

EL COLEGIO DE MEXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA POLITICA
ECONOMICA EN MEXICO: DEL CRACK BURSATIL AL PACTO DE
SOLIDARIDAD ECONOMICA**

Tesis para obtener el título de
Licenciado en administración pública

Leo Zuckermann Behar

México, D.F.,
1989

Para *Eugenia y Michel*, por supuesto.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es la culminación de un esfuerzo compartido, por lo que me siento obligado a expresar mi gratitud a aquellas personas que hicieron posible este proyecto y a las que me acompañaron en el transcurso de mis estudios y en la elaboración de esta investigación.

A Francisco Gil Villegas por aceptar dirigir este trabajo, la disposición a ayudarme en todo momento y el respeto que siempre tuvo para con mis ideas. Martha Elena Venier por su paciencia y bondad en corregir mi redacción. Blanca Heredia por sus agudos comentarios y la entrevista que me consiguió.

A mi familia que siempre me ha alentado a continuar con mis estudios, mis amigos de toda la vida que son mi mejor vicio, mi queridísima "aplanadora" que hizo del colegio algo más que una institución educativa y, muy especialmente, a mi adorada Elisa que fue la que más tuvo que soportar esta neurosis académica.

Esta tesis no hubiera sido posible sin el apoyo, en todos los sentidos, de Ulises Beltrán, del cual no sólo he aprendido la lucidez del maestro y la honestidad del jefe, sino la lealtad del amigo.

Finalmente, a El Colegio de México, esa institución que me enseñó que el conocimiento, antes que cualquier cosa, es una pasión.

GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AMB: Asociación Mexicana de Bancos.
 AMCB: Asociación Mexicana de Casas de Bolsa.
 AMIS: Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.
 ANIERM: Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana.
 BM: Banco Mundial.
 BMV: Bolsa Mexicana de Valores.
 BUO: Bloque de Unidad Obrera.
 Banxico: Banco de México.
 CAE: Comité de Asesores Económicos.
 CANACINTRA: Cámara Nacional de la Industria de la Transformación.
 CAP: Comisión de Administración Pública.
 CCC: Comisión de Crédito y Cambios.
 CCE: Consejo Coordinador Empresarial.
 CCI: Central Campesina Independiente.
 CD: Cámara de Diputados.
 CETES: Certificados de la Tesorería.
 CFE: Comisión Federal de Electricidad.
 CIBC: Comisión Interna de Banca Central.
 CIGF: Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.
 CIPTBSAPF: Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal.
 CMHN: Consejo Mexicano de Hombres de Negocios.
 CNBS: Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
 CNC: Confederación Nacional Campesina.
 CNOP: Confederación Nacional de Organizaciones Populares.
 CNPP: Confederación Nacional de Pequeños Propietarios Agrícolas, Ganaderos y Comerciales.
 CNT: Central Nacional de Trabajadores.
 CNV: Comisión Nacional de Valores.
 CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
 CONCAMIN: Confederación de Cámaras Industriales.
 CONCANCO: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio.
 COPARMEX: Confederación Patronal de la República Mexicana.
 CROC: Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos.
 CROM: Confederación Regional de Obreros Mexicanos.
 CSEPSE: Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Solidaridad Económica.
 CT: Congreso del Trabajo.
 CTM: Confederación de Trabajadores de México.
 Comermex: Multabanco Comermex S.N.C.
 Conasupo: Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
 DCDLMV: Dirección de Crédito, Depósito Legal y Mercado de Valores.
 DDF: Departamento del Distrito Federal.
 DGA: Dirección General de Aduanas.
 DGABM: Dirección General Adjunta del Banco de México.
 DGBM: Dirección General del Banco de México.
 DGCP: Dirección General de Crédito Público.
 DGE: Dirección General de Egresos.
 DGPES: Dirección General de Política Económica y Social.

DGPF: Dirección General de Promoción Fiscal.
DGPH: Dirección General de Planeación Hacendaria.
DGPI: Dirección General de Política de Ingresos.
DGPP: Dirección General de Política Presupuestal.
DGSTG: Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes.
DIE: Dirección de Investigación Económica.
DO: Diario oficial de la federación.
DOI: Dirección de Operaciones Internacionales.
FMI: Fondo Monetario Internacional.
FSTSE: Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.
Fertimex: Fertilizantes Mexicanos.
Fonatur: Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
GE: Gabinete Económico.
IMCE: Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.
INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
IPC: Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores.
IPN: Instituto Politécnico Nacional.
ITAM: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
Infonavit: Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.
Inmecafé: Instituto Mexicano del Café.
JGBM: Junta de Gobierno del Banco de México.
JGCNBS: Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
LOAPF: Ley orgánica de la administración pública federal.
LSEPS: London School of Economical & Political Science.
MIT: Massachusetts Institute of Technologicis.
Nafinsa: Nacional Financiera S.N.C.
PAC: Programa de Aliento y Crecimiento.
PAN: Partido Acción Nacional.
PARM: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.
PDM: Partido Demócrata Mexicano.
PEF: Presupuesto de egresos de la federación.
PFCRN: Partidos del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.
PGR: Procuraduría General de la República.
PIB: Producto Interno Bruto.
PMS: Partido Mexicano Socialista.
PND: Plan Nacional de Desarrollo.
PPS: Partido Popular Socialista.
PR: Presidencia de la República.
PRI: Partido Revolucionario Institucional.
PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores.
PSE: Pacto de Solidaridad Económica.
PST: Partido Socialista de los Trabajadores.
Pagafes: Pagarés de la Federación.
Pemex: Petróleos Mexicanos.
SECOFI: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
SECOGEF: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
SECOM: Secretaría de Comercio.
SEDUE: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
SEMIP: Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
SEPAFIN: Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
SG: Secretaría de Gobernación.
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SI: Subsecretaría de Ingresos.

SIC: Secretaría de industria y Comercio.
SME: Sindicato Mexicano de Electricistas.
SNPD: Sistema Nacional de Planeación Democrática.
SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
SPCP: Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal.
SPN: Secretaría del Patrimonio Nacional.
SPP: Secretaría de Programación y Presupuesto.
STFRM: Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana.
STGE: Secretaría Técnica del Gabinete Económico.
STMMRM: Sindicato de Trabajadores Minero Metalúrgicos de la República Mexicana
Mexicana
STPRM: Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.
STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
STRM: Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.
Sidermex: Siderúrgica Mexicana.
SubHCP: Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.
Telmex: Telefonos de México.
UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México.
UPTAP: Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública Federal.
n.d.: no disponible.
poes: procedimientos operativos estándar.

INDICE

INTRODUCCION.	1
CAPITULO I: PROCESO ORGANIZACIONAL Y TOMA DE DECISIONES .	5
ESTADO, GOBIERNO Y ORGANIZACION GUBERNAMENTAL.	6
EL ESTUDIO DE LA TOMA DE DECISIONES.	14
PROCESO ORGANIZACIONAL Y TOMA DE DECISIONES.	20
Las organizaciones gubernamentales.	20
El proceso de toma de decisiones.	23
Propuestas generales.	31
Importancia de las organizaciones gubernamentales	41
Ventajas y límites del modelo teórico	43
LA POLITICA ECONOMICA.	45
CAPITULO II: FACTORES ESPECIFICOS QUE INFLUYEN Y DETERMINAN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO.	49
LA ENDEBLE ECONOMIA MEXICANA	50
PARTIDO DOMINANTE.	53
EL PRESIDENCIALISMO.	54
LA CRECIENTE TECNIFICACION DEL PROCESO	59
LOS GRUPOS DE INTERES.	60
Los campesinos.	63
Los trabajadores organizados.	64
Los grupos de los sectores medios	66
Las organizaciones empresariales.	68

CAPITULO III: ORGANIZACIONES Y LIDERES RESPONSABLES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO.	72
"LAS TRES HERMANAS".	73
La Secretaria de Hacienda y Crédito Público . .	73
La Secretaria de Programación y Presupuesto . .	87
El Banco de México.	104
LAS COMISIONES: COORDINACION Y DESCONCENTRACION. .	121
LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, EL GABINETE ECONOMICO Y EL COMITE DE ASESORES ECONOMICOS.	128
EL PODER LEGISLATIVO	133
LOS LIDERES DE LA POLITICA ECONOMICA	137
CAPITULO IV: DEL <u>CRACK</u> BURSATIL AL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA	146
CAPITULO V: EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO, OCTUBRE-DICIEMBRE DE 1987 . .	214
EL GOBIERNO Y LA BOLSA MEXICANA DE VALORES	215
EL AJUSTE DE LAS TASAS DE INTERES.	225
LA DEVALUACION	228
LA POLITICA ECONOMICA PARA 1988 Y EL PODER LEGISLATIVO	230
EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA.	233
CONSIDERACIONES FINALES	247
BIBLIOGRAFIA.	253
LIBROS TESIS Y MONOGRAFIAS	253
ARTICULOS Y CAPITULOS.	257
ARTICULOS Y EDITORIALES DE LA PRENSA	260
DOCUMENTOS Y ORDENAMIENTOS JURIDICOS	264
ANEXO DE CUADROS, GRAFICAS Y ORGANIGRAMAS	268

Porque razonar sobre las causas y los efectos es algo bastante difícil, y creo que sólo Dios puede hacer juicios de ese tipo. A nosotros nos cuesta ya tanto establecer una relación entre un efecto tan evidente como un árbol quemado y el rayo que lo ha incendiado, que remontar unas cadenas a veces larguísimas de causas y efectos lo cual me parece tan insensato como tratar de construir una torre que llegue hasta el cielo.

Guillermo de Baskerville,
Noviembre de 1327.
El nombre de la rosa.

INTRODUCCION

El sexenio de la crisis en México. Seis años de desasosiego y espera. Sin embargo, en el primer semestre de 1987 se vislumbó alguna esperanza. El Programa de Aliento y Crecimiento estaba de alguna manera funcionando: la economía había --una vez más-- comenzado a crecer, aunque persistía una inflación muy alta.

En ciertos sectores de la sociedad y en gran parte del gobierno se percibía un cierto triunfalismo. El quinto informe de gobierno de Miguel de la Madrid fue el más optimista de todos, aunque reconoció que la inflación no se había podido resolver.

Hasta entonces, septiembre de 1987, el tema que quizá dominó el debate público fue la profunda crisis económica y la política gubernamental para corregir su rumbo negativo. Sin embargo, septiembre fue un mes de debate político, ante la inminente presentación del candidato del PRI a la presidencia de la república para el sexenio 1988-1994.

El domingo 4 de octubre el panorama político se aclaró. Carlos Salinas de Gortari sería el candidato. Un día después, en medio de la excitación política, los problemas económicos comenzaban a recuperar su hegemonía en la opinión pública nacional. La tendencia positiva de la economía mexicana había sido efímera y estalló una nueva desestabilización económica de corto plazo.

El propósito fundamental de esta tesis es estudiar el proceso de toma de decisiones de la política económica en México entre octubre y diciembre de 1987. Esto implica interpretar el comportamiento del gobierno en un momento económicamente crítico y políticamente importante. Analizar las respuestas de política económica ante una desestabilización profunda.

Para ello he dividido la tesis en cinco capítulos. El primero tiene el propósito de presentar las bases teóricas que sustentan la investigación. En este capítulo defino los conceptos más importantes que utilizo a lo largo de la tesis, analizo la importancia que tiene el estudio de la toma de decisiones gubernamentales y presento el modelo teórico del proceso organizacional que es la base para interpretar las decisiones de política económica entre octubre y diciembre de 1987. Finalmente, defino lo que es la política económica, sus conceptos más relevantes y la importancia que tiene en el mundo actual.

En el capítulo II expongo, brevemente, los factores (económicos, políticos y sociales) específicas del caso mexicano que determinan e influyen el proceso de toma de decisiones de política económica. En realidad es la exposición de lugares comunes de la literatura sobre la economía, Estado y régimen político mexicanos.

Posteriormente, en el capítulo III, estudio quiénes y cómo son las organizaciones y los líderes gubernamentales responsables de la decisión y aplicación de la política económica en México. Analizo a las tres organizaciones principales de este proceso: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de Programación y Presupuesto y el Banco de México; estudio a las diversas comisiones que participan en el proceso; examino a la Presidencia de la República, el Gabinete Económico y el Comité de Asesores Económicos; describo el papel del poder legislativo y presento las características de los 35 líderes gubernamentales responsables de la política económica.

En el capítulo IV presento las bases empíricas para entender el proceso de toma de decisiones de la política económica en México. Es la descripción de los hechos económicos sucedidos entre octubre y diciembre

de 1987, tratando de encadenar los sucesos y ofrecer las versiones de los protagonistas y de algunos analistas económicos.

Las conclusiones de mi investigación están contenidas en el último capítulo, donde interpreto las decisiones de política económica en México entre octubre y diciembre de 1987, de acuerdo a las propuestas teóricas generales que expuse en el capítulo I, de las específicas del caso mexicano examinadas en el II y del estudio de las organizaciones y líderes responsables de la política económica del capítulo III. Trato de dar una serie de interpretaciones de por qué el gobierno mexicano decidió el conjunto de medidas de política económica ocurridas en el periodo mencionado. Así, analizo la actuación del gobierno en los sucesos ocurridos en la Bolsa Mexicana de Valores, el manejo de las tasas de interés, la devaluación abrupta del tipo de cambio libre, el papel de los poderes ejecutivo y legislativo para aprobar la política económica de 1988 y, finalmente, la decisión y negociación del Pacto de Solidaridad Económica.

Por último, en las consideraciones finales, presento una serie de impresiones personales a raíz de la aplicación del modelo del proceso organizacional (combinado con factores específico del caso mexicano) para explicar la toma de decisiones de la política económica en México entre octubre y diciembre de 1987.

Esta investigación tiene dos límites, uno temporal y otro interpretativo. El primero es la delimitación del estudio de las decisiones de política económica entre octubre y diciembre de 1987. Obviamente, para comprender este periodo me fue imprescindible estudiar sus antecedentes inmediatos desde 1986. Sin embargo, no hago ningún tipo de análisis posterior a diciembre del año mencionado. Cabe señalar que elegí este periodo por sus

características: de desestabilización económica de corto plazo y de importancia política.

El segundo límite es que las explicaciones están basadas en el modelo del proceso organizacional combinado con factores específicos del caso mexicano. En este sentido, esta tesis es sólo una interpretación alternativa de los hechos.

CAPITULO I: PROCESO ORGANIZACIONAL Y TOMA DE DECISIONES

[...] si no hubiesen límites a la racionalidad humana, la teoría administrativa [...] sería estéril [...] La necesidad de una teoría administrativa reside en el hecho de que existen límites prácticos a la racionalidad humana, que estos límites no son estáticos y que dependen del ambiente organizacional en el que ocurren las decisiones de los individuos.

Herbert A. Simon

El propósito de este capítulo es presentar las bases teóricas sobre las que se sustentará la investigación. Para ello, he dividido el capítulo en cuatro secciones. La primera tiene como objetivo definir ciertos conceptos importantes que utilizo a lo largo de la investigación, tal como Estado, gobierno y organización gubernamental.

En la segunda sección me refiero a la importancia que tiene el estudio de la toma de decisiones gubernamentales; además, presento dos modelos teóricos alternativos para su estudio y las razones por las que elegí el paradigma del proceso organizacional, para interpretar las decisiones de política económica en México entre octubre y diciembre de 1987. En la tercera sección presento este modelo: quiénes son los que toman las decisiones, cómo lo hacen, cuáles son las propuestas generales que se derivan de este paradigma teórico y la importancia de las organizaciones gubernamentales como centros de toma de decisiones en la sociedad contemporánea; finalmente, expongo los alcances y límites del modelo del proceso organizacional.

En la cuarta, y última sección, defino qué es la política económica, sus conceptos más relevantes y la importancia que tiene en el mundo actual.

ESTADO, GOBIERNO Y ORGANIZACION GUBERNAMENTAL

La organización política de la sociedad es la definición más elemental del Estado, pero las definiciones de Max Weber y de Herman Heller son las más completas y las más reconocidas por los interesados en la teoría del Estado.

Para Weber, el Estado es:

[...] aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio --el concepto de "territorio" es esencial a la definición-- reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Porque lo específico de la actualidad es que las demás asociaciones o personas individuales sólo se les concede el derecho de la coacción física en la medida en que el Estado lo permite. Este se considera, pues como fuente única del "derecho" de coacción.

El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de *dominio* de hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima). Así pues, para que subsista es menester que los hombres dominados se sometan a la autoridad de los que dominan en cada caso.¹

Por su parte, Heller reconoce que el Estado es una unidad que actúa en la realidad social y que tiene una existencia real. La unidad estatal -- dice Heller-- no es orgánica ni ficticia, sino unidad de acción humana organizada con naturaleza especial. "La ley de la organización es la ley básica de formación del Estado".²

Heller dice que el Estado, lo mismo que cualquier organización, tiene que mantener, extender y reproducir permanentemente una comunidad de voluntad y valores que vendrá a servirle de cimiento. En suma, el Estado es:

[...]la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de decisión y acción. La diferencia específica,

1.- Max Weber, *Economía y sociedad*, Tr. José Medina Echavarría [y otros], 2da. ed. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1983) pp. 1056-1057.

2.- Hermann Heller, *Teoría del Estado*, Tr. Luís Tobío (México, D.F.: FCE, 1985) p. 248.

con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana.³

Aparte de las definiciones teóricas, se considera que el Estado es una realidad social y que --de acuerdo al derecho-- no puede existir sin los siguientes elementos: una población, un territorio, un orden jurídico, soberanía (que implica independencia y autodeterminación), un gobierno y el reconocimiento internacional de su existencia.⁴

El gobierno, un elemento del Estado, se define habitualmente como la "dirección suprema y control de la administración estatal, así como conductor de la política global del Estado".⁵ Más aún, es "el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder".⁶

Entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que, en su conjunto, constituyen lo que ordinariamente se define como régimen político, las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado son los órganos del gobierno.

Graham Allison define al gobierno como:

[...] un conglomerado de organizaciones semifeudales y debilmente aliadas, cada una con una vida sustancial propia. Los líderes

3.- *Ibid.*, p. 255.

4.- Según Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*, 6ta. ed. (México, D.F.: Porrúa, 1984) p. 40 con la excepción del "reconocimiento internacional" que es tratado por otros autores del derecho.

5.- Así se define en el artículo "Gobierno" del diccionario *Staat und Politik*, editado por Ernst Fraenkel y K. D. Bracher (Frankfurt, 1964) p. 291; citado por Jorg Kammler, "Funciones del gobierno" en Wolfgang Abendroth [y] Kurt Lenk (eds.), *Introducción a la ciencia política*, Tr. Miguel Faber-Kaise (Barcelona, España: Anagrama, 1971) p. 183.

6.- Lucio Levi, "Gobierno" en Norberto Bobbio [y] Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Tr. Raúl Crisafio [y] Martí Soler (México, D.F.: Siglo XXI, 1984) p. 743.

gubernamentales formalmente y, en cierta medida, de hecho, presiden a estos conglomerados. Pero los gobiernos perciben los problemas por medio de los sensores organizacionales. El gobierno define alternativas y estima consecuencias de acuerdo a cómo las organizaciones que lo componen ejecutan rutinas. La conducta gubernamental puede, por tanto, ser entendida como *productos* de grandes organizaciones, que funcionan de acuerdo a patrones estándares de conducta.⁷

Tanto en las definiciones de Estado, como de gobierno se encuentra el elemento organizacional. Sin duda éste tiene gran importancia en la sociedad contemporánea que suele denominarse sociedad industrial, sociedad democrática de masas, sociedad capitalista avanzada o, incluso, sociedad organizada, ya que se caracteriza por su organización multifacética y por el gran número de formaciones sociales complejas conscientes de sus fines y racionalmente constituidas.⁸

Para definir qué es una organización tomé la definición de Renate Mayntz como la más genérica y afín para esta investigación: "Todas las formaciones sociales orientadas hacia fines concretos".⁹

Una organización gubernamental es aquella formación social orientada hacia fines concretos vinculados con la dirección suprema y el control de la administración estatal y la conducción de la política global del Estado.

Hay una gran diferencia entre una organización gubernamental (por ejemplo, la Secretaría de Hacienda o la Presidencia de la República) y una organización extragubernamental (por ejemplo, un grupo de interés que promueve el mejoramiento ecológico o un partido político). Un mismo individuo puede pertenecer a ambos tipos de organizaciones (por ejemplo,

7.- Graham T. Allison, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971) p.67.

8.- Ver a Renate Mayntz, *Sociología de la organización*, Tr. José Díaz García (Madrid: Alianza Universidad, 1987) p. 11.

9.- *Ibid.*

como funcionario de la Secretaría del Trabajo y como líder de un sindicato), pero la autoridad sobre los recursos públicos (humanos, financieros y materiales) únicamente se encuentra en las organizaciones gubernamentales; las extragubernamentales pueden influir en el gobierno, pero no sustituirlo legítimamente.

El gobierno se distingue de las organizaciones del mercado, (una empresa o un sindicato), por lo que Lindblom ¹⁰ ha descrito como el "concepto molesto" de soberanía. En la negociación entre las organizaciones gubernamentales y las del sector privado, el gobierno puede invocar su autoridad soberana para cambiar las reglas que norman el arreglo de las discrepancias y, en caso extremo, abolir una organización.

Las organizaciones gubernamentales surgen por la gran cantidad de atribuciones que tienen los gobiernos contemporáneos en el quehacer estatal. Se trata de una división y especialización del trabajo: cada organización atiende a un conjunto especial de problemas y actúa en una semiindependencia dentro de su competencia. De hecho, la historia de las organizaciones gubernamentales está vinculada a la intervención cada vez más activa del Estado contemporáneo.

En los albores del siglo XX, los intereses organizados (por ejemplo, el proletariado integrado en organizaciones de masas, sindicatos y hasta partidos políticos) que recurrían al Estado para solucionar sus demandas y la nueva organización oligopólica-monopólica del capitalismo --que necesitaba apoyo y protección del Estado para su desarrollo en las nuevas empresas de carácter internacional-- tuvo como contrapartida mayor intervención del Estado en la sociedad.

10.- Ver C.E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy* (New York: Free Press, 1965) p. 12.

Con la gran crisis capitalista, que formalmente comenzó en 1929 y en la que se manifestaron los profundos desequilibrios del modo de producción, hasta Estados Unidos tuvo que abandonar la ideología de la sociedad económica autorregulada, para buscar asilo en un sistema de medidas reguladoras estatales, conocidas como el *New Deal*.

El nuevo Estado social-intervencionista sirvió como la mayor fórmula de paz en los países occidentales en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial. La fórmula básicamente consistió en, primero, la obligación explícita del aparato estatal de proveer asistencia y apoyo (ya sea en dinero o en especie) a aquellos ciudadanos que sufrían necesidades o riesgos específicos característicos de una sociedad de mercado; segundo, el reconocimiento del papel formal de los sindicatos, tanto en la negociación colectiva, como en la formación de las políticas gubernamentales.¹¹ En palabras de Claus Offe: "el *welfare state* ha servido en el periodo de la postguerra como la solución política a las contradicciones sociales".¹²

Esta forma de Estado tuvo consecuencias en las organizaciones gubernamentales: surgieron y se desarrollaron las organizaciones vinculadas con salud pública, educación, abastecimiento y prestación de asistencia y servicios (principalmente, correos y ferrocarriles). Además aparecieron las empresas públicas, los bancos propiedad del Estado y las universidades estatales. Prácticamente, puede decirse que las organizaciones gubernamentales se expanden geométricamente y abarcan un sinúmero de espacios económicos, culturales y sociales (para ilustrar el gran crecimiento del Estado ver los cuadros A-13, A-14 y A-15, "Crecimiento de los

11.- Muchos autores traducen *public policy* como "políticas públicas", aunque creo más adecuada la traducción de "políticas gubernamentales".

12.- Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, John Keane (ed.) (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1987) p. 147.

departamentos del gobierno central de algunos países occidentales, 1849-1982", "Cambios en el gasto público en los programas principales de algunos países occidentales, 1954-1980" y "Cambios en el empleo público en los programas principales de algunos países occidentales, 1951-1980", en el Anexo).

En la década de los años setenta, el Estado social-intervencionista comienza a entrar en crisis: la función estatal para administrar la crisis ¹³ y de conseguir numerosas metas, muchas veces por medio de estrategias muy conflictivas, se convirtió en una de las fuentes principales de su debilidad.

En el decenio actual la regulación e intervención estatal empezó a ser motivo de controversia. La forma intervencionista del Estado genera más fracasos políticos, conflictos y resistencia social de los que es capaz de resolver. Las estrategias para administrar la crisis se volvieron sujeto de nuevas tendencias a la crisis: es la crisis de la administración de la crisis.¹⁴

La aguda recesión económica de mediados de los años setenta produjo un verdadero renacimiento, intelectual y políticamente poderoso, de las doctrinas monetaristas y neoliberales. En varios países occidentales, los partidos de derecha, con fuerte ingrediente ideológico neoliberal, recuperaron el poder político que estaba en manos de los partidos laboristas que típicamente representaban la estrategia de la intervención estatal. El Estado social-intervencionista llegó a sus límites. Paradójicamente, la intervención estatal al tratar de administrar la crisis, generó más problemas (por ejemplo,

13.- Esta es una traducción del término *crisis management* de Claus Offe. Ver "Crises of crisis management": elements of a political crisis theory" en Claus Offe, *op. cit.*, pp. 35-87.

14.- Traducción de *the crisis of crisis management* del mismo autor. Ver *ibid.*

el crecimiento espectacular del déficit entre los ingresos y gastos del sector público y el incremento de la inflación).

Las nuevas políticas gubernamentales de la derecha neoliberal pugnaron por redefinir el papel y el tamaño del Estado en la economía y la sociedad. Así, llegamos a un periodo que parece de transición de la forma social-intervencionista del Estado, a lo que se ha denominado como el Estado "neoliberal".

Actualmente, este cambio tiene su efecto en el ámbito de las organizaciones gubernamentales: desaparecen de la administración pública ciertas organizaciones propias al Estado social-intervencionista como empresas públicas o administraciones de regulación, de abasto, asistencia e incluso de salud o educación.¹⁵ Además, las estrategias gubernamentales tratan de fomentar los mecanismos autoregulatorios del mercado y evitar, en lo posible, la intervención activa del Estado.

El Estado contemporáneo se caracteriza por una dominación cada vez más cerca del tipo ideal legal racional de Max Weber.¹⁶ Para este autor, hay características de las organizaciones gubernamentales vinculadas a la

15.- El líder del movimiento de desincorporación de entidades públicas ha sido, en esta década, Gran Bretaña. Bajo el mando de Margaret Thatcher, se ha transferido casi una tercera parte de la fuerza de trabajo nacionalizada al sector privado. A la fecha los británicos han vendido aproximadamente 28 mil millones de dólares en propiedades estatales y continúan vendiendo unos cinco mil millones por año. Por su parte, el gobierno "socialdemócrata" del francés Francois Mitterrand que comenzó nacionalizando empresas y bancos, ha invertido --a la fecha-- esta tendencia, vendiendo al sector privado la totalidad o parte de las acciones de entidades que eran propiedad estatal. En América Latina el caso más extremo de redefinición de la intervención estatal es Chile a partir de 1973 con la llegada al poder de los militares: de 507 empresas con que contaba el sector público sólo quedaron 15. México no ha escapado de esta tendencia. Para profundizar sobre el tema de desincorporación de entidades estatales ver James E. Owers [y] Stephen P. Coelen, "Empresa pública y privatización: problemas y evidencia" en *Empresa pública. Problemas y Desarrollo*, Vol. 1, no. 2 (Mayo-Agosto, 1986) pp. 45-57.

16.- Ver Max Weber, *op. cit.*, pp. 170-241.

burocracia moderna y que de hecho las diferencia de las organizaciones privadas, como la existencia de reglas abstractas a las que están ligadas los que detentan el poder, los miembros del aparato administrativo y los dominados.

Otra característica de la burocracia moderna es que en las organizaciones existen relaciones de autoridad ordenadas sistemáticamente de modo jerárquico. Las esferas de competencia están claramente definidas; hay separación explícita entre persona y oficio, donde los funcionarios y los empleados no poseen a título personal los recursos administrativos (de los que más bien deben rendir cuentas); tampoco pueden apropiarse de su oficio. Además, las funciones administrativas se ejercen de manera continua y con base en documentos escritos.

Weber reconoce que el personal empleado por una organización administrativa burocrática es típicamente libre, es recibido bajo contrato, y en virtud de calificaciones técnicas específicas; se le compensa con una remuneración fija en dinero, tiene una carrera regular y considera el trabajo como una ocupación de tiempo completo.¹⁷

Aunque el tipo ideal de burocracia moderna de Max Weber ofrece varias ventajas metodológicas, cabe señalar que no describe plenamente los procesos que de hecho tienen lugar en una organización gubernamental, sino más bien da una imagen o una estructura a lo que aspira una organización semejante. El modelo weberiano no es tan útil cuando se pretende hacer un análisis más detallado del funcionamiento de las organizaciones.

17.- *Ibid*, p. 173-180.

EL ESTUDIO DE LA TOMA DE DECISIONES

El análisis de la toma de decisiones es fundamental para entender los procesos políticos, sociales o económicos. Votar, legislar, juzgar, administrar o producir deben interpretarse –en última instancia– como procesos de toma de decisiones.¹⁸

Son muchas las metodologías que explican cómo y por qué un gobierno decidió tal o cual cosa. En su libro sobre la crisis de los misiles cubanos en 1962, Graham Allison presenta tres modelos para estudiar los procesos de toma de decisiones gubernamentales: el modelo del actor racional, el de las políticas burocráticas y el de los procesos organizacionales.¹⁹

En el primer modelo, el interesado en analizar las decisiones gubernamentales se ubica en el lugar del gobierno nacional (que está tratando de solucionar un problema) e intenta imaginarse por qué se ha escogido la acción en cuestión. Estas explicaciones parten del supuesto de que el comportamiento gubernamental puede entenderse, satisfactoriamente, por medio de una analogía con los actos propositivos de los individuos.

En este modelo, el gobierno es un agente unitario en la toma de decisiones que tiene un conjunto de metas específicas, un conjunto de opciones percibidas y una sola estimación de las consecuencias que seguirán a la aplicación de cada una de las alternativas. El gobierno elige "un curso de acción óptimo entre una serie de cursos alternativos

18.- Herbert A. Simon, "La investigación política: el marco de la toma de decisiones" en David Easton (comp.), *Enfoques sobre teoría política* (Buenos Aires: Amorrortu, 1982) p. 51.

19.- Véase su obra citada *supra*, nota 7.

específicos, sobre la base de un criterio de preferencia".²⁰ Se infiere, entonces, que: "si una nación desempeña una acción particular, esta nación debe haber tenido fines en los que la acción constituyó la maximización de los medios".²¹

La idea de explicar en términos racionales la toma de decisiones proviene de la teoría estadística moderna y de la teoría de juegos, en donde se eligen decisiones óptimas en situaciones estrechamente limitadas y claramente definidas: Se trata de minimizar los costos y maximizar los beneficios.

La mayoría de los analistas explican, e incluso predicen, la toma de decisiones de un gobierno nacional a base del modelo del actor racional, principalmente los estudiosos relacionados con la teoría conductista de la ciencia política norteamericana y por los interesados en aplicar las nuevas tecnologías para crear modelos de explicación y predicción de la realidad.²² Incluso, estos autores postulan la posibilidad de formular leyes sociológicas:

[...] es probable que las regularidades de los fenómenos políticos que busquemos en nuestra investigación, adopten predominantemente la forma de leyes dinámicas: leyes que exponen una relación invariable entre el estado actual y los cambios que tienen lugar en un sistema. En el caso de un sistema de conducta humana, estas leyes deben explicar el foco de atención, la búsqueda de alternativas de acción y la opción entre diversas alternativas.²³

20.- Herbert A. Simon, *op. cit.*, p. 40.

21.- Graham T. Allison, *op. cit.*, p. 33.

22.- Algunos de los autores más reconocidos que utilizan el modelo del actor racional para explicar la toma de decisiones de política internacional son Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, 4ta. ed. (New York, 1970), Stanley Hoffmann, *Deadalus* (1962), Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (New York, 1960) e incluso Raymond Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations* (New York, 1966).

23.- Herbert A. Simon, *op. cit.*, p. 48.

El modelo del actor racional ha probado ser útil para varios propósitos. En muchos casos las explicaciones son muy convincentes, aunque tienden a la simplificación. Por tanto, pueden ser muy reveladoras, aunque incompletas, ya que no se acepta la existencia de una burocracia. El que toma las decisiones gubernamentales no es una entidad monolítica calculadora, sino un conglomerado de grandes organizaciones y actores políticos.²⁴

Si hubiera sustentado mi investigación en el modelo del actor racional, la devaluación del peso mexicano del 18 de noviembre de 1987, se explicaría, por ejemplo, en los siguientes términos:

Ante la demanda especulativa de dólares norteamericanos y los prepagos de deuda en moneda extranjera que hicieron varias empresas inscritas en el FICORCA²⁵ el gobierno mexicano tenía dos opciones:

- i) seguir interviniendo en el mercado libre de divisas y continuar deslizando gradualmente el tipo de cambio controlado; ii) retirarse

24.- Ver a Graham T. Allison, *op. cit.*, sobre todo los dos últimos capítulos.

25.- El 6 de abril de 1983, el Banco de México estableció el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA) con el fin de facilitar la restructuración de la deuda externa privada. Con este mecanismo se podía diferir para el futuro el pago de la deuda externa, a un tipo de cambio definido en ese momento, y con la facilidad de contratar créditos en pesos para pagar dichos adeudos. El mecanismo que se estableció consistía en la venta a futuro de divisas a una cotización especificada en el momento en que se efectuaba la transacción. Así, el fideicomiso se comprometía vender dólares a un precio determinado, en un principio ligeramente inferior al precio del mercado controlado, para ser entregados en un plazo mediano. La diferencia entre el precio del dólar pactado entre la empresa y el FICORCA al inicio de la operación, y el precio vigente en el mercado controlado en el momento de la entrega de divisas, sería cubierto por los rendimientos generados en el mismo FICORCA, reduciendo así el monto de los subsidios que tendría que aportar el gobierno. Los dólares podían adquirirse para el pago del principal de la deuda, de los intereses o de una combinación de ambos. El FICORCA comenzó a operar en los primeros días de mayo de 1983.

del mercado libre y continuar con el deslizamiento gradual del tipo de cambio controlado.

Las consecuencias de adoptar la opción *i* hubieran sido perder reservas monetarias internacionales, pero esta pérdida tendría como contrapartida la descolocación (amortización) de parte de la deuda pública interna. Además las expectativas de devaluación disminuirían.

Adoptar la opción *ii* hubiera tenido como consecuencia la devaluación del tipo de cambio libre y, por tanto, no perder reservas, parar el ataque especulativo y --en el corto plazo--ajustar los tipos de cambio controlado y libre a fin de evitar la sobre y subfacturación de transacciones comerciales con el exterior.²⁶

El gobierno mexicano se decidió por la segunda opción y la aplicó el 18 de noviembre. Sin embargo, el *Informe mensual* [de noviembre] *sobre la economía mexicana* del Centro de Análisis e Investigación Económica (CAIE) del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) se pregunta por qué no se aplicó antes esta medida. En términos de racionalidad de política económica, de maximizar beneficios y minimizar costos:

Tal vez lo más razonable hubiera sido dejar flotar el tipo de cambio libre, desde fines de octubre o principios de noviembre. Así se hubiera frustrado el ataque especulativo por sí mismo y la descolocación de CETES²⁷ no hubiera sido grave, mientras que la brecha entre el tipo de cambio libre y el controlado probablemente

26.- Cuando existe una gran diferencia entre el tipo de cambio controlado y el libre, las empresas realizan sobre y subfacturaciones en sus operaciones de comercio exterior. Por ejemplo, si el tipo de cambio libre es mucho mayor que el controlado (que es la cotización que manejan la gran mayoría de las empresas exportadoras e importadoras) entonces, con el objeto de lograr mayores ganancias, las importaciones realizadas con el tipo de cambio controlado se sobrefacturan y las exportaciones se subfacturan.

27.- Certificados de la Tesorería. Son bonos que coloca semanalmente el gobierno federal en el mercado interno para financiarse.

hubiera sido efímera. Esto último debido a que las condiciones fundamentales de la economía no justificaban el ataque.²⁸

¿Qué pasó? ¿Por qué el gobierno mexicano no adoptó como "actor racional" la opción *ii* para finales de octubre y lo hizo hasta mediados de noviembre? ¿Es el gobierno irracional? ¿No puede actuar a tiempo?

Este tipo de dudas es el que se encuentra cuando se aplica el modelo del actor racional: cuando la realidad no aparece tan racional como se pretende. Es decir --el mismo Allison lo considera-- este modelo es útil para varios propósitos, pero existen pruebas convincentes (entre ellas el que las explicaciones sean un tanto limitadas) para complementar, si no es que sustituir, este modelo con otros que acepten la existencia de una maquinaria gubernamental (como las organizaciones y los líderes políticos que participan en el proceso de toma de decisiones). Es por ello que descarto en mi análisis el modelo del actor racional en el proceso de la toma de decisiones de política económica del gobierno mexicano.

Según dice Allison, quedarían dos opciones metodológicas para estudiar la toma de decisiones: el modelo de las políticas gubernamentales (burocráticas) y el modelo del proceso organizacional.

En el primero, las decisiones y acciones del gobierno resultan de un proceso político, en donde cierto grupo comprometido con un curso de acción "triumfa" sobre los otros grupos que pugnan por otras alternativas. A menudo se encuentra una decisión producto de una mixtura de preferencias conflictivas de los diferentes grupos políticos.

Para explicar por qué se tomó una decisión gubernamental, o por qué surgió un patrón de conducta gubernamental, es necesario identificar los

28.- Centro de Análisis e Investigación Económica, *Informe mensual sobre la economía mexicana*, Año V, no. 9 (Noviembre, 1987) p. 13.

uegos" y "jugadores" de la política, indagar sobre las coaliciones, negociaciones y compromisos.²⁹

En suma, en este modelo se trata de vincular la toma de decisiones con el proceso político, con las negociaciones entre individuos y grupos dentro del gobierno, con la aplicación del poder.

¿Por qué no usar este modelo, que parece tan atractivo, para el análisis de la toma de decisiones? Dice Allison:

La dificultad en el modelo [de políticas gubernamentales] de formular las proposiciones sobre los productos puede ser ilustrada considerando los problemas más simples de un teórico tratando de especificar proposiciones sobre el producto de un juego de cartas que él jamás ha visto antes, pero que lo reconoce como un *poker*. Como una base para formular las proposiciones, el analista quisiera tener la información sobre 1) las reglas del juego [...], 2) las características de los jugadores, 3) la distribución de las cartas [...] y 4) la valoración individual de cada jugador de las posiciones alternativas [...].³⁰

Los procesos políticos son muy complejos; un estudiante externo al proceso que trate de comprender el "juego" de la política mexicana no puede sino declarar su ignorancia por una simple razón: ingrediente importante de la política es el secreto.

Tampoco se sabe bien cuáles son "las reglas del juego", ni las características de los "jugadores", ni la "distribución de las cartas", y mucho menos el "valor que da cada jugador a sus juegos". Por eso, descarto este modelo para explicar las decisiones de política económica en México entre octubre y diciembre de 1987.

29.- Graham T. Allison, *op. cit.*, p, 146.

30.- *Ibid.*, pp. 173-174.

PROCESO ORGANIZACIONAL Y TOMA DE DECISIONES

Allison prevee un tercer modelo para explicar el proceso de toma de decisiones: el del proceso organizacional, que decidí utilizar aunque, como todo marco teórico, tiene sus ventajas y limitaciones.

Sumo al modelo de Allison algunas ideas de otros autores y ciertos postulados de las teorías de la legitimidad política y de los grupos de interés, con el objeto de obtener un marco teórico más amplio que me permita interpretar mejor la realidad.

Divido esta sección en cinco partes. La primera se refiere a las entidades que toman las decisiones gubernamentales (las organizaciones del gobierno); la segunda es una exposición de cómo estas organizaciones toman las decisiones. En la tercera enuncio los postulados generales del marco teórico. En la cuarta parte explico la importancia de las organizaciones gubernamentales como centros de la toma de decisiones de la política estatal y gubernamental. Finalmente, presento las ventajas y límites del modelo teórico del proceso organizacional.

Las organizaciones gubernamentales

Quien toma las decisiones gubernamentales no es una "nación" o "gobierno" monolítico, sino una constelación de organizaciones débilmente unidas y que presiden los líderes gubernamentales.

En realidad, las organizaciones son elementos importantes del gobierno, ya que proveen la estructura y continuidad para las actividades gubernamentales. "La diferencia entre un gobierno como conjunto de funcionarios elegidos constituyendo el gobierno cotidiano, y el gobierno

como conjunto de organizaciones permanentes es la diferencia entre lo efímero y lo durable".³¹

Las organizaciones son la principal fuerza activa del gobierno. Estas movilizan leyes y recursos (dinero, empleados, etc.) con el propósito de conseguir resultados programados. La organización de estos recursos en una dependencia particular significa transformar los recursos abstractos a resultados programados.

En este sentido, se puede afirmar que todos los sucesos políticos son producto del proceso organizacional. Por ejemplo, si el gobierno mexicano aplica una reforma fiscal, ésta es una acción organizacional: la acción de los empleados públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público agrupados en sus áreas, que responden a las órdenes de los mandos medios, responsables ante los superiores, y que se movilizan para realizar cambios en las leyes y los recursos a fin de cobrar impuestos a diversos sectores de la sociedad.

La atención de las facetas múltiples de la política nacional requiere que los problemas se dividan y repartan entre las organizaciones y, por tanto, que el poder del gobierno se distribuya entre éstas.

Las organizaciones grandes evitan que una autoridad central tome o dirija las decisiones importantes. La división de los problemas y la distribución del poder de decisión permite atención más especializada a las facetas particulares de los problemas, algo que no sería del todo posible si los líderes gubernamentales tratarán de resolver los problemas por su cuenta. Pero a esta atención adicional debe acompañar una definición

31.- Richard Rose, *Understanding Big Government. The Programme Approach* (Londres: Sage Publications, 1984) p. 150.

explícita de qué es lo que una organización atiende y cómo están programadas las respuestas organizacionales.³²

En los Estados contemporáneos existe gran cantidad de organizaciones gubernamentales; son tantas y tan heterogéneas que ningún político o investigador social puede identificarlas fácilmente. Su heterogeneidad significa que es engañoso tratar de generalizar las características de todos los organismos gubernamentales por los atributos de alguno de ellos.

Debido a que las instituciones del gobierno son variadas y numerosas, mucho del proceso de gobernar se refiere a las relaciones entre las organizaciones gubernamentales.

Una organización específica depende de otra en factores como su financiamiento, personal o autoridad estatutaria. Dice Rose: "Las organizaciones gubernamentales son interdependientes, cada una fiándose de otra para emprender las actividades necesarias para aplicar un programa público".³³

Las relaciones interorganizacionales inevitablemente implican políticas interorganizacionales. Las organizaciones dentro de un gobierno a menudo están en desacuerdo, y compiten entre ellas por los recursos públicos escasos. La heterogeneidad también significa que las organizaciones tendrán elementos de intercambio entre ellas. El proceso de política interorganizacional no se refiere sólo al conflicto, sino también a la resolución del conflicto por medio de la negociación política.

32.- Ver a Graham T. Allison, *op. cit.*, p. 80.

33.- Richard Rose, *op. cit.*, p. 152.

El proceso de toma de decisiones

Si bien las organizaciones gubernamentales son las que producen las decisiones, existe una serie de factores determinantes del proceso organizacional que, por lo tanto, también determinan el proceso de toma de decisiones. Expongo a continuación cómo se realiza el proceso organizacional para producir las decisiones gubernamentales y los factores que lo caracterizan y determinan.

Las organizaciones del gobierno funcionan sólo cuando desempeñan rutinas.³⁴ Los líderes gubernamentales pueden, de hecho, tomar decisiones, lo cual genera rutinas organizacionales. Además, pueden influir en la producción de las organizaciones y elegir una combinación de los productos. Sin embargo, la mayor parte del comportamiento organizacional está determinado por procedimientos previamente establecidos.

La existencia de rutinas organizacionales para emplear las capacidades físicas de las organizaciones constituye el rango de las alternativas posibles y efectivas que tienen los líderes gubernamentales para resolver un problema. La existencia de un personal equipado y adiestrado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público permite decidir sobre una política fiscal con ciertas características. Los líderes gubernamentales no siempre perciben el hecho de que los programas fijos (equipos, hombres y rutinas que existen en un tiempo particular) disminuya el rango de alternativas.

Las organizaciones se encargan de estructurar los límites y las restricciones dentro de las cuales los líderes toman "sus" decisiones. De hecho, son las organizaciones las que advierten el surgimiento de los

34.- Ver a Graham T. Allison, *op. cit.*, pp. 79-80.

problemas, proveen la información necesaria y dan los pasos iniciales para identificarlos; posteriormente los asuntos a resolver se turnan a los líderes.³⁵

La característica principal de la actividad organizacional es su carácter programado, es decir, la extensión en la que el comportamiento de una organización en un caso particular es producto de rutinas preestablecidas. En la producción de decisiones y acciones, la actividad de cada organización está caracterizada por:

1.- Metas (conjunto de restricciones que definen y permiten un desempeño aceptable). Las metas operacionales son excepcionalmente reveladas en los mandatos formales.

El conjunto de restricciones surgen de una mezcla de expectativas y demandas de otras organizaciones en el gobierno y de la autoridad estatutaria, de demandas de los ciudadanos y grupos de interés especiales, y de la negociación dentro de la organización. Estas restricciones --que son relativamente estables-- aseguran una resolución de los problemas; sin embargo, debido a que las restricciones muchas veces no son compatibles entre sí, sólo se logra una cuasiresolución. Las restricciones están formuladas como imperativos para evitar desastres e incomodidades específicas para las organizaciones.

2.- Atención secuencial de las metas. El dispositivo de la atención secuencial permite que se resuelvan los conflictos entre las restricciones operacionales. Cuando un problema surge, las subunidades de la organización a las que concierne el asunto lo tratan a base de las restricciones que se consideran más importantes.

35.- *Ibid.*, pp. 78-79.

Cuando surge el problema siguiente, otro grupo de subunidades lo tratan, concentrados en otro conjunto de restricciones diferentes.

3.- Procedimientos operativos estándares. Las organizaciones desempeñan sus funciones "más altas" --como la atención a las áreas con problemas, el seguimiento de la información y la preparación de respuestas relevantes para contingencias probables-- haciendo tareas "más bajas" --como preparación de presupuestos, elaboración de informes y desarrollo de instrumentos. Para desempeñar de manera confiable estas tareas se necesitan *procedimientos operativos estándares*. Estas reglas empíricas permiten acciones concertadas de un gran número de individuos. Las reglas son a menudo lo bastante simples como para que se aprendan rápido y se apliquen sin errores. Puesto que los procedimientos son *estándares*, no pueden cambiar rápida o fácilmente. Sin tales procedimientos estándares, no sería posible desempeñar ciertas tareas concertadas, aunque también implican que el comportamiento organizacional en instancias particulares aparezca ocioso, indebidamente formalizado y, a menudo, inapropiado. Algunos procedimientos operativos estándares son simplemente convenciones que hacen posible regular o coordinar la actividad, pero la mayor parte de ellos están establecidos en la estructura organizacional, en las normas de la organización o en las actitudes básicas y estilos operativos de sus miembros.

4.- Programas y repertorios. Las organizaciones deben ser capaces de desempeñar acciones en las que el comportamiento de cientos de individuos esté coordinado. Para asegurar el desempeño eficaz es necesario que un conjunto de procedimientos operativos estándares enumerados produzcan las acciones específicas.

Cada conjunto de procedimientos operativos estándares comprende un *programa* que las organizaciones tienen disponible para enfrentar una situación. El conjunto de programas relevantes para un tipo de actividad constituye un repertorio organizacional. El número de programas en un repertorio está bien delimitado.

Las organizaciones ejecutan programas cuando son estimuladas; en una situación particular los programas no pueden cambiarse sustancialmente. A mayor complejidad de la acción y a mayor número de individuos involucrados, mayor es la importancia de los programas y repertorios como determinantes del comportamiento organizacional.

5.- Evitar de la incertidumbre. Las organizaciones tratan de evitar la incertidumbre más que predecir los acontecimientos futuros.

Unas organizaciones regulan las reacciones de otras y de los actores sociales interesados por medio de la negociación.

En primer lugar, los arreglos con otras organizaciones gubernamentales se logran con el acuerdo del reparto presupuestal, aceptando las áreas de responsabilidad y estableciendo prácticas convencionales.

En segundo lugar, los arreglos con gobiernos de otros países y con organizaciones extragubernamentales se consigue por medio de compromisos y de "relaciones de grupo" (por ejemplo aquellas que surgen entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México y la Secretaría del Tesoro de Estados Unidos).

Cuando es difícil negociar, porque las organizaciones son enemigas, los compromisos y las prácticas convencionales desempeñan una función similar.

En caso de que la negociación sea imposible, las organizaciones tratan de evitar la incertidumbre por medio de un conjunto de "escenarios estándares" que constituyen las contingencias para las que están preparadas.

6.- Solución a un problema no estándar. Cuando las situaciones no pueden interpretarse como estándar, las organizaciones se dedican a buscar una solución. El estilo de la búsqueda y su momento de detención están en gran medida determinadas por las rutinas existentes.

La búsqueda organizacional de cursos de acción alternativos es un problema orientado: se concentra la atención en una incomodidad atípica que debe evitarse. Parece claro: primero se busca el síntoma y luego la nueva alternativa.

Los patrones de búsqueda revelan sesgos que reflejan factores tales como el adiestramiento especializado, la experiencia de varias partes de la organización y los patrones de comunicación dentro de ella.

7.- Aprendizaje y cambio organizacional. El comportamiento organizacional, ante todo, persiste. En la respuesta a problemas no estándares, las organizaciones buscan soluciones y las rutinas evolucionan, asimilando la nueva situación. Tal aprendizaje y cambio son consecuencia, en gran parte, de los procedimientos existentes, aunque a veces ocurren cambios a fondo.

Las condiciones en las que los cambios drásticos son más probables incluyen factores como problemas en el ejerciciopresupuestario, carestía prolongada del presupuesto y graves fallas en el desempeño organizacional.

Cabe destacar que los cambios drásticos ocurren usualmente en respuesta a los desastres mayores. Cuando hay una gran falla en los procedimientos y repertorios de una organización, las autoridades exteriores a ésta demandan cambios. Individuos comprometidos con el cambio organizacional reemplazan a ciertos miembros claves de la organización.³⁶

La responsabilidad por parte de una organización gubernamental en atender un conjunto limitado de problemas alienta lo que Allison denomina como "estrechez de miras" (*parochialism*) en el aspecto organizacional³⁷ y que van a determinar el proceso de toma de decisiones. La estrechez de miras se refiere a la tendencia de las organizaciones a actuar de acuerdo a formas, modos, conductas, etc. desarrolladas por ellas mismas y que favorecen a sus intereses.

Otros factores que fomentan la estrechez de miras organizacional son la información selectiva disponible, el reclutamiento del personal, el ejercicio cotidiano de los individuos, la acción de pequeños grupos de presión y la distribución de recompensas por parte de la organización.³⁸ Las clientelas (por ejemplo, los grupos de interés), los aliados gubernamentales (por ejemplo, las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión) y las contrapartes extranacionales (por ejemplo, las secretarías o ministerios de finanzas o los bancos centrales de otros países) también influyen en esta estrechez de miras.

36.- *Ibid.*, pp. 81-85.

37.- *Ibid.*, p. 81.

38.- *Ibid.*

Así, las organizaciones desarrollan propensiones relativamente estables en sus percepciones, prioridades operacionales e identificación de los problemas.³⁹

La acción gubernamental requiere descentralizar la responsabilidad y el poder. Pero los asuntos gubernamentales no corresponden nítidamente a dominios separados. El desempeño del trabajo de cada organización tiene consecuencias importantes para otras dependencias. Los asuntos importantes se superponen en las jurisdicciones de varias organizaciones. Así, las necesidades de descentralización requieren de la coordinación.

La exigencia de coordinación y centralización de la política garantiza el compromiso de los líderes gubernamentales, ya que ciertas propensiones y rutinas de cada organización pueden alterarse por la intervención de los líderes gubernamentales. Sin embargo, la dirección central y el control persistente de la actividad organizacional no es posible.

Las relaciones de coordinación y control que existen dentro de una organización, entre organizaciones o entre los líderes gubernamentales y éstas depende de un número de variables estructurales como la naturaleza del trabajo, la información y medidas del desempeño organizacional que disponen los líderes gubernamentales, el sistema de recompensas y castigos para los miembros de la organización y los procedimientos para conseguir los recursos materiales y humanos.

Por ejemplo, si las autoridades más altas son las que distribuyen las recompensas y castigos a los miembros de una organización, entonces estas autoridades pueden ejercer algún control especificando de los criterios de evaluación de los resultados organizacionales. Los criterios de evaluación se convierten en una restricción dentro de cada procedimiento de actuación

39.- *Ibid.*

organizacional. Las restricciones, sin embargo, son rígidos instrumentos de control.

La intervención de los líderes gubernamentales algunas veces logra cambiar la actividad de una organización en una dirección específica, pero en realidad esto ocurre muy pocas veces.⁴⁰

La persistencia organizacional no impide cambios en la conducta gubernamental. Los líderes del gobierno presiden el conglomerado de organizaciones. A pesar de los límites en la capacidad del liderazgo para controlar los cambios en las metas y procedimientos operativos estándares de una organización particular, muchos problemas importantes de la acción gubernamental requieren que los líderes decidan qué organizaciones pondrán en práctica cuáles programas y dónde.

Así, ciertos cambios importantes en el comportamiento de los gobiernos pueden producirse y, al mismo tiempo, alterar apenas la estrechez de miras y los procedimientos operativos estándares de una organización particular. El grado de estos cambios está limitado por el rango de los programas organizacionales existentes.

Las opciones del liderazgo para cambiar el comportamiento gubernamental incluyen: inducir el programa A, más que el programa B, dentro de un repertorio, impulsar rutinas organizaciones ya existentes en un nuevo contexto y estimular varios programas organizacionales diferentes simultáneamente.

En largo plazo, los líderes pueden crear nuevas organizaciones, e, incluso efectuar ocasionalmente cambios deliberados por medio de la manipulación de factores que apoyan las tendencias organizacionales existentes. Pero en la elaboración esas alternativas, los líderes se basan, una

40.- *Ibid.*, pp. 85-87.

vez más, en la información de que disponen, en las estimaciones elaboradas y en las alternativas especificadas por los programas organizacionales.⁴¹

El modelo del proceso organizacional que explica la toma de decisiones gubernamentales conduce a la siguiente deducción: si un gobierno desempeña hoy una acción de cierto tipo, sus componentes organizacionales deben haber estado desempeñando ayer una acción sólo marginalmente diferente de la acción de hoy. En algún punto específico del tiempo, t , un gobierno consiste en un conglomerado establecido de organizaciones, cada una con metas, programas y repertorios existentes. Las características de una acción gubernamental en algún momento proviene de estas rutinas establecidas y de las elecciones que hacen los líderes gubernamentales entre programas establecidos, a base de la información y estimaciones proporcionadas por las rutinas establecidas. La mejor explicación del comportamiento de una organización en t es $t - 1$; la mejor predicción de lo que pasará en $t + 1$ es t .⁴²

Propuestas generales

De acuerdo a los postulados del modelo del proceso organizacional, se pueden derivar una serie de proposiciones generales sobre el comportamiento del gobierno en la toma de decisiones:

a) Cualquier consideración de la eficacia organizacional debe tener en cuenta que todas las organizaciones, incluyendo las gubernamentales, son inevitablemente imperfectas. Una organización perfecta no es más posible en la compleja sociedad moderna de lo que es el mercado perfecto en la teoría

41.- *Ibid.*, p. 87.

42.- *Ibid.*, pp. 87-88.

económica. Ninguna organización gubernamental puede encontrarse con todos los criterios para la administración perfecta. El gobierno carece de una organización unitaria con una sola línea de autoridad inequívoca, reglas uniformes, objetivos claramente definidos y clasificados, tiempo suficiente, información perfecta y consenso sobre las metas entre las organizaciones. "Cada organización gubernamental --dice Hood-- es deficiente en cierta medida en cada uno de estos atributos".⁴³

b) Las metas programadas de las organizaciones gubernamentales varían en sus logros. Algunas tareas son, en términos prácticos, más realizables que otras porque hay tecnologías conocidas y efectivas. Un departamento de ingeniería de carreteras puede ser más eficaz para construir caminos que un departamento de ingeniería social para reducir la pobreza. Cuando se intenta evaluar la eficacia de la estructura organizacional, es necesario tener en cuenta las diferencias que existen entre las metas programadas. Cualquier organización puede lograr metas relativamente simples, pero ninguna forma organizacional puede garantizar el éxito si sus metas son una "misión imposible".

c) La actividad de las organizaciones, basada en sus programas y procedimientos operativos estándares, no permite una adaptación previsor y flexible para resolver un problema.

d) Los detalles y matices de una acción organizacional están determinados principalmente por las rutinas de la organización, no por directrices de los líderes del gobierno.

e) Si los procedimientos operativos estándares son los apropiados, el desempeño promedio de las organizaciones es mejor de lo que sería si

43.- Ver a C.C. Hood, *The Limits of Administration* (London [and] New York: John Wiley, 1976).

cada asunto se resolviera individualmente. Sin embargo, los asuntos específicos, particularmente los que no tienen características estándares y que aparecen en momentos críticos, se manejan frecuentemente, tardía e inapropiadamente.

pp Los programas --un grupo de procedimientos operativos estándares--, es raramente diseñado para atender una situación específica. Puesto que las organizaciones con estrechez de miras desarrollan los repertorios (conjuntos de programas) para escenarios estándares, entonces los programas disponibles para tratar con una situación particular son a menudo los inapropiados para resolverla.⁴⁴

f) El conjunto de alternativas para resolver un asunto --definidas por las organizaciones con detalles suficientes como para que sean opciones duraderas-- es extremadamente limitado, tanto en su número, como en su carácter. El escaso número de alternativas refleja el alto costo de su producción y el interés de las organizaciones en controlarlas, más que en elaborarlás.

g) La naturaleza de las alternativas no es siempre igual y difiere constantemente. Los líderes de una organización, por ejemplo, no piensan en las mismas alternativas que son importantes para un grupo de cinco expertos desinteresados. La diferencia está en la configuración de las organizaciones establecidas, sus metas y procedimientos.

h) Las alternativas elaboradas a base de las metas organizacionales existentes generalmente son más adecuadas. A la inversa, las alternativas que le son contrarias son más bien pobres.

44.- Ver a Graham T. Allison, *op. cit*, pp. 89-90.

- i) Es probable que también sean pobres las alternativas que requieran la coordinación de varias organizaciones, o aquellas que se refieran a asuntos que comprendan la acción entre organizaciones.⁴⁵
- j) Los proyectos que implican que las unidades organizacionales existentes partan de sus programas establecidos al desempeño de tareas no programadas, o los proyectos que requieren de la coordinación de los programas de varias organizaciones raramente terminan según lo previsto originalmente.
- k) Es probable encontrarse con resistencia organizacional cuando una parte del problema asignado es contraria a las metas organizacionales.
- l) Puesto que la mayoría de las acciones organizacionales son constantes -por ejemplo, el comportamiento en un tiempo, t , es marginalmente diferente del comportamiento en $t - 1$ --, entonces, es posible hacer una serie de predicciones --el comportamiento en $t + 1$ será marginalmente diferente del en el tiempo presente. De acuerdo a esto hay pruebas de que los presupuestos de las organizaciones cambian incrementalmente (tanto en términos absolutos como en relativos). Las organizaciones simplemente toman el presupuesto del año pasado como base y lo ajustan a la alza. Los cambios presupuestales importantes en un sólo año (entre las organizaciones o entre unidades dentro de las organizaciones) se tratan de evitar en los posible.
- m) Los problemas, prioridades y percepciones organizacionales son relativamente estables. Los procedimientos y repertorios organizacionales cambian incrementalmente. Las actividades nuevas consisten por lo general en adaptaciones marginales de los programas y actividades existentes.

45.- *Ibid.*, pp. 90-91.

- n) Una vez iniciado un programa, no se abandona en el punto donde los costos objetivos tienen mayor valor que los beneficios. El "momentum" organizacional los prolonga fácilmente más allá de este punto de pérdida.⁴⁶
- o) El número de empleados y de gastos de las organizaciones gubernamentales puede aumentar sustancialmente sin que exista un incremento en el número de sus obligaciones programadas si sus actividades principales son rutinas. Además es posible encontrar que un gran número de unidades operativas paralelas y más o menos idénticas llevan a cabo el mismo programa en diferentes lugares.⁴⁷
- p) La multiplicación de programas públicos para proveer bienes y servicios no necesariamente implica aumentar el número de organizaciones o programas dentro del gobierno, aunque sí incrementan las demandas por más recursos:

Quando una organización está haciendo más de lo mismo, por ejemplo enseñando a más alumnos o atendiendo a más pacientes, no necesita establecer nuevas dependencias o agencias; simplemente necesita más recursos para expandir el número de unidades que proveen servicios estandarizados. A la inversa, cuando un gobierno aumenta el número de sus obligaciones programadas, la adición inicial de recursos quizá no será grande, pero hay usualmente una presión para crear nuevas dependencias o agencias que sean responsables de nuevos programas.⁴⁸

- q) La planeación de largo plazo tiende a institucionalizarse y luego a desconsiderarse.⁴⁹

46.- *Ibid.*, pp. 91-92.

47.- Ver a Manfred Kochen [y] K.W. Deutsch, *Decentralization* (Cambridge, Mass.: Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1980), citado por Richard Rose, *op. cit.*, p. 169.

48.- Richard Rose, *op. cit.*, p. 170.

49.- Ver a Graham T. Allison, *op. cit.*, p. 92.

- r) Las organizaciones descuidan, por lo general, sus disyuntivas (por ejemplo, cuando les es difícil elegir metas). Las metas incompatibles entre sí son atendidas secuencialmente: las organizaciones satisfacen una mientras que simplemente descuidan otra.⁵⁰
- s) La mayor parte de las organizaciones definen su meta principal en términos de crecimiento del presupuesto, aumento de los recursos humanos y expansión territorial; así, tratan los problemas que surgen en áreas donde los límites son ambiguos y cambiantes, o los asuntos que implican la acción en nuevos territorios por medio de una actividad "colonizadora" ⁵¹, es decir, de crecimiento y expansión organizacional.
- t) Las organizaciones o subunidades de una organización a menudo se crean con el objeto de atender especialmente los aspectos descuidados de un asunto. Los líderes ven esto como forma de incrementar las opciones por medio de la provisión de información y alternativas que, de otra manera, no serían disponibles.
- u) Sin embargo, la existencia de más opciones afecta la elección de alternativas, ya que las organizaciones creadas para proveer más opciones también producen información y estimaciones que, de alguna manera, están diseñadas para fomentar la elección de su opción más prometedora.⁵²
- v) Cuando el número de organizaciones aumenta, existe la evidencia de la necesidad de aumentar las tareas de coordinación. "Hay --dice Rose-- un incremento en el número de actividades de coordinación requeridas para

50.- *Ibid.*, pp. 92-93.

51.- *Ibid.*, p. 93.

52.- *Ibid.*

reunir a las organizaciones separadas con tareas afines. Las negociaciones y conflictos políticos entre las organizaciones también aumenta".⁵³

w) La multiplicación de las organizaciones gubernamentales puede reducir la eficacia, porque más organizaciones están implicadas en la decisión y aplicación de un programa. Mientras los problemas de ejecución son limitados en los programas establecidos --ya que las relaciones interorganizacionales están bien establecidas--, los nuevos programas tienen más problemas para demostrar su eficacia. Pressman y Wildavsky, en su libro *Implementation* ⁵⁴, aducen que el aumento es exponencial en la probabilidad de fracaso de un nuevo programa cuando se incrementa el número de organizaciones para aplicarlo. El argumento depende de del supuesto de que la necesidad de "espacios libres" ⁵⁵ entre las organizaciones aumenta desproporcionadamente con un incremento en el número de las organizaciones involucradas, y de que cada espacio libre es independiente de cualquier otro; de este modo aumenta la probabilidad de fracaso si cualquier organización se niega a cooperar.

Pero el incremento en el número de las organizaciones no significa necesariamente aplicar de manera ineficaz un nuevo programa. Bowen ⁵⁶ ha demostrado que los supuestos de Pressman y Wildavsky son de uso limitado. Muchos "espacios libres" dependen de los otros y las organizaciones a menudo covienen en enfrentarse con una multiplicidad de problemas simultáneamente. Además, el éxito de las etapas iniciales de la

53.- Richard Rose, *op. cit.*, p. 174.

54.- Ver a Jeffrey Pressman [y] Aaron Wildavsky, *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1973).

55.- Traduje la palabra *clearances* como "espacios libres".

56.- Ver a Elinor R. Bowen, "The Pressman-Wildavsky Paradox" en *Journal of Public Policy*, Vol. 2, no. 1 (1982) pp. 1-22.

aplicación de un programa aumenta ampliamente la eficacia de las etapas subsecuentes.

x) La factibilidad administrativa es un factor importante para el análisis, predicción y explicación de los hechos. Una brecha considerable separa lo que los líderes eligen (o quizá racionalmente han escogido) y lo que las organizaciones aplican.

y) Los líderes gubernamentales pueden esperar que cada organización "haga su parte" en términos de qué es lo que la organización sabe hacer. También pueden encontrarse con información incompleta y distorsionada de alguna organización sobre una parte específica del problema.⁵⁷

z) Las rutinas y orientaciones organizacionales existentes no son impenetrables al cambio directo. Si los objetivos de los factores principales que apoyan las rutinas --como el personal, recompensas, información y presupuesto-- son bien atendidos, pueden efectuarse cambios mayores en el tiempo. Sin embargo, los términos y condiciones de la mayoría del trabajo de los líderes políticos --como su breve posesión de los cargos y la responsabilidad en asuntos de suma importancia-- hacen que el cambio directo y efectivo no sea muy común.⁵⁸

aa) Los políticos conceden gran importancia a las organizaciones, lo cual se refleja en sus intentos frecuentes de reorganizar una o más de las instituciones del gobierno. Peter Szanton ha demostrado que la reorganización es una preocupación casi crónica de los presidentes norteamericanos de la posguerra.⁵⁹ Otros autores llegan a la conclusión de

57.- Ver a Graham T. Allison, *op. cit.*, pp. 93-94.

58.- *Ibid.*, pp. 94-95.

59.- Ver por ejemplo a Peter Szanton (ed.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?* (Chatham, N.J.: Chatham House, 1981).

que el caso es frecuente en las agendas políticas europeas.⁶⁰ Cambiar la estructura de las organizaciones que desempeñan programas significa influir también en los programas.

ab) Cada organización dentro del gobierno tiene un grupo distintivo de intereses y metas. Un ministro o secretario de Estado puede convertirse en el portavoz de sus clientelas "cautivas"; por ejemplo, el de agricultura, de los campesinos; el de industria, de los empresarios y el de trabajo, de los obreros.

ac) A mayor número de organizaciones dentro del gobierno, mayor número de intereses articulados dentro del gobierno y mayor número de conflictos potenciales entre las organizaciones gubernamentales.⁶¹

ad) El crecimiento de las organizaciones supranacionales y transnacionales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comerciales (GATT) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) han aumentado la complejidad de las políticas interorganizacionales. Las principales organizaciones gubernamentales tratan con sus homólogos de otros Estados, así como lo hacen con otros ministros o secretarios de Estado en su propio país. Dice Rose:

En un [ministerio del] Tesoro nacional, una parte del ministerio estará continuamente tratando con los problemas de la economía internacional, representado por los gobiernos y bancos extranjeros y otra parte con los asuntos internos. La incorporación de presiones conflictivas dentro de un sólo ministerio aumenta la comunicación entre las unidades responsables, pero esto no remueve más fácilmente

60.- Ver por ejemplo a A.F. Leemans (ed.), *The Management of Change in Government* (La Haya: Martinus Nijhoff, 1976) y G. E. Caiden [y] H. Siedentopf (eds.), *Strategies for Administrative Reform* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1982): ambos citados por Richard Rose, *op. cit.*, p. 172.

61.- Richard Rose, *op. cit.*, p. 174.

los conflictos inherentes en el contraste de las presiones internas e internacionales.⁶²

ae) Un ministro o secretario de Estado, al ser elegido o designado para dirigir su organización gubernamental, tiene relación directa dentro de una comunidad elitista. Sus problemas inmediatos son manejar el ministerio o secretaría de Estado de la cual es responsable y ocuparse en las políticas interorganizacionales e intergubernamentales, con el objeto de promover su organización ante otras organizaciones y gobiernos.

af) Según Wassenberg y Kooiman⁶³, en cuanto los líderes toman posesión de las organizaciones gubernamentales, las presiones populares externas al gobierno pueden amenazar con una sobrecarga estructural, esto es, la imposición de más demandas de lo que la organización puede enfrentar. En respuesta, los funcionarios pueden recurrir a una "clausura defensiva" reduciendo su apertura a las presiones populares.

ag) No existe igualdad en el ejercicio del poder de los miembros de una organización. Algunos de ellos inevitablemente tienen más tiempo para dedicarse a ella, son más hábiles y capaces para obtener y usar la información y para persuadir a sus colegas de que sean aceptados como los líderes. La democracia, según Robert Michels, es imposible en una organización: es la oligarquía --el dominio de unos cuantos-- la tendencia más real: "La organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los

62.- *Ibid.*, pp. 175-176.

63.- Según A. F. P. Wassenberg [y] J. Kooiman, "Advice and the Reduction of Overload" en Richard Rose (ed.), *Challenge to Governance* (London: Sage, 1980) pp. 127-150.

delegados sobre los delegadores. Quien dice organización, dice oligarquía".⁶⁴

Importancia de las organizaciones gubernamentales

Siendo las organizaciones gubernamentales los centro de decisión de la política del Estado tienen importancia determinante en la sociedades contemporáneas. Dice Rose:

La autoridad política --en términos de la relación entre gobernantes y gobernados-- es central para el gobierno. La autoridad tiene dos elementos distintivos: eficacia y consenso. Una organización que no influya eficazmente en torno de la sociedad no es gobierno. Un gobierno que actúa sin el consenso de los gobernados no es gobierno tal como nos gusta pensarlo en el mundo occidental de hoy. La autoridad política requiere valoración cualitativa, no cuantitativa. No decimos que un régimen tiene más autoridad que otro: distinguimos entre regímenes con autoridad legítima o coercitiva.⁶⁵

La eficacia es el primer asunto del gobierno. Gobernar no significa sólo buenas intenciones, sino garantía de que las cosas se hagan. La eficacia es particularmente importante en los gobiernos grandes: "entre más grande sea un gobierno, más grande es el impacto de sus programas sobre la sociedad, sea eficaz o ineficaz".⁶⁶ Para ser eficaz, un gobierno debe ser capaz de movilizar recursos, asignarlos dentro de sus organizaciones complejas y distribuirlos al fomento de las políticas gubernamentales.

Si un gobierno proporciona beneficios a los individuos puede conseguir su cooperación. Pero también es necesario obtener el consenso de las

64.- Ver a Robert Michels, *Los partidos políticos*, Tr. Enrique Molina de Vedia (Buenos Aires, Amorrortu, 1983) vol. 2, p. 189.

65.- Richard Rose, *op. cit.*, p. 54.

66.- *Ibid.*

medidas adoptadas que afectan a los individuos. "Si falta consenso probablemente se reducirá la eficacia gubernamental".⁶⁷

El consenso y la eficacia están relacionados. El éxito de cualquier programa público requiere de la cooperación más o menos voluntaria de los ciudadanos. Un gobierno completamente legítimo debe contar con el consenso de los ciudadanos, y ser eficaz en sus acciones.

Si el gobierno y sus organizaciones fallan en las decisiones y en su aplicación es posible que la legitimidad política descienda.⁶⁸ La legitimidad es un concepto que se refiere a un orden de dominación reconocido como correcto y justo por los gobernados; se trata de una "creencia de que las estructuras, los procedimientos, las acciones, las decisiones, las políticas, los funcionarios y los líderes de un Estado son correctos, adecuados, moralmente buenos, y merecen por ello reconocimiento".⁶⁹

Cuando las organizaciones gubernamentales no logran evitar la incertidumbre se puede desencadenar una crisis de legitimidad, es decir una "crisis de identidad" que amenaza la integración social. En este punto el gobierno no consigue mantener el nivel necesario de apoyo difuso o lealtad de las masas.⁷⁰

67.- *Ibid.*, p. 55.

68.- Esta idea se encuentra en el libro de Jurgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (Buenos Aires, Amorrortu, 1975), aunque el autor utiliza la teoría de sistemas para explicarla. Un estudio de caso, que utiliza las ideas de Habermas sobre la legitimidad y la eficacia de las decisiones gubernamentales, es el de Francisco Gil Villegas, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo" en *Foro internacional*, Vol. XXV, no. 2 (Octubre-Diciembre, 1984)pp. 190-201.

69.- R. M. Merelman, "Learning and Legitimacy" en *American Political Science Review*, Vol. 60 (1966) p. 548, citado por Francisco Gil Villegas, art. cit., p. 191.

70.- Francisco Gil Villegas, art. cit., p. 191.

Lo cierto es que hay una gran dificultad para medir los niveles de legitimidad de la autoridad gubernamental. Su pérdida puede significar desde la evasión de impuestos de los ciudadanos hasta --en casos extremos-- el disentimiento y rechazo total de la autoridad gubernamental por medio de demostraciones, protestas y violencia armada que intente derrocar al régimen político. De ahí la importancia de las organizaciones gubernamentales, su acción cotidiana y las decisiones que toman.

Ventajas y límites del modelo teórico

El modelo del proceso organizacional permite comprender que las decisiones son producto de las organizaciones, cuya estructura formal no es su organigrama o su reglamento interior; son entidades institucionales que deben estudiarse atenta y detalladamente, tal como se presentan en la realidad, incluso antes de formular los principios acerca de cómo deberían de ser y de comportarse.

Una de las principales cualidades de este modelo es lo que podría denominarse su "intento integrador", es decir, la posibilidad de lograr un marco conceptual capaz de dar cuenta, tanto de los aspectos racionales, como de los no racionales en el proceso de la toma de decisiones.

Sin embargo este "intento integrador" tiene sus limitaciones. En realidad cuando se consideran las organizaciones como centros de toma de decisiones es muy difícil indagar sobre la cultura, la distribución y percepción del estatus del personal y, en general, todos los demás rasgos organizacionales tradicionalmente comprendidos bajo el concepto de "organización informal". El resultado es, pues, o una aproximación que se pretende integradora, pero que de hecho resulta limitada, o una

aproximación menos integradora (entre los elementos racionales y los no racionales) pero con mayor capacidad de interpretar los hechos.

Si bien se puede estudiar el proceso de toma de decisiones desde una perspectiva racional, también se puede hacer tomando en cuenta ciertas condicionantes que limitan esta racionalidad, como aquellas que se derivan del proceso organizacional.

Otro problema del modelo es la dificultad de integrar todas las propuestas que sugiere. Si bien para el descubrimiento de la validez o falsedad de la propuestas resulta imprescindible la oposición empírica con los hechos, igualmente indispensable resulta la consideración atenta del marco conceptual general en que tales propuestas se agrupan. Por tanto, es indispensable tener en cuenta la manera en que una propuesta se relaciona con las demás integrantes de la teoría.

A pesar de esas limitaciones, el estudio de la acción gubernamental de acuerdo al paradigma del proceso organizacional puede ser fructífero por muchas razones. Por ejemplo, con un mínimo de información sobre las organizaciones que constituyen el gobierno, sus rutinas y procedimientos operativos estándares, un analista puede mejorar significativamente las interpretaciones generadas con el modelo del actor racional.

Considerando las ventajas y limitaciones señaladas, cuando se quiere estudiar el comportamiento de algunas organizaciones gubernamentales hay que tomar en cuenta varias cosas: primero, que existen grandes diferencias dentro de la amplia clase que son las organizaciones; segundo, que es necesario identificar los factores que apoyan las tendencias del comportamiento, lo que también permite formular de manera más precisa los conceptos y proposiciones del paradigma. Tercero, que es imprescindible investigar las instancias que permitieron un dramático cambio

organizacional para poder indicar, con precisión, las condiciones bajo las cuales el cambio es probable y los instrumentos que un administrador puede usar para mejorar el desempeño de las organizaciones.⁷¹

Las fuentes principales para estudiar el comportamiento de las diferentes organizaciones gubernamentales en una situación específica son: en primer lugar, se pueden consultar libros, monografías o memorias de instituciones o personas relacionadas con el tema y publicaciones periódicas; en segundo lugar, se encuentran todos los documentos oficiales disponibles al público; en tercer lugar, la información que se pueda obtener de fuentes periodísticas (diarios, revistas) en las que se incluyen crónicas de los sucesos, entrevistas de los funcionarios, versiones oficiales y de especialistas, editoriales, etc. Por último, se puede recurrir al método de entrevistas con funcionarios u otras personas que estuvieron involucradas en la toma de decisiones dentro y fuera de las organizaciones gubernamentales.

LA POLITICA ECONOMICA

Antes de terminar este capítulo, es conveniente definir lo que es la política económica. Una de las mayores preocupaciones de los gobiernos contemporáneos es el diseño y la aplicación de la política económica que se puede definir, muy genéricamente, como la intervención deliberada del Estado --por medio del aparato gubernamental-- en los asuntos económicos con el propósito de conseguir ciertos fines.

Para lograr estos fines, los gobiernos tienen que fijar ciertos objetivos específicos que pueden ser expuestos en términos económicos y que, en principio, sean capaces de medirse (en forma ordinal o cardinal).

71.- Graham T. Allison, *op. cit.*, p. 96.

Los principales objetivos de la política económica en el corto plazo son el pleno empleo, la estabilidad de los precios y la mejora de la balanza de pagos.⁷² Los objetivos básicos en el largo plazo son la expansión de la producción, la mejora en la asignación de sus factores, satisfacción de las necesidades colectivas, protección a determinadas regiones o industrias y el perfeccionamiento en la distribución de la renta y la riqueza.⁷³ Los objetivos secundarios a largo plazo son la mejora en las normas del consumo privado, seguridad del abastecimiento, mejoría en el tamaño o en la estructura de la población y la reducción de la jornada laboral.⁷⁴

Estos objetivos se tratan de conseguir por medio de los instrumentos de la política económica, es decir, los medios que tiene el gobierno para producir un efecto económico. Los instrumentos se pueden clasificar en cinco clases:

- a) de hacienda pública o política fiscal que incluye los ingresos y gastos del Estado;
- b) de moneda y crédito o política monetaria;
- c) tipo de cambio o política cambiaria;
- d) control directo que puede ser, por ejemplo, la fijación por parte del gobierno de los precios, cantidades o valores de la producción; finalmente,
- e) los cambios en el marco institucional como, por ejemplo, la estatización del sistema bancario.⁷⁵

72.- Ver a E. S. Kirschen, *Política económica contemporánea. Teoría general*, 2da. ed., Tr. Salvador Condominas (Barcelona, España: Oikos-tau, 1969) p. 17.

73.- *Ibid*, pp. 17-18.

74.- *Ibid*.

75.- *Ibid*, p. 28.

Una medida de política económica es el uso de un instrumento particular en un tiempo determinado para promover uno o más objetivos; por ejemplo, la decisión de elevar la tasa de interés bancaria en una fecha determinada o la de reducir el impuesto sobre la renta.

En las economías actuales las interrelaciones entre los objetivos de la política económica son numerosas e importantes. Ciertos instrumentos usados para conseguir algún objetivo pueden tener efectos sobre otros objetivos; algunos instrumentos se interfieren los unos a los otros y, en muchas ocasiones, el número total de instrumentos utilizables es menor que el número total de objetivos. Estas interacciones pueden conducir a reforzar la eficacia de los instrumentos, aunque también llegan a debilitar sus efectos y ocasionar graves contradicciones.

Con la creciente intervención del Estado en la economía, la política económica se ha convertido en una de las principales y más delicadas cuestiones del gobierno. Es necesario pensar que muchas veces la política económica aparece más "política" que "económica". Si bien los objetivos antes expuestos sólo se refieren al ámbito económico -como la expansión de la producción o la estabilidad de los precios-, la política económica en la sociedad contemporánea tiene claros objetivos políticos. Por ejemplo: una medida de gasto público puede paliar un conflicto social; una inversión pública en cierta región puede ayudar al partido en el poder a ganar una elección local o la estatización del sistema bancario mermar el poder del grupo de empresarios financieros.

Las consecuencias de la política económica son diversas, de grandes alcances y, por tanto, de extrema importancia. Una mala decisión puede llevar a una pérdida de credibilidad y reducir los niveles de consenso y legitimidad que necesita el gobierno para actuar. El caos económico

generado por una mala decisión de política económica puede acabar en un desastre. Tal es el caso, por ejemplo, del manejo de la política económica a finales de 1981 y principios de 1982, que tuvo graves consecuencias, no sólo económicas, sino políticas y sociales que --sin temor a equivocarme-- todavía se viven siete años después.⁷⁶

⁷⁶.- Ver, por ejemplo, el artículo de Francisco Gil Villegas citado arriba en la nota 68.

CAPITULO II:

FACTORES ESPECIFICOS QUE INFLUYEN Y DETERMINAN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO

En el capítulo anterior expuse las propuestas teóricas generales que influyen y determinan el proceso de toma de decisiones gubernamentales. En este apartado presento los factores (económicos, políticos y sociales) o propuestas particulares del caso mexicano que determinan e influyen dicho proceso en el área de la política económica. Es la exposición de lugares comunes de la literatura sobre el México contemporáneo.

La identificación total de estos factores parece una tarea demasiado compleja, que rebasa los límites de esta investigación. Por tanto, he decidido mencionar sólo aquellas que están expuestas en los estudios sobre el proceso de toma de decisiones gubernamentales en México.¹

Los factores que a continuación estudio están relacionados con características propias de la economía, del Estado y del régimen político mexicano. Claramente, estos factores pueden ser objeto de una sola investigación a fondo; en esta tesis sólo menciono, brevemente, los elementos más indispensables para comprender mejor el proceso que investigo.

1.- Ver, por ejemplo, a Guy Benveniste, *Bureaucracy and National Planning: A Sociological Case Study in Mexico* (New York: Praeger Publishers, 1970); Terry L. McCoy, "A Paradigmatic Analysis of Mexican Population Policy" en Terry L. McCoy (ed.), *The Dynamics of Population Policy in Latin America* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishers, 1970) y Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit-Sharing Decision. Politics in an Authoritarian Regime* (Berkeley: University of California Press, 1975).

La economía mexicana se caracteriza por una producción capitalista dominante, pero poco desarrollada cuantitativa y cualitativamente y, por esto, subordinada internacionalesmente. Además, esta producción coexiste con formas productivas precapitalistas.²

Debido a su debilidad, la economía mexicana es muy propensa a crisis de corto plazo, lo que no permite un crecimiento sostenido del producto y acentúa la mala distribución de la riqueza.³

La subordinación a la economía internacional se refleja en su necesidad histórica de recurrir al exterior para adquirir los recursos financieros.⁴ Además, se busca en el mercado internacional las nuevas tecnologías debido a la "baja cientifización y tecnologización del proceso de trabajo".⁵

Los problemas estructurales de la economía han estado asociados con intervención activa del Estado. Es posible afirmar que la economía ha necesitado al Estado para crear las condiciones objetivas y subjetivas de un desarrollo capitalista más o menos sostenido. Pero también el Estado se ha valido de la economía para evitar conflictos sociales y lograr niveles de legitimidad necesarios para ejercer el poder.⁶

2.- Luis F. Aguilar Villanueva, *Política y racionalidad administrativa*, Col. Teoría de la administración pública, no. 3 (México, D.F.: INAP, 1982) p. 111.

3.- Ver *ibid* y Adalberto García Rocha, *Distribución del ingreso en México* (México, D.F., El Colegio de México, 1987).

4.- De ahí, por ejemplo, el grave problema que representa la deuda externa en la economía del país.

5.- Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 111.

6.- Ver, por ejemplo, al mismo Luis Aguilar Villanueva, *op. cit.*, a Francisco Gil Villegas, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José

El Estado social-intervencionista mexicano, nacido en la Revolución y estructurado en los años siguientes a ésta, tiene vinculación importante con las organizaciones de masas --obreros y campesinos, principalmente-- de las que deriva gran parte de su legitimidad y a cuyos problemas sociales quiso dar una solución completa la Revolución.

El Estado, frente a la endeble estructura económica y la creciente cobertura de los intereses y demandas de las masas organizadas, se encuentra ante inestabilidad continua entre el conjunto de medios (los recursos económicos) y el conjunto de fines revolucionarios que lo legitima (justicia social, independencia nacional, distribución de la riqueza, etc.). Una consecuencia clara de la brecha entre los medios y fines es el endeudamiento del sector público para financiar el desarrollo económico y el gasto social que tiene efectos legitimadores.⁷

En los últimos años, la inestabilidad ha sido más evidente: el Estado social-intervencionista está en crisis. Lejos de ser una fórmula para administrar la crisis,⁸ se ha convertido en una fuente más generadora de problemas: es la crisis de la administración de la crisis.⁹

Se recuerda 1982 como inicio de la prolongada crisis económica que vive el país. Los problemas estructurales de la economía, que se reflejaban en la incapacidad de recuperar el crecimiento económico y generar nuevos empleos, se acentuaron con problemas de corto plazo: aumento del ritmo

López Portillo" en *Foro Internacional*, XXV, 2 (Octubre, Diciembre, 1984) pp. 190-201 y a Carlos Bazdresch, "Las causas de la crisis" (mimeo), 73 pp.

7.- Esta idea es original de James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, Tr. Gerardo di Masso [y otros] (Barcelona, España: Península, 1981) 347 pp.

8.- Ver a Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, John Keane (ed.) (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1987) 310 pp.

9.- *Ibid.*

inflacionario, devaluación del peso, incremento espectacular de la deuda externa (privada y pública), fuga de capitales, pérdida de poder adquisitivo, caída del ahorro interno, etc. ¹⁰

La endeble economía mexicana y la intervención activa del Estado para fomentar el desarrollo y para legitimar el ejercicio del poder son dos factores que influyen y determinan el proceso de toma de decisiones de la política económica. Un ejemplo ilustra esto: es casi imposible pensar en una medida de suspensión unilateral de la deuda externa que tendría consecuencias desastrosas y profundas para una economía tan dependiente como la mexicana. Esto significa que ciertas decisiones pueden tomarse y llevarse a cabo y otras, simplemente, se descartan.

Otro ejemplo: las organizaciones gubernamentales y los líderes que deciden la política del gasto público no pueden, de un "plumazo", reducir drásticamente el gasto en educación. El compromiso del Estado de proveer educación gratuita (que incluso es una obligación constitucional) es uno de los fines revolucionarios del Estado y elemento legitimador. Una vez más, el proceso de toma de decisiones de la política económica está determinado y resulta que ciertas decisiones son factibles, en cuanto son legítimas y fomentan el quehacer económico del Estado; otras, ni siquiera son una opción posible para convertirse en decisión.

Dos factores más determinan el proceso, pero están vinculados con el régimen político mexicano, es decir con los arreglos específicos e institucionales del poder: un partido predominante en el ejercicio del poder y lo que se ha dado en llamar presidencialismo.

10.- Ver, por ejemplo, "La transición" en México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial), *Las Razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988; primer año (1984)* pp. 14-24.

PARTIDO DOMINANTE

Desde su fundación en 1929, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha dominado el acceso al poder, se le ha descrito como "partido del consenso, la moderación y la estabilidad" ¹¹; se ha caracterizado como el partido gobernante e, incluso, se le confunde con una agencia o "brazo político" del gobierno.

La estructura del PRI refleja la incorporación de las grandes organizaciones de masas obreras, campesinas y de clase media. Aunque parezca un partido donde se negocian los intereses de diversos grupos sociales, lo cierto es que su influencia en el proceso de toma de decisiones gubernamentales es limitada. ¹²

El papel del PRI es principalmente proveer una carrera estructurada de acceso a los políticos; conciliar la negociación en los puestos, dada la alta movilidad de los puestos electorales cada tres y seis años y, finalmente, asegurar la legitimidad del gobierno por medio de la movilización del apoyo en las urnas. ¹³

Se sabe que el PRI no influye directamente en el proceso de toma de decisiones, pero hay que destacar que sí tiene un papel indirecto importante debido a la relación que existe entre él y la burocracia:

Puesto que el Partido tiene el poder de designar y remover, los burócratas deben dedicar una apreciable cantidad de tiempo en promover buenas relaciones con los funcionarios que liderean el partido [...] Casi todo los administradores, con la excepción de un pequeño grupo de técnicos con experiencia especial, se ocupan en una

11.- Martin C. Needler, *Politics and Society in Mexico* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1971) p.42.

12.- Peter Ward, *Welfare Politics in Mexico. Papering over the Cracks* (London: Allen & Unwin, 1986) p. 35.

13.- *Ibid*, p. 35-36.

actividad política extensiva, cuando al mismo tiempo desempeñan en uno u otro grado, sus funciones administrativas.¹⁴

Por tanto, en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, incluyendo el de la política económica, se tratará, en lo posible, de evitar decisiones que pongan en peligro la hegemonía priísta. Los intereses del gobierno están vinculados con los del PRI y viceversa, por lo que la política económica defenderá y cuidará que el PRI continúe siendo el partido dominante de la política mexicana.

EL PRESIDENCIALISMO

Uno de los factores que más han resaltado los estudiosos de los procesos de la toma de decisiones gubernamentales en México¹⁵ y, en general, los interesados en la investigación de la política mexicana es el fenómeno conocido como el *presidencialismo*.¹⁶

En México, el presidente de la república es, formalmente, jefe del Estado, titular del poder ejecutivo, jefe de las fuerzas armadas y encargado del gobierno del Distrito Federal. Además, es líder natural del partido hegemónico (el PRI) y tiene amplias posibilidades de ejercer el poder sobre los gobernadores de los 31 estados de la federación, sobre los otros poderes del gobierno --legislativo y judicial-- y de las 365 entidades en operación

14.- Martin H. Greenberg, *Bureaucracy and Development: A Mexican Case Study* (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company, 1970) p. 45.

15.- Ver, por ejemplo, a los autores que se mencionan en nota 1.

16.- Por ejemplo, Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano* (México, D.F.: Joaquín Mortiz, 1972) y a Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Serie Popular (México, D.F.: Era, 1967).

efectiva que representan el sector paraestatal de la administración pública federal.¹⁷

Es necesario identificar al presidencialismo como una característica del régimen político mexicano que se refiere al papel político preponderante -- tanto formal, como real-- del presidente de la república. Esto significa, también, la gran importancia que tiene el poder ejecutivo federal en el régimen político. El presidente puede designar y remover libremente a los funcionarios más importantes del poder ejecutivo federal: a secretarios y subsecretarios de Estado, a los principales funcionarios del Departamento del Distrito Federal, a procuradores y subprocuradores de la república y del Distrito Federal, a los directores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal más importantes del país.

El presidente tiene facultades formales en materia de actividad electoral federal, de control y vigilancia sobre los medios de comunicación más importantes, de política económica, de control del sector paraestatal, control sobre los recursos naturales de primer orden, manejo de la política energética, de seguridad nacional, política educativa y cultural, política internacional, de salud, de fomento agropecuario, vivienda, comunicaciones y transportes, industria, comercio (interior y exterior), pesca, turismo, procuración de justicia, control laboral y de repartición y regulación de la propiedad, entre otras. Es por ello, que el poder ejecutivo federal está compuesto por 18 secretarías de Estado, el gobierno del Distrito Federal que está integrado por un departamento de Estado con 16 delegaciones y una Procuraduría General de Justicia de esta entidad, una Procuraduría General de Justicia de la República, 73 organismos descentralizados, 254 empresas

17.- México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación [e] Instituto Nacional de Administración Pública, *Tamaño y composición de la administración pública mexicana* (1988) p. 11.

de participación estatal mayoritaria, 33 fideicomisos públicos y 5 asociaciones civiles. Este poder del gobierno federal tiene 3,071,000 empleados (81.9% del total de trabajadores públicos, incluyendo los estatales y municipales).¹⁸

Sobre la relación del presidente con el poder legislativo, dice Daniel Cosío Villegas:

Teóricamente, la subordinación del poder legislativo al presidente es explicable, pues la mayoría parlamentaria está compuesta de miembros del partido oficial [el PRI], cuyo jefe supremo es el presidente de la república, aun cuando formal y abiertamente no aparezca como tal. La verdadera razón, sin embargo, es de otra naturaleza. Los candidatos a diputados y senadores desean en general hacer una carrera política, y como el principio de la no reelección les impide ocupar el mismo lugar en el congreso por mucho tiempo, se sienten obligados a distinguirse por su lealtad al partido y al presidente para que, después de servir tres años como diputados, puedan pasar en el Senado otros seis, y de allí, digamos, otros tantos de gobernadores de sus respectivos estados o alcanzar un puesto administrativo importante.¹⁹

Así, los diputados y senadores, que representan "la voluntad popular", al hacer su carrera política bajo la tutela presidencial, dejan al congreso sin voz crítica y con poco --o nada-- de control sobre los actos del presidente y del poder ejecutivo federal. Esto explica que la mayoría de los proyectos de ley sean enviados por el presidente de la república y sean aprobados por amplia mayoría en el congreso.

El predominio del ejecutivo federal sobre el poder judicial federal, y en especial sobre la Suprema Corte de Justicia, no es tan abrumador como el que se establece respecto al legislativo. Por medio del juicio de amparo, la Suprema Corte obra con cierta independencia y constituye en ocasiones un

18.- *Ibid.*, p. 12.

19.- Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 29.

freno al poder presidencial.²⁰ Sin embargo, esta semiindependencia del judicial es muy endeble puesto que el presidente tiene la facultad de nombrar --con la aprobación del Senado-- a los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Por conducto del partido dominante, el PRI, el presidente ejerce control sobre los poderes estatales y locales, mediante la designación de los candidatos a gobernadores y presidentes municipales de las localidades de mayor importancia:

El presidente, como jefe del partido oficial, influye en la designación de los candidatos a gobernadores de las entidades federativas. El aval presidencial constituye, en la lucha por las candidaturas a los gobiernos locales, la segura nominación futura y por tanto el seguro ejercicio del poder regional.²¹

También el presidente, por medio de las armas legales previstas en la Constitución, puede destituir a los gobernadores. Otros mecanismos de control son las presiones políticas y económicas que puede resultar en las renuncias de los poderes estatales y locales.

Cabe destacar que una de las fuentes de mayor poder del presidente estriba en su capacidad de designar a su sucesor en la silla presidencial, una vez más , por medio de la nominación del candidato priísta a ese puesto.

Esta breve digresión sobre el presidencialismo es de importancia, ya que permite comprender el gran poder que tiene el presidente y los miembros del poder ejecutivo federal en las decisiones y acciones de la política estatal y gubernamental en México. La política económica no escapa

20.- Víctor López Vallañe, *La formación del sistema político mexicano* (México, D.F.: Siglo XXI, 1986) p. 25.

21.- *Ibid.*, p. 96.

a esta realidad del régimen político mexicano. Las decisiones trascendentales siempre tendrán el aval presidencial. Si algún líder político u organización gubernamental toma una decisión de gran importancia sin la aquiescencia del presidente, es muy posible que la decisión sea revocada y que los líderes políticos involucrados en dicha decisión sean removidos de su cargo. Un ejemplo: en 1981, el director general de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Jorge Díaz Serrano, decidió unilateralmente bajar los precios de los crudos mexicanos de exportación. El presidente José López Portillo no fue consultado lo que significó la destitución de Díaz Serrano, su virtual retiro de la carrera presidencial y la cancelación inmediata de la decisión tomada. Tiempo después, los precios --por las presiones de las fuerzas del mercado internacional-- bajarían, aunque ahora con el aval reticente de López Portillo.

La existencia del presidencialismo implica, también, que la política económica tenga carácter sexenal: en general, los presidentes dan --tal vez sin quererlo-- un "toque de su personalidad" a la política económica que deciden y aplican a lo largo de su sexenio. Así, Luís Echeverría (1970-1976) cambió el modelo económico del "desarrollo estabilizador" por lo que en su gobierno se denominó "desarrollo compartido". López Portillo (1976-1982) respondió, al principio de su periodo, con cautela, pero en 1978 --con el *boom* petrolero-- emprendió un modelo que pretendió la "administración de la abundancia". En 1982, ante el desastre económico, Miguel de la Madrid (1982-1988) emprendió la "administración de la pobreza" con un modelo de austeridad, reordenación económica y cambio estructural. Ciertamente, la política económica está determinada por muchos factores (entre otros, la situación económica nacional e internacional) pero hay que mencionar que hay un elemento de la personalidad del jefe del ejecutivo en las decisiones

gubernamentales: la populista de Echeverría, la impulsiva y pasional de López Portillo y la austera y cautelosa de De la Madrid.

LA CRECIENTE TECNIFICACION DEL PROCESO

Otro factor que influye y determina el proceso de toma de decisiones de la política económica en México: es la tecnificación del proceso. Esto significa que, cada vez más, hay técnicos --más que políticos-- involucrados en la toma de decisiones.

Esta parece ser una tendencia que se presenta en casi todos los países incluyendo a México. Aunque las causas de la tecnificación del proceso son diversas cabe destacar algunas: procesos económicos más complejos, técnicas muy sofisticadas de programación y toma de decisiones, acceso de los expertos a los centros de poder, valor político de la información, coaliciones de los expertos dentro y fuera del gobierno, aparición de instituciones que monopolizan la programación y que alientan la influencia colectiva de los expertos y dificultad de los "no-expertos" en intervenir en procesos que están dominados por los expertos, etc.²²

La creciente influencia de los técnicos acrecentó la importancia de las unidades *staff* o de asesoría de las organizaciones, donde se encuentran los expertos que aconsejan a los líderes políticos sobre las medidas más adecuadas según estudios donde se utilizan técnicas de la teoría de juegos, de escenarios, de costo-beneficio, etc.²³

22.- Ver a Guy Benveniste, *The Politics of Expertise*, 2da. ed. (San Francisco: Boy & Frasher Publishing Company, 1977) pp. 139-159.

23.- *Ibid.*

LOS GRUPOS DE INTERES

Un grupo de interés es "cualquier grupo que, basándose en una o varias actividades compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la ampliación de formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas".²⁴ Esta definición es muy genérica, por lo que conveniente circunscribir los grupos de interés como organizaciones formales que tratan de influir en las decisiones que toma el gobierno.

Un grupo de interés se diferencia de un partido político por dos funciones que realizan los segundos: la función de competencia electoral y la de la administración directa del poder.²⁵

Las organizaciones que representan los grupos de interés disponen de una capacidad de cooperación y/o de conflicto que puede inhibir o determinar las políticas gubernamentales. En el proceso de toma de decisiones hay cierta incertidumbre inherente. Las organizaciones y los líderes gubernamentales tratan de reducir su margen en la medida de lo posible. Ello obliga no sólo a tomar en cuenta a quienes controlan un factor de incertidumbre, sino también a tratar de llegar a un acuerdo con ellos.²⁶

Resulta así, que un elemento intelectual (la incertidumbre) se transforma en fenómeno político en cuanto de algún modo es preciso atender

24.- Definición de David Truman, *The governmental process: political interest and public opinion* (New York, 1951); citada por Gianfranco Pasquino, "Grupos de presión" en Norberto Bobbio [y] Nicola Matteucci (eds.), *Diccionario de política*, Tr. Raúl Crisafio [y otros] (México, D.F.: Siglo XXI, 1984), p. 751.

25.- Ver a Gianfranco Pasquino, *op. cit.*, p. 753.

26.- Manuel García Pelayo, "Segundo círculo y decisión consensuada (consideraciones en torno al problema de la participación de los partidos y las organizaciones de intereses en las decisiones estatales" en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, p. 193.

a las demandas y hacer participar en la decisión quienes ejercen control sobre sus factores actuales o potenciales o, para decirlo con palabras de Crozier y Friedberg, "lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas, es poder desde el punto de vista de los actores".²⁷ Es importante hacer la salvedad de que hay incertidumbres que nadie las controla. En suma:

[...] existen organizaciones que --sea por disponer de la información necesaria para la solución de un problema, sea por condicionar, cuando no determinar, la actitud de cierto sector de la población-- están en condiciones de disminuir el área incierta en la que se mueve la decisión y la acción estatales, y, consecuentemente, que el acuerdo con dichas organizaciones disminuye la extensión de la indeterminación sobre los resultados de la acción.²⁸

El proceso de reducir incertidumbres está condicionado por dos factores generales y uno que es particular del caso mexicano. El primer factor general es que los dirigentes de las organizaciones que representan a los principales grupos de interés dispongan de una segura autonomía de acción con respecto a sus bases, ya que sólo así están en condiciones de actuar ellos mismos con un grado aceptable de certidumbre, y que cuenten con la adhesión y disciplina de sus bases, único modo de que haya seguridad en el cumplimiento de los acuerdos; en resumen, la reducción de la incertidumbre exige autoridad de los dirigentes y seguimiento de las bases.

El segundo factor es que el peso relativo de las organizaciones de los grupos de interés, en el proceso de toma de decisiones, no es tanto función del número de sus miembros o de la cantidad de sus recursos económicos,

27.- M. Crozier y E. Friedberg, *L'acteur et le système* (Paris, 1977) p. 20; citado por Manuel García Pelayo, *op. cit.*, p. 193.

28.- *Ibid.*

cuanto del control que puedan ejercer sobre una fuente de incertidumbre que afecte a los objetivos o políticas planteadas.²⁹

El factor particular del caso mexicano, que afecta y condiciona la negociación y el acuerdo de las organizaciones gubernamentales con las organizaciones que controlan fuentes de incertidumbre, es el corporativismo, que se caracteriza por:

Un sistema de intermediación en el cual las unidades constitutivas están organizadas como un número limitado de categoría singulares, obligatorias, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o con licencia (sino es que creadas) por el Estado, a las que se otorga de un monopolio deliberadamente representativo dentro de sus categorías respectivas, a cambio de que observen ciertos controles sobre su selección de dirigentes y su articulación de demandas y apoyos.³⁰

Consecuencias del corporativismo mexicano en los grupos de interés es la limitación de su autonomía (sobre todo por parte del poder ejecutivo federal), un nivel básicamente bajo --y diferente en su naturaleza-- de su movilización y un dominio de carácter patrimonial de su liderazgo.³¹

Los grupos de interés más visibles en México están organizados alrededor de los intereses agrarios, laborales, empresariales y de los sectores medios. Los campesinos, obreros y grupos de clase media son, en su mayoría, miembros formales de los tres sectores del partido dominante. Los intereses de los empresarios --formalmente excluidos del partido

29.- *Ibid.*, p. 194.

30.- Originalmente de Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism"? en *The Review of Politics*, Vol. XXXVI (Enero, 1974), pp. 85-139 y "Models of Interest Intermediation and Models of Social Change in Western Europe" en *Comparative Political Studies*, Vol. X, no. 1 (Abril, 1972) pp. 7-38; citado por Archie Brown, "Pluralismo, poder y sistema político soviético: una perspectiva comparada" en *Foro internacional*, Tr. Rafael Calva e Isabel Tourrent, Vol. XXIII, no. 2 (Octubre-Diciembre, 1982, p. 163.

31.- Ver a Susan Kaufman, *op. cit.*

"revolucionario" por su carácter "conservador"--, están obligados a agruparse en las grandes organizaciones empresariales.³²

Aunque ninguno de estos grupos es completamente autónomo, la fortaleza de sus lazos y su dependencia suele variar de sexenio en sexenio. La diferencia en los orígenes, recursos financieros, nivel de educación y grado de politización son algunos de los factores que determinan la variación en la facilidad del ejecutivo federal para manipularlos.³³

Los campesinos

El grupo que se manipula quizá con más facilidad es el ejidatario (comunidades agrícolas) por su pobreza y bajo nivel educativo. Su dependencia del ejecutivo federal se debe al control que éste ejerce sobre el régimen de propiedad de la tierra, los créditos necesarios para las cosecha, la asistencia técnica y la protección de sus derechos en general.

Casi todos, y con pocas excepciones, son miembros de la principal central campesina afiliada al PRI, la Confederación Nacional Campesina

32.- La primera agrupación de empresarios en crearse fue la Cámara de Comercio de la Ciudad de México en 1874. Durante el porfiriato se crearon 15 cámaras de comercio en diferentes ciudades del país y en 1906 la Cámara de Minería primera con carácter nacional. En 1908 se promulgó la primera Ley de Cámaras que les otorgó personalidad legal. En agosto de 1936, una nueva legislación sobre las organizaciones patronales las reforzó al otorgarles carácter de instituciones autónomas de carácter público e hizo obligatoria la afiliación (hasta entonces era voluntaria) para todas aquellas firmas con capital superior a los 500 pesos. Además, se permitió la creación de "cámaras en pequeño" para firmas con capital inferior al mencionado. La última legislación al respecto se promulgó el 2 de mayo de 1941 y se ha modificado en varios decretos: es la *Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria*. En esta ley se obliga a los empresarios a agruparse en cámaras que tienen un carácter de "instituciones públicas". Ver a Carlos Arriola, "Organizaciones empresariales contemporáneas" en *Lecturas de política mexicana* (México, D.F.: El Colegio de México, 1981) pp. 323-353.

33.- Susan Kaufman, *op. cit.*, p. 18.

(CNC).³⁴ Aunque en teoría los miembros controlan la representación de los intereses ejidatarios, en realidad son los líderes --designados por el presidente de la república-- los que determinan los objetivos a conseguir. Este hecho no significa que el liderazgo cenecista nunca represente los intereses campesinos. Más bien, se puede decir que cuando las necesidades de los campesinos y los del ejecutivo federal están en conflicto, suelen prevalecer las primeras. Es conveniente señalar que la CNC no sólo agrupa a ejidatarios, sino a pequeños propietarios y a una minoría de trabajadores agrícolas.

Otra organización campesina importante es la Central Campesina Independiente (CCI) creada en 1963, en el norte del país, por miembros radicales de la CNC. Aunque esta corporación es mucho más autónoma que la CNC, el ejecutivo federal ha logrado cooptar a algunos de sus líderes y conseguir su apoyo en las decisiones gubernamentales (incluso ya se encuentran afiliados al PRI).

Los trabajadores organizados

Las organizaciones obreras no son tan dependientes del régimen como las de campesinos. Sus miembros tienen más movilidad, más educación y más independencia del régimen.

La organización de obreros más grande e importante es la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) fundada en 1936; le sigue la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), establecida en 1952. La Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM), fundada en 1918, es la más antigua. Otras agrupaciones importantes se organizan por

34.- El presidente Lázaro Cárdenas alentó y logró su formación el 28 de agosto de 1938.

industrias. Los sindicatos nacionales más grandes son el de ferrocarrileros (STFRM), mineros metalúrgicos (STMMRM), petroleros (STPRM), telefonistas (STRM) y electricistas (SME).

En los años cincuenta y principio de los sesenta, todas las organizaciones de obreros estaban divididas en dos bloques, la Central Nacional de Trabajadores (CNT) dominada por la CROC y el Bloque de Unidad Obrera (BUO) controlado por la CTM.³⁵ En 1966 el gobierno logró unir al movimiento obrero organizado en el Congreso del Trabajo (CT). Formalmente, todos los miembros del Congreso pertenecen al sector obrero del PRI.

La autonomía de las organizaciones obreras está limitada por varios factores. En primer lugar los sindicatos están sujetos a las previsiones de la *Ley Federal del Trabajo*, que interpreta y aplican las autoridades gubernamentales. En segundo término, la debilidad financiera del movimiento obrero merma su autonomía ya que recibe del gobierno subsidios y donaciones de terrenos, edificios y equipos de trabajo. En tercer lugar, el régimen influye sustancialmente en los líderes sindicales, quienes suelen ejercer un liderazgo patrimonialista³⁶ en sus organizaciones.

Otro factor que permite el control del movimiento obrero proviene del reparto de prebendas, puestos públicos y candidaturas a puestos de elección que reciben del PRI sus líderes. Además, el liderazgo del movimiento obrero

35.- Al BUO pertenecían la CTM, la CROM, la Confederación General de Trabajadores (central obrera de poca importancia que se formó después de la Revolución con un programa de tendencias anarquistas), el STFRM, STMMRM, STPRM y el STRM. Al bloque anti-BUO de la CNT pertenecían la CROC, la Confederación Revolucionaria de los Trabajadores (de escasa importancia) y el SME.

36.- Tal como lo define Max Weber en su apartado "Dominación tradicional" en el capítulo "Los tipos de dominación" de su libro *Economía y sociedad*, 2da. ed., Tr. José Medina Echavarría [y otros] (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1983) pp. 180-193.

se elige por medio de delegados lo que permite controlar más las elecciones; ese liderazgo es ahora elitista y de poca circulación en los puestos directivos. Es el caso, por ejemplo, de Fidel Velázquez que ha controlado la CTM en los últimos 40 años.

Quinto factor que debilita la autonomía del movimiento obrero es el poder que tiene el presidente de la república para debilitar a las organizaciones más independientes y fortalecer a aquellas más leales. La CROM, por ejemplo, creció como resultado del apoyo de Obregón (1920-1924) y de Calles (1924-1928) , tuvo una caída fuerte con Portes Gil (1928-1930; obviamente en ese entonces con el consentimiento de Calles).

La formación del Congreso del Trabajo tuvo la intención de fortalecer la unidad del movimiento obrero para que sirviera de contrapeso al sector privado que --por entonces-- parecía más fuerte y unido.

El poder presidencial sobre el movimiento obrero se refleja en el número de huelgas de un sexenio. Pablo González Casanova dice que hay una correlación entre el número de huelgas y la actitud del presidente sobre el movimiento obrero. En general, si el presidente está inclinado favorablemente hacia las reivindicaciones obreras, entonces hay más huelgas en su sexenio³⁷ y más se resuelven a favor de los obreros.³⁸

Los grupos de los sectores medios

Es difícil generalizar sobre la capacidad del régimen para controlar y manipular los numerosos grupos de los sectores medios. Sin embargo, el tercer sector del PRI, llamado "popular", agrupa a varios de esos grupos en

³⁷.- Pablo González Casanova, *op. cit.*, p. 24.

³⁸.- Susan Kaufman, *op. cit.*, p. 25.

una central única denominada Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

La heterogeneidad de la CNOP dificulta la elaboración de generalizaciones. Como organización de los denominados sectores medios, incluye profesionistas, burócratas, pequeños comerciantes y empresarios, artesanos, estudiantes y otros. Sin embargo, también cuenta entre sus miembros con habitantes de barrios urbanos (organizados en las Federaciones de Colonias Proletarias), pequeños agricultores pobres afiliados en la Confederación Nacional de Pequeños Propietarios Agrícolas, Ganaderos y Forestales (CNPP), vendedores ambulantes y de billetes de lotería e individuos con empleos y subempleos similares.

El tamaño y la heterogeneidad de la CNOP contribuye a su debilidad. Es difícil unir organizaciones extensas y diversas. El gobierno es capaz de enfrentar unos grupos contra otros y, así, mantener su control. Esta estrategia de "divide y gobierna" está, de hecho, contemplada en la decisión gubernamental de separar a los miembros de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE, perteneciente a la CNOP) del resto del movimiento laboral organizado. También explica por qué la CNPP está incluida en la CNOP y no en el sector agrario del PRI.

La autonomía de la CNOP está limitada por otros factores. La CNPP, por ejemplo, es una organización que dice tener muchos miembros, pero que, en realidad, tiene pocos activos y bien organizados (generalmente, los económicamente más prósperos). Por su parte, los miembros de la FSTSE dependen del gobierno para conservar su trabajo porque no existe un servicio civil de carrera en México. Los maestros, que están organizados en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y que pertenecen a la FSTSE y la CNOP están en una posición análoga debido al

control y financiamiento del gobierno federal de la mayoría de las primarias, secundarias y universidades públicas del país.

El control gubernamental sobre las organizaciones pequeñas de la CNOP se hace por medio de la expedición de licencias públicas para poder ejercer sus oficios y profesiones.

La movilización de los miembros de la CNOP es difícil, ya que los médicos, abogados u otros grupos del sector medio no son propensos a participar en movimientos masivos. De ahí que en la CNOP se hayan incluido asociaciones de clases bajas (más que medias) con mayor disposición para movilizarse.

Las organizaciones empresariales

Los intereses de los empresarios son, sin duda, los más independientes y los menos sujetos al control formal y real del gobierno.³⁹

La historia reciente del país demuestra que los empresarios son el grupo social con mayor posibilidad de desestabilizar el régimen político por medio de decisiones que pueden provocar problemas serios en la economía del país. Como dice Claus Offe, los capitalistas tienen el poder de inversión o no inversión frente a las decisiones gubernamentales; es la poderosa arma del control privado sobre la inversión del capital dentro de la economía.⁴⁰

Las organizaciones empresariales actuales se pueden dividir en dos grupos: las que tienen carácter de "instituciones públicas" y se encuentran organizadas conforme a la *Ley de Cámaras de Comercio e Industria* promulgada el 2 de mayo de 1941 y que ha sido modificada por varios decretos. Las principales "instituciones públicas" que agrupan a los

39.- *Ibid.*, p. 28.

40.- Ver a Claus Offe, *op. cit.*

empresarios a nivel nacional son la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) y la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN).

El segundo tipo de organizaciones empresariales son las de carácter privado, es decir, están constituidas como asociaciones civiles.⁴¹ Las más importantes son la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa (AMCB), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) y el organismo cúpula de los empresarios denominado Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

La CONCANACO está constituida por todas las cámaras nacionales de comercio (200 en total), de comercio en pequeño (40) y las cámaras mexicanas de comercio existentes en el extranjero.⁴²

La CONCAMIN está integrada por 67 cámaras de industria y 20 asociaciones de industriales. Las cámaras de la CONCAMIN pueden agrupar a los industriales de una misma rama en el ámbito nacional, aunque hay ocasiones en que cuentan con cámaras regionales homólogas. También existen cámaras sólo regionales que no tienen su equivalente nacional o hay casos especiales como la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA, la de mayor importancia dentro de esta confederación industrial), que cuenta con 58 delegaciones y 16 subdelegaciones en el país (en forma independiente hay una cámara regional de la industria de transformación en Nuevo León y otra en Jalisco, y forman parte, a título igual, de la CONCAMIN).⁴³

41.- Carlos Arriola, *op. cit.*, p. 329.

42.- *Ibid.*, p. 330.

43.- *Ibid.*

Una de las agrupaciones empresariales más combativa es la COPARMEX que actúa como "sindicato de patronos". Está compuesta por 35 centros patronales, en distintas ciudades del país, que asocian indistintamente a empresarios y comerciantes, además de los socios directos que recluta en el Distrito Federal.

La organización de empresarios más importante surgida en los últimos años es el CCE, que agrupa seis organizaciones principales : la CONCANACO, CONCAMIN, COPARMEX, AMCB, AMIS, CMHN. Para su funcionamiento, la CCE cuenta con un Consejo Directivo integrado por seis representantes de cada una de las seis instituciones constituyentes. El objetivo del CCE es fungir como organismo cúpula de empresarios a fin de acordar políticas y respuestas comunes.

En contraste con los otros grupos de interés, las organizaciones empresariales son financieramente independientes. Los miembros de la CONCAMIN y CONCANACO tienen que pagar una cuota anual para mantener los gastos de éstas. Lo mismo sucede con las otras organizaciones, aunque la membresía es, a diferencia de las anteriores, voluntaria.

A pesar de que hay ocasiones en que las diferentes organizaciones difieren en sus posiciones, en general el llamado sector privado es muy unido en sus políticas y respuestas, lo que le da una mayor autonomía relativa ante el gobierno.⁴⁴

Los líderes de las asociaciones empresariales no reciben pago por sus servicios. Hay mucha competencia para llegar a los puestos directivos y gran movilidad en ellos (especialmente dentro de la CONCAMIN y CONCANACO), lo cual las protege relativamente de la interferencia gubernamental en los asuntos internos de estas organizaciones.

44.- Susan Kaufman, *op. cit.*, p. 29.

A pesar de estos factores, la independencia del sector privado en México está sustancialmente limitada por las características propias de la economía mexicana, donde el Estado tiene una participación ciertamente activa (aproximadamente produce más del 20% del Producto Interno Bruto del país).⁴⁵ En consecuencia, el sector privado en México no es tan "privado" o independiente de la influencia o control gubernamental como lo es en economías capitalistas más avanzadas.

En este apartado he procuré enumerar algunos factores que influyen y determinan el proceso de toma de decisiones. No son todos y los que menciono son factores que están cambiando, es decir, tanto el presidencialismo, la hegemonía priísta, la intervención activa del Estado en una economía endeble, la creciente participación de los técnicos en el diseño, decisión y aplicación de la política económica y las características de los grupos de interés son factores dinámicos que día a día se transforman.

45.- México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de producción del sector público, 1980-1986* (1988) p. 17.

CAPITULO III:

ORGANIZACIONES Y LIDERES RESPONSABLES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO

La causalidad en el mundo moderno es más compleja y remota en sus ramificaciones que nunca, debido al crecimiento de las grandes organizaciones.

Bertrand Russell.

El gobierno mexicano es un conglomerado de organizaciones que presiden los líderes políticos. Una parte importante de este conglomerado es responsable de tomar las decisiones de la política económica y de llevarlas a cabo. Este capítulo tiene como propósito, precisamente, estudiar quiénes y cómo son las organizaciones y los líderes gubernamentales responsables de la decisión y aplicación de la política económica en México. Para ello, he dividido el capítulo en cinco secciones. En la primera estudio a fondo las tres organizaciones principales en el proceso de toma de decisiones: las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y el Banco de México. En la segunda sección presento las diversas comisiones que participan en el proceso. La tercera sección corresponde al papel de la Presidencia de la República, el Gabinete Económico y el Comité de Asesores Económicos. En la cuarta describo el papel del poder legislativo en la política económica del país, y en la última sección presento a los líderes de la política económica y sus principales características.

Cada sexenio, cuando toma posesión el nuevo presidente de la república, suelen ocurrir cambios en las organizaciones gubernamentales. Estos cambios pueden ser de gran importancia, (como los de 1976 con la reforma administrativa de López Portillo) o de poca envergadura, como los aplicados por Miguel de la Madrid en 1982. En estos momentos, Carlos Salinas de Gortari ha efectuado algunos cambios en las organizaciones que

intervienen en la decisión y aplicación de la política económica.¹ Por tanto, es necesario mencionar que en esta tesis hago un corte en el tiempo: examino las organizaciones y los líderes políticos tal como estaban en el año de 1987. Esto se debe a que esta tesis es un estudio las decisiones de la política económica entre octubre y diciembre de ese año.

"LAS TRES HERMANAS"

Las tres organizaciones gubernamentales de mayor importancia que participan en la decisión y manejo de la política económica son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la de Programación y Presupuesto (SPP) el Banco de México (Banxico). Podría decirse que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) también interviene en el proceso, pero su papel es más secundario y operativo. Las he denominado aquí las "tres hermanas" que, como en una familia, tienen mucho en común, pero también una infinidad de diferencias.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

A la SHCP se le podría denominar "hermana primogénita" porque es una de las organizaciones gubernamentales más antiguas. Su origen se encuentra en el *Reglamento provisional para el gobierno interior y exterior de*

1.- Los cambios más importantes en los primeros meses de la administración salinista han ocurrido en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público donde se estableció una tercera subsecretaría denominada de Asuntos Financieros Internacionales y la asignación de la Dirección General de Aduanas (que antes dependía directamente de la oficina del secretario) a la Subsecretaría de Ingresos. En la Presidencia de la República desapareció la Asesoría Económica y se redefinió los asistentes al Gabinete Económico. Además desapareció la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes y las secretarías técnicas de los gabinetes (incluyendo el económico) se asignaron a la recién establecida Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República. También hubo cambios, aunque mínimos, en la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Banco de México.

las secretarías de Estado y del despacho universal del 8 de noviembre de 1821 que mandaba la creación de la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.² La promulgación de la Constitución de 1824 permitió la expedición de la *Ley relativa a la hacienda pública para vigilar las casas de moneda* y estableció la Tesorería General de la Federación y la Contaduría Mayor de Hacienda.

En los primeros años del México independiente, tanto en los gobiernos centralistas, como en los federalistas, la SHCP permaneció como organización encargada de todas las cuestiones gubernamentales vinculadas con la economía del país: el 17 de abril de 1837, el gobierno centralista, creó las oficinas departamentales de Hacienda dependientes de una Junta Superior de Hacienda. Las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843 le dieron carácter de Ministerio; el decreto del 12 de mayo de 1853 la denominó --por vez primera-- SHCP. Cambió de nombre en 1867, pero pronto lo recuperó.³

La SHCP es, sin duda, la dependencia que --como una hermana mayor-- tuvo todas las responsabilidades de la intervención económica del Estado y que, de 1917 a la fecha, y a medida que fueron surgiendo nuevas instituciones (incluyendo Banxico y la SPP), ha distribuido, delegado y suprimido sus funciones originales.

Al término de la Revolución se creó la Secretaría de Industria y Comercio con funciones que, durante el porfiriato, habían sido atribución de Hacienda. Ello no impidió el fortalecimiento de esa dependencia que obligó a nuevos desmembramientos de funciones (de política monetaria con la

2.- Jacinto Faya Vieca, *Administración pública federal, la nueva estructura*, 2da. ed. (México, D.F.: Porrúa, 1983) p. 281.

3.- *Ibid.* En 1891 se llamó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio. En 1917 recupera su nombre actual.

creación del Banco de México en 1925; de fomento y control económico en 1946 con la aparición de la Secretaría de Bienes Nacionales; y de inversión pública en 1958 con el establecimiento de la Secretaría de la Presidencia).

Sin embargo, quizá el mayor "golpe" a la "primogénita" fue el de 1976, cuando las funciones de programación, planificación y presupuesto (todo lo relativo a los egresos federales) se reasignaron a la "hermana menor": la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo cual se verá con más detalle posteriormente.

La SHCP tiene decisión y acción en las áreas de la política fiscal, monetaria, arancelaria y del tipo de cambio. En materia fiscal, esta organización es la encargada de decidir y llevar a cabo la política de los ingresos públicos federales, incluyendo los impuestos, aprovechamientos, derechos y aranceles, así como establecer los precios de bienes y servicios que produce la administración pública federal.

En cuanto a la política arancelaria, es la responsable del diseño y la aplicación de las directrices aduaneras, función que comparte con la SECOFI.

La SHCP es la encargada de formular e instrumentar la política monetaria, financiera, crediticia y de uso de divisas del país, lo cual incluye manejo de la deuda pública (interna y externa), conducción del sistema bancario del país, regulación de los mercados de valores y de otras instituciones financieras (aseguradoras, afianzadoras, etc.), entre otras. Para los propósitos de la decisión y acción de la política monetaria y del tipo de cambio, la SHCP se coordina, en lo posible, con la banca central, es decir, con el Banco de México.

El conjunto de metas generales de esta organización --que en términos de la teoría de Graham Allison resulta de las expectativas y demandas de

otras organizaciones gubernamentales, del presidente de la república, de los grupos de interés y de la sociedad en general-- son:

- a) Mantener, en términos reales, la recaudación con los niveles alcanzados en ejercicios anuales anteriores y, en lo posible, incrementarlos poco a poco sin causar graves problemas políticos o desalentar la inversión privada. Además, tratar de distribuir mejor las cargas fiscales en un sistema tributario progresivo donde los que tienen más recursos pagan más tributos.
- b) Mantener los niveles de ahorro interno, tratando de desalentar la fuga de capitales y de fomentar su inversión en el país. Además, decidir y orientar los montos de la deuda pública interna del gobierno.
- c) Proveer la información necesaria para apoyar el proceso de toma de decisiones de la política económica en México.
- d) Controlar los gobiernos estatales y municipales en sus políticas tributarias.
- e) Conseguir los recursos necesarios para financiar los gastos públicos y, en particular, los proyectos prioritarios en ese momento.
- f) Manejar todo lo relativo a la deuda externa pública y, por tanto, ser representante del gobierno mexicano ante organismos económicos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y los bancos acreedores de México, entre otros.
- g) Controlar y regular al sistema bancario del país, el mercado de valores y otras instituciones de crédito.
- h) Captar, concentrar, custodiar y trasladar los fondos federales.
- i) Proyectar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal.

- j) Solucionar los conflictos entre los particulares y el Estado en asuntos fiscales.
- k) Dirigir el proceso de toma de decisiones de la política aduanera y operar las aduanas del país.
- l) Cumplir, en lo posible, con los requisitos formales que le manda la ley, tales como presentar cada año la ley de ingresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal, la miscelánea fiscal y el programa operativo anual de financiamiento.
- m) Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales, así como administrar su aplicación.⁴

Para lograr sus metas la SHCP cuenta con 55,000 empleados, de los cuales 14,000 son de confianza, 37,000 de base y 4,000 eventuales. Ocupa el sexto lugar en empleo público del conjunto que comprende las 18 secretarías de Estado, la Procuraduría General de Justicia y la Presidencia de la República, con el 3.7% del total de empleados de éstas.⁵

En el ejercicio presupuestal de 1986, la SHCP gastó un total de 958,490 millones de pesos, lo que significó el 2.59% del total de egresos de la federación. Para dar una idea comparativa, este gasto fue 5,319% más de los egresos totales del poder legislativo, 2,682% más que los del judicial, 8.41% menor a todo lo que gastó la federación en el desarrollo regional, casi la mitad de las participaciones fiscales de la federación a los estados y

4.- Este conjunto de metas generales, no sólo resultan de los mandatos formales como el *Reglamento Interior de la SHCP*, sino de una serie de manuales, programas, declaraciones, entrevistas con funcionarios y memorias de esta organización. Tengo que recalcar que son metas *generales* y que su exposición responde a los postulados teóricos expuestos en capítulo primero de esta tesis.

5.- México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación [e] Instituto Nacional de Administración Pública, *Tamaño y composición de la administración pública mexicana* (1988) p. 31.

municipios y, aproximadamente 1.2% del Producto Interno Bruto del país. Ocupó el cuarto lugar de los egresos de las 18 secretaría de Estado.⁶

Del total de los egresos de la SHCP en 1986, 9.2% fue para el pago de servicios personales, 0.4% de materiales y suministros, 4.4% de servicios generales, 75.3% para transferencias, 0.1% de bienes muebles e inmuebles, 0.02% de obra pública y 10.6% en inversiones financieras.⁷

La estructura formal de la SHCP (ver el organigrama A-1 en el Anexo) está compuesta por la oficina del secretario, dos subsecretarías, el Tribunal Fiscal de la Federación, la Oficialía Mayor, la Procuraduría Fiscal de la Federación, la Tesorería de la Federación, Contraloría Interna, 19 direcciones generales, cuatro subprocuradurías fiscales, dos subtesorerías, dos subcontralorías y tres coordinaciones.⁸

La mayoría de estas unidades administrativas son meramente operativas, es decir, llevan a cabo las decisiones. Tal es el caso, por ejemplo, de la Dirección General de Recaudación que es responsable del cobro exacto y puntual de los tributos. Otro ejemplo es la Procuraduría Fiscal de la Federación que funge como abogado fiscal del gobierno federal ante los particulares y otras autoridades gubernamentales.

Realmente son pocas las unidades administrativas en la SHCP que participan en el proceso de toma de decisiones de la política económica. Ellas son: la oficina del secretario y su *staff* (que incluye a sus asesores), la oficina del subsecretario de Hacienda y Crédito Público y su *staff*, la Dirección General de Planeación Hacendaria (DGPH), la Dirección General de

6.- México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1986 (1987) p. 541.

7.- *Ibid.*, p. 543.

8.- Para mayores detalles ver, por ejemplo, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe de labores de la SHCP, 1986-1987*, 316 pp.

Crédito Público (DGCP), Dirección General de Promoción Fiscal (DGPF), la oficina del subsecretario de Ingresos y su *staff*, Dirección General de Política de Ingresos (DGPI), Unidad Técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública (UTPTAP) y la Dirección General de Aduanas (DGA).⁹

El repertorio de programas de la SHCP incluye 15 programas principales y dos de transferencias:

CUADRO 3-A

REPERTORIO DE PROGRAMAS DE LA SHCP

Programa	Denominación	*	**
BJ	Impartición de justicia fiscal	0.4	1.9
ED	Dirección y coordinación técnica y administrativa	3.9	17.1
EI	Formulación y coordinación de la política de financiamiento en materia de precios y tarifas de la administración pública	0.1	0.4
EJ	Dirección y coordinación de la política de financiamiento nacional del desarrollo	1.5	6.8
EK	Planeación de la política de financiamiento del desarrollo	0.4	1.7
EL	Definición y coordinación de la política monetaria y crediticia	0.02	0.1
EM	Formulación y ejecución de la política de estímulos fiscales a la actividad productiva	0.1	0.5
EN	Planeación, ejecución y evaluación de la política financiera regional	0.1	0.3
EO	Fiscalización de la importación y exportación de bienes y registro, control y vigilancia de vehículos	3.6	16.0
EW	Administración de la política de ingresos y reforma fiscal	11.1	49.0
EX	Coordinación fiscal con entidades federativas y municipios	0.1	0.3

9.- De la misma manera en que establecí las metas generales de esta organización (ver nota 4), se pueden determinar cuáles son las unidades administrativas más vinculadas al proceso de toma de decisiones más que a la operación de éstas.

E2	Ejecución, reglamentación y control de la política de crédito público	1.1	4.7
E4	Regulación de la política del sistema financiero mexicano	0.3	1.2
	TOTAL	22.7	100.0
Programas de transferencias:		*	***
EZ	Estímulos fiscales a la actividad productiva	5.2	6.7
E5	Transferencias del gobierno federal	72.1	93.3
	TOTAL	100.0	100.0

* Porcentaje de los egresos del programa con respecto a los egresos totales de la SHCP, incluyendo las transferencias.

** Porcentaje de los egresos del programa con respecto a los egresos totales de la SHCP menos las transferencias.

*** Porcentaje de los egresos del programa con respecto a los egresos totales de las transferencias.

Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de egresos de la federación, 1988.

Una vez más, la mayoría de estos programas (divididos en subprogramas) únicamente tienen propósitos operativos. Los programas que están vinculados directamente al proceso de toma de decisiones de la política económica son:

CUADRO 3-B

**REPERTORIO DE PROGRAMAS DE LA SHCP VINCULADOS CON EL PROCESO DE
TOMA DE DECISIONES DE LA POLITICA ECONOMICA**

Programa	Denominación	Unidad administrativa responsable
EI	Formulación y coordinación de la política de financiamiento en materia de precios y tarifas de la administración pública	UTPTAP
EJ-01	Inducción de la política de financiamiento nacional del desarrollo	SHCP
EK-01	Formulación de la política de financiamiento	DGPH
EL	Definición y coordinación de la política monetaria	DGPH
EM	Formulación y ejecución de la política de estímulos fiscales a la actividad productiva	DGPF
EO-02	Formulación e instrumentación de la política aduanera	DGA
EW-01	Formulación y evaluación de la política de ingresos y reforma fiscal	DGPI
E2	Ejecución, reglamentación y control de la política de crédito público	DGCP

Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de egresos de la federación, 1988.

El programa EI contempla una serie de procedimientos operativos estándares (*poes*). La UTPTAP se encarga de elaborar una serie de documentos de corto y mediano plazo, relativos a la modificación de precios y tarifas de bienes y servicios proporcionados por la administración pública federal. Es la encargada de coordinarse con los otros órganos competentes (SPP y SECOFI) para decidir los precios y tarifas mencionados. Esta unidad -que tiene nivel de dirección general y depende jerárquicamente del subsecretario de Ingresos-- elabora y autoriza los dictámenes para la modificación de los precios de Pemex, sector eléctrico, Fertimex, Sidermex,

sistema ferroviario, líneas aéreas, Conasupo, azúcar y Telmex, principalmente. Además realiza estudios para estimar los efectos macroeconómicos y el impacto en las estructuras de las entidades motivados por las modificaciones. La UTPTAP elabora la estadística de precios y tarifas e informa trimestralmente a la Cámara de Diputados.¹⁰

El programa EJ-01 que lleva a cabo la oficina del titular de la SHCP supone la dirección y el control de la política financiera, fiscal y crediticia del país. Esto significa que esa oficina recibe los documentos, informes, estadísticas, estudios, etc. relevantes para tomar las decisiones. Además, el *staff* del secretario elabora una serie de documentos especiales que el titular juzga que no es conveniente que las unidades administrativas efectúen. Este programa incluye reuniones (formales e informales) del secretario con los altos mandos de la organización.¹¹

El programa EK-01, a cargo de la DGPH, implica un complejo proceso de programación financiera que incluye la elaboración del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (en el cual se establece la política y estrategia a seguir en materia financiera durante todo el sexenio) y de los programas operativos anuales de financiamiento, que comprenden las directrices de política y metas relativas a los ingresos del gobierno federal y del sector paraestatal, deuda pública, banca múltiple, banca de desarrollo y fondos de fomento, intermediarios financieros no bancarios, promoción fiscal, coordinación fiscal y convenios de concertación. En suma, el programa

10.- Ver México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presupuesto de egresos de la federación 1987. Sector Hacienda y Crédito Público*, Tomo II y México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe de labores de la SHCP, 1986-1987*.

11.- *Ibid.*

operativo anual prevé la programación de casi todas las actividades que desempeña la SHCP.

Los *poes* del programa EK-01 incluyen la elaboración de estudios del comportamiento de todas las variables macroeconómicas, de escenarios y pronósticos de mediano y largo plazo del sector financiero, de finanzas públicas, sector productivo, precios y balanza de pagos. Se analiza, también, la evolución y perspectivas de la economía internacional y su impacto en la mexicana. La DGPH participa en la elaboración de la ley de ingresos, el presupuesto de egresos de la federación y los criterios generales de política económica para cada año y de los acuerdos con la comunidad financiera internacional. Apoya, con su material, la participación de la SHCP en la Comisión Gasto-Financiamiento (CGF) y Gabinete Económico (GE) y representa a la secretaría en los comités técnicos para la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo, en donde se analizan y supervisan los procesos de programación-presupuestación de los sectores que integran la administración pública federal. Finalmente, genera todas las estadísticas referentes a las finanzas pública, flujos diarios de recursos públicos, etc. y publica la revista de la SHCP, boletines, informes oficiales, etc. ¹²

El programa EL que lleva a cabo la Dirección de Política Financiera dependiente de la DGPH implica el análisis de la evolución de las principales variables financieras, tales como la captación, financiamiento, medio circulante, base monetaria, multiplicadores monetarios y tasas de interés reales y nominales. Se elaboran estudios sobre la evolución de los mercados primario y secundario de los CETES y participa en el Comité de Emisiones

12.- *Ibid.*

que establece los montos de colocación de CETES y Pagafes.¹³ Evalúa el comportamiento y hace proyecciones de las tasas de interés nominales y reales del sector bancario. Realiza una serie de escenarios para determinar el comportamiento de la inflación y las tasa de interés.

Este programa implica, también, estudios sobre la evolución de los recursos para financiar a los sectores privado y social, de métodos para canalizar el crédito preferencial, de análisis de la gestión de las sociedades nacionales de crédito,¹⁴ entre otros.¹⁵

El programa EM que lleva a cabo la DGPF implica la formulación y diseño de la política de promoción fiscal por medio de la elaboración de documentos que analizan la aplicación de los estímulos fiscales, de la programación sectorial de dichos estímulos, la realización de los decretos administrativos que los autorizan y de los dictámenes necesarios para otorgarlos.¹⁶

El programa EO-02 a cargo de la Dirección de Política Aduanera de la DGA implica elaborar estudios sobre dicha política y su impacto económico; además formula los proyectos de ley en esta materia.¹⁷

13.- Los Pagafes son pagarés de la Tesorería de la Federación denominados en dólares norteamericanos, pero su amortización es en moneda nacional al tipo de cambio controlado de equilibrio.

14.- Las Sociedades Nacionales de Créditos son la denominación que tienen todos los bancos comerciales del país nacionalizados después de su estatización el primero de septiembre de 1982.

15.- México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presupuesto de egresos de la federación 1987. Sector Hacienda y Crédito Público*, Tomo II y México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe de labores de la SHCP, 1986-1987*.

16.- *Ibid.*

17.- *Ibid.*

El programa EW-01 de la DGPI tiene como *poes* la formulación de la iniciativa de ley de ingresos de la federación de cada año, de las circulares de la miscelánea fiscal anual y de las reformas a las diversas leyes del sistema impositivo mexicano. Elabora varios anteproyectos de ley y estudios referentes a la planeación de la política de ingresos, análisis y evaluación del comportamiento del sistema tributario y su vinculación con la política económica. ¹⁸

El programa E2 que lleva a cabo la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público con una participación importante de la DGCP implica estudiar, analizar, discutir, negociar y firmar los créditos públicos (internos y externos). Se elaboran también estudios especiales para el apoyo crediticio de ciertos sectores de la economía, como el agropecuario.

Debido a la importancia que actualmente tiene el problema de la deuda externa, constantemente se realizan misiones para negociar y evaluar los débitos del gobierno mexicano con organismos financieros internacionales y bancos privados extranjeros. Además, se producen documentos que dan información sobre políticas, situación del país y evolución de los débitos que apoyan el proceso de toma de decisiones. Incluso, se elaboran en conjunto con el BM documentos que informan sobre la situación económica de México. Se realizan las notas, discursos y ponencias que apoyan la participación de los altos funcionarios en reuniones nacionales e internacionales en materia de deuda externa.

Más aún, se lleva un registro de la deuda externa del sector privado y --en conjunto con Banxico-- se controla el FICORCA. Realiza estadísticas de los débitos públicos y publica informes y folletos al respecto. Finalmente,

18.- México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presupuesto de egresos de la federación 1987. Sector Hacienda y Crédito Público*, Tomo II, p. 17.

participa en las sesiones periódicas del Comité Técnico de Control de Cambios donde participan Banxico, SECOFI y la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM).¹⁹

La SHCP es una organización gubernamental muy grande, con muchas responsabilidades y con una posición central en el seno de la administración pública. Su función financiera ejerce una influencia amplia en la economía nacional y sus decisiones no sólo afectan al sector financiero y bancario, sino a todo el sector público y privado. Quizá esta sea una de las razones que explican la tendencia, siempre presente en los gobiernos del México contemporáneo, por contrarrestar o disminuir su influencia.

La responsabilidad de la SHCP es enorme. José López Portillo que fue titular de esa secretaría de mayo de 1973 a septiembre de 1975, dice al respecto:

[...] una vez fijados los objetivos viables y ponderado los medios y recursos necesarios de capacidad financiera del sistema, el jefe de finanzas debe obtener recursos de donde convenga y no por la conveniencia de la obtención, limitar objetivos y metas; pero en el puesto de Secretario de Hacienda mis convicciones vacilaban, pues el trabajo, las dificultades y los riesgos, muchos imponderables, desbordan las estructuras racionalmente concebidas *a priori*. Y de ello me daba cuenta especialmente cuando las presiones externas, difíciles de considerar o, aun de preveer, actúan y desquicia las decisiones oportuna y racionalmente tomadas.²⁰

Por las funciones que desempeña, la SHCP tiene clientelas que pueden considerarse como "cautivas". Están en primer término los grupos de interés empresariales que tienen un trato cotidiano con esta organización: "el funcionario del régimen al que corresponde oír a la iniciativa privada,

19.- México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe de labores de la SHCP, 1986-1987*, p. 41-59.

20.- José López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político* (México, D.F.: Fernández Editores, 1988) vol. 1, p. 374.

atenderla y tranquilizarla --dice López Portillo-- es, por tradición y naturaleza, el Secretario de Hacienda".²¹ Después de los empresarios, son las organizaciones obreras la clientela de esta organización:

Como Secretario de Hacienda --dice López Portillo-- atendí a la iniciativa privada con mucha frecuencia y oía sus puntos de vista. Los convoqué para hablarles de las adecuaciones fiscales que estaba preparando. Del mismo modo cité a las principales centrales obreras, especialmente a la CTM y a Fidel Velázquez, no sólo para comunicar a tiempo las decisiones ineludibles del estado, sino para escuchar sus sugerencias [...]²²

Finalmente, por su importancia en la decisión y aplicación de la política financiera del sector público, la SHCP también recibe las demandas y aplica sus acciones en otras organizaciones gubernamentales, tanto federales, como estatales y municipales. Estas organizaciones son la tercera clientela "cautiva" de la SHCP.

Organización de gran tradición y abolengo dentro del gobierno mexicano, es la SHCP uno de los actores principales en el proceso de toma de decisiones de la política económica en México. Esta "primogénita de las tres hermanas", es "una sabia condesa, ya entrada en años, llena de atuendos, afeites, joyas, no todas auténticas, y secretos, muchos secretos..."²³

La Secretaría de Programación y Presupuesto

La otra gran organización responsable de la política económica, la "hermana menor", es la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Comenzaré --tal como hice con la SHCP-- por estudiar sus antecedentes

21.- *Ibid.*, vol. 1, p. 378.

22.- *Ibid.*, vol. 1, p. 381.

23.- *Ibid.*, vol. 1, p. 374.

históricos. Al respecto, el trabajo de Alfredo Cuevas es, quizá, el más completo.²⁴

Hasta 1946, la SHCP tenía el predominio de los egresos públicos federales y su presupuestación. Era la Dirección General de Egresos (DGE) la responsable de la elaboración y ejecución de los presupuestos y la Contaduría de la Federación de su control contable.

En 1947 se promulgó la primera *Ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal* y en 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la SHCP. Ambos sucesos pretendían un mejor control de las inversiones públicas que no se logró sino hasta 1954, con la aparición de una nueva Comisión de Inversiones, ahora dependiente de la Presidencia de la República (PR).

Cuando Adolfo López Mateos era presidente electo, en 1958, pensó crear la Secretaría de Planeación y Presupuesto, que retomaría las funciones de la Comisión de Inversiones de la PR y recibiría las funciones de planeación y presupuestación. La SHCP --cuyo titular era Antonio Ortiz Mena-- se opuso a tal proyecto que acabó con la creación de la Secretaría de la Presidencia (SP) que no tenía atribuciones en materia del gasto corriente ni programación global del desarrollo. Por otra parte, López Mateos también creó la Secretaría del Patrimonio Nacional (SPN) para el manejo de las empresas públicas. "Desde ese momento, --dice Cuevas-- la relación entre estas tres dependencias, la más fuerte de la cuales era la Secretaría de Hacienda, fue una fuente de conflictos constantes, a los que se intentó

24.- Alfredo Cuevas Camarillo, *La transformación de las estructuras administrativas encargadas del manejo del gasto público federal, 1946-1976*. Tesis para obtener el título de licenciado en administración pública (México, D.F.: El Colegio de México, 1987) 191 pp. y "La administración del gasto público en México" en *Foro internacional*, Vol. XXVIII, no. 2 (Octubre-Diciembre, 1987) pp. 241-260.

responder con la proposición del mecanismo de coordinación, de escasos frutos en general".²⁵

A este periodo de tres secretarías de Estado que dividió las funciones de los egresos públicos se le denominó el "triángulo de la eficiencia".

A principios del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se incorporó al sector paraestatal al presupuesto de egresos de la federación, lo cual aumentó la fuerza de la SHCP.

Durante este sexenio, en el seno de la SP, surgió la Comisión de Administración Pública (CAP) (encabezada por el entonces subsecretario de esa dependencia, José López Portillo), que proponía una reforma administrativa para adoptar los presupuestos por programas, la efectiva coordinación del sector central con el paraestatal --por medio de la sectorización de las entidades paraestatales a las secretarías de Estado-- y reforzar a la SP en materia de programación pública.

Esta reforma administrativa no se llevó a cabo hasta 1976, cuando López Portillo asumió la presidencia de la república. Las viejas intenciones de la CAP se convirtieron en el nuevo proyecto administrativo del titular del ejecutivo con la promesa de "organizar al gobierno para organizar al país". El eje más importante de esta reforma administrativa fue la creación de la SPP y la aplicación del presupuesto por programas bajo su conducción. Así, se desligaba a la SHCP del manejo de los egresos públicos federales, que estaban a su cargo desde 1821.

La nueva *Ley orgánica de la administración pública federal* (LOAPF) que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DO) el día 29 de

25.- Alfredo Cuevas Camarillo, "La administración del gasto público en México" en Foro internacional, *op. cit.*, p. 244.

diciembre de 1976, en su artículo 32 señaló las atribuciones de la nueva dependencia, que en resumen, eran:

La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente de la Secretaría de Hacienda, y la programación y el control de entidades paraestatales de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo [...] así como programar su financiamiento --tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente-- y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta pública [...] ²⁶

La creación de la SPP implicó que la Subsecretaría de Egresos de la SHCP se transformara en Subsecretaría de Presupuesto de la nueva dependencia. Se incorporó la Oficialía Mayor de la extinta SP a la nueva estructura. Se crearon las Subsecretarías de Programación y Evaluación y se incorporaron varias direcciones generales provenientes de la SP, SPN, SHCP y de la Secretaría de Industria y Comercio. Además, se estableció la Coordinación de Delegaciones Regionales (actualmente Subsecretaría de Desarrollo Regional) que manejaría los programas de inversión conjunta de la federación con los estados. Finalmente, se incorporó la Coordinación General del Programa de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. ²⁷

Así nació la SPP, dependencia que, por su atribuciones, se convirtió en una de las organizaciones más importantes del gobierno federal, equiparable a las tradicionales SHCP y la Secretaría de Gobernación. Cambiaba, en ese momento, la historia de las organizaciones gubernamentales del México contemporáneo.

26.- Exposición de motivos de la *Ley orgánica de la administración pública federal*, 29 de diciembre de 1976.

27.- Ignacio Pichardo Pagaza, *Administración pública federal* (México, D.F.: INAP, 1982) vol.1, p. 252.

Aunque la SPP tiene un vasto conjunto de funciones, sólo algunas están vinculadas con la decisión y aplicación de la política económica. En este sentido, tiene un papel central en la política fiscal, en particular por el manejo que tiene de los egresos públicos, incluyendo el gasto corriente y el de inversión. Tiene, además, importante función en la proyección, cálculo y consolidación del déficit o superávit entre los ingresos y egresos públicos federales. El complejo proceso de programación-presupuestación a cargo de la SPP tiene su punto culminante con la elaboración anual del presupuesto de egresos de la federación y del Distrito Federal.

Otra función de gran importancia de esta organización para la decisión y aplicación de la política económica es la información, donde coordina y desarrolla los servicios nacionales de estadística y de información geográfica y norma estos servicios que llevan a cabo las otras organizaciones gubernamentales.

El conjunto de metas generales de la SPP son:

- a) Mantener, en términos reales, los egresos públicos en niveles similares a los alcanzados en ejercicios anuales anteriores y, en lo posible, disminuirlos en tiempos de escasez de recursos y aumentarlos en periodos de abundancia de éstos. Además, tratará de bajar el gasto corriente a fin de liberar recursos para la inversión pública. Esto implica imponer un estricto orden y disciplina en el gasto programable de las organizaciones gubernamentales sujetas al control presupuestario de la SPP.
- b) No disminuir drásticamente el gasto programable en ciertas áreas que significarían graves problemas políticos. Como dice James O'Connor, el gasto social (sobre todo educación y salud) tiene un objetivo de legitimación

política ²⁸ por lo que se buscará mantener su nivel. Otra áreas de difícil recorte presupuestario es el gasto en seguridad nacional y procuración de justicia.

c) Ejercer un control estricto en los egresos de las principales entidades paraestatales como Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Fertimex, Sidermex, etc.

d) Mantener, en lo posible, los recursos reales asignados a la inversión pública, atendiendo principalmente la ampliación de la infraestructura básica del país y el mantenimiento de la capacidad de oferta de insumos estratégicos. Si los ingresos lo permitiesen, incrementar gradualmente este rubro de los egresos públicos federales.

e) Imponer a las demás organizaciones gubernamentales de la administración pública federal una estricta metodología para presupuestar y controlar los egresos.

f) Evitar que los gobiernos estatales y municipales se excedan en los egresos de proyectos coordinados entre la federación, los estados y los municipios.

g) Fomentar la desincorporación de entidades paraestatales que reciban del gobierno federal una gran cantidad de subsidios y que tal desincorporación no signifique graves problemas políticos.

h) Captar y procesar la información relevante de las principales variables macroeconómicas a fin de apoyar el proceso de toma de decisiones.

i) Cumplir con los requisitos formales que le manda la ley tal como elaborar cada sexenio un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y, anualmente, el presupuesto de egresos de la federación y del Distrito Federal, informes que evalúan el desarrollo del PND, la Cuenta Pública y, esporádicamente,

28.- Esta idea es de James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, Tr. Gerardo Di Masso [y otros] (Barcelona, España: Península, 1981) 347 pp.

informes de desincorporación de entidades paraestatales y de la evolución de las finanzas públicas. ²⁹.

Para lograr sus metas, la SPP cuenta con 15,000 empleados, de los cuales 7,000 son de confianza, 7,000 de base y 1,000 eventuales. Ocupa el décimo lugar del empleo público del conjunto de las 18 secretarías de Estado, la PR y la PGR con el 1% del total de empleados de éstas. ³⁰

En el ejercicio presupuestario de 1986, la SPP tuvo egresos por 83,512 millones de pesos corrientes, lo que significó 0.23% de los egresos de la federación; esta cantidad es muy similar a la que ejeció la Secretaría de Pesca y la de Relaciones Exteriores. Gastó, aproximadamente, 0.11 % del PIB y ocupó el décimo segundo lugar de los egresos de las 18 secretarías de Estado. ³¹

Del total de sus egresos en 1986, 39.4 % fue para el pago de servicios personales, 2.82 % de materiales y suministros, 16.27% servicios generales, 40.79 transferencias, 0.58% en bienes muebles e inmuebles y 0.10% en obra pública. ³²

La estructura formal de la SPP (ver organigrama A-2 en el Anexo) está compuesta por la oficina del secretario, tres subsecretarías, una oficialía mayor, una contraloría interna, 17 direcciones generales y un organismo desconcentrado de gran importancia que tiene nivel de subsecretaría: el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) que cuenta,

29.- Para delinear estas metas generales de la SPP utilicé el mismo método que explico en la nota 4 de este capítulo.

30.- México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación [e] Instituto Nacional de Administración Pública, *Tamaño y composición de la administración pública mexicana* (1988) p. 31.

31.- México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, 1986 (1987) p. 541.

32.- *Ibid*, p. 543.

a su vez, con cuatro direcciones generales y una coordinación administrativa.

33

Como en el caso de la SHCP, la mayoría de las unidades administrativas de la SPP son meramente operativas. Las que participan directamente en el diseño y la decisión de la política económica son: la oficina del titular y su *staff*, la oficina del subsecretario de Planeación y Control (SPCP) y su *staff*, la Dirección General de Política Económica y Social (DGPES), Dirección General de Política Presupuestal (DGPP) y --por la importancia de la información que genera-- la oficina del presidente del INEGI.

El repertorio de programas de la SPP incluye once programas principales:

CUADRO 3-C

REPERTORIO DE PROGRAMAS DE LA SPP

Programa	Denominación	*
C2	Administración interna	26.4
C4	Control y vigilancia de la utilización de los recursos	0.9
C5	Asuntos jurídicos	0.9
C6	Comunicación social	1.3
C9	Definición y conducción de la política de planeación, presupuestación y evaluación global	1.0
DA	Definición y conducción de la política de planeación, control presupuestal y contabilidad	15.6
DJ	Definición y conducción de la política de programación, presupuesto y evaluación para el desarrollo industrial y de servicios	3.6
DK	Definición y conducción de la política de programación, presupuesto y evaluación para el desarrollo social y rural	4.9

33.- México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Manual de organización general de la SPP* (1987) p. 60.

DL	Definición y conducción de las políticas de planeación, programación y presupuesto para el desarrollo regional y descentralización	15.2
D6	Definición y conducción de la política de información nacional	29.2
UI	Investigación para el desarrollo rural	1.0
TOTAL		100.0

* Porcentaje de egresos del programa con respecto a los egresos totales de la SPP.

Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de egresos de la federación, 1988.

En el caso de la SPP, los programas vinculados al proceso de toma de decisiones de la política económica son:

CUADRO 3-D

REPERTORIO DE PROGRAMAS DE LA SPP VINCULADOS CON EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA POLITICA ECONOMICA

Programa	Denominación	Unidad administrativa responsable
C9	Denominación y conducción de la política de planeación, presupuestación y evaluación global	SPP
DA-01	Dirección y coordinación de la política de planeación, control presupuestal y contabilidad	SPCP
DA-02	Actualización y seguimiento de la política económica y social	DGPES
DA-03	Normatividad e instrumentación de la política de gasto público	DGPP
D6-01	Dirección y coordinación de la política de información nacional	INEGI

Fuente: México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de egresos de la federación, 1988.

El programa C9 que lleva a cabo la oficina del titular de la SPP supone la proyección y coordinación de las actividades de la planeación nacional del desarrollo y la promoción del Sistema Nacional de Planeación Democráticas

(SNPD) ³⁴ como instrumento de ordenación y orientación de la estrategia del desarrollo. Esto implica una serie de *poes* como la recepción de los documentos, informes, estadísticas, estudios, etc. para tomar las decisiones. Además el *staff* del secretario elabora una serie de documentos especiales para apoyar las actividades que implica este programa. Finalmente, incluye todas las reuniones del secretario con los altos mandos de la organización para producir las decisiones y acciones más importantes de la SPP. ³⁵

El programa DA está dividido en seis subprogramas, de los cuales tres están vinculados con la toma de decisiones de la política económica: el DA-01, 02 y 03.

El subprograma DA-02 a cargo de la DGPES tiene como propósito efectuar el diagnóstico económico y social del país y analizar y evaluar las tendencias de la economía internacional para proponer alternativas y acciones de política económica y social, así como determinar los montos globales de gasto público y apoyar el diseño de la política fiscal. Para ello, la DGPES desempeña una serie de *poes* que incluyen la formulación e integración anual de seis documentos del marco macroeconómico, los criterios generales de política económica y política sectorial y las alternativas

34.- El Sistema Nacional de Planeación Democrática fue elaborado por el gobierno federal para racionalizar el uso de los recursos y coordinar las decisiones del sector público y de los sectores social y privado. El sistema está concebido como un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con autoridades de las entidades federativas a fin de efectuar acciones de común acuerdo. Comprende mecanismos permanentes de participación a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas y formalizan acuerdos. Ver México, Secretaría de Programación y Presupuesto, "El Sistema Nacional de Planeación Democrática: hacia su consolidación" en *Antología de la planeación en México* (México, D.F.: FCE, 1985) Tomo I, pp. 101-123.

35.- México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa de labores 1987 y Presupuesto de egresos de la federación 1986*. Sector Programación y Presupuesto, Tomo II.

del gasto público por sectores. Además, elabora documentos que hacen seguimiento y análisis de la evolución de las principales variables económicas y que proveen propuestas de política económica. Apoya la formulación y seguimiento de la política de ingresos del gobierno federal y la política de precios y tarifas del sector público. Lleva el registro y la actualización del Inventario y Registro Nacional de Proyectos, integra el programa de inversión pública y apoya el diseño de la política salarial considerando las perspectivas anuales de inflación. Analiza las finanzas públicas y su impacto económico, así como la estimación de las fuentes de financiamiento y uso de los recursos públicos, por lo que apoya la formulación de la política monetaria. Elabora un informe trimestral sobre la evolución sectorial de la economía, uno sobre la deuda externa de México y los principales países de América Latina y un tercero sobre la evolución de la inversión extranjera.³⁶

El subprograma DA-03, que lleva a cabo la DGPP, tiene el propósito de integrar el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) cada año y llevar a cabo su seguimiento, control y evaluación. Los *poes* de este programa son la elaboración de los documentos para integrar el PEF y el Calendario de Gasto Público. Realiza los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y el ejercicio del presupuesto. Elabora los documentos que definen las normas, metodologías y disposiciones para la formulación, integración y ejecución de los programas-presupuestos.³⁷

36.- *Ibid.*

37.- *Ibid.*

El subprograma DA-01, responsabilidad de la oficina del subsecretario de Planeación y Control Presupuestal, está diseñado con el propósito de coordinar las acciones de los programas DA-02 y DA-03.³⁸

Finalmente, el programa D6-01, a cargo de la oficina del presidente del INEGI, tiene como objeto obtener la información económica, estadística, geográfica y demográfica del país para apoyar el proceso de toma de decisiones. Los *poes* de este programa son muchos y complejos y van desde la elaboración mensual de estadísticas, censos e informes del desarrollo de las principales variables económicas y sociales, hasta la realización de la cartografía geodésica, geológica, hidrológica, edafológica, climatológica y de los usos del suelo del país.³⁹

La SPP es una organización gubernamental que se enfrenta a muchos problemas. En primer lugar, al ser una organización relativamente nueva y resultado de la extracción de funciones de otras secretarías de Estado, todavía no logra tener un carácter propio. Al revisar los primeros diez años de su historia (1977-1987) me encontré con una secretaría en constante cambio, heredera de rutinas, funciones, *poes* y vicios de diversas organizaciones gubernamentales.

En la década antes mencionada, identifiqué tres etapas por las que ha pasado la SPP: la de su surgimiento caracterizada por una visible anarquía, la de su formación todavía endeble como organización y la tercera en la que comienza su consolidación con un carácter propio.

La primera etapa va desde su establecimiento en diciembre de 1976 hasta mediados de 1979. Como dije antes, esta etapa se caracteriza por una

38.- *Ibid.*

39.- *Ibid.*

anarquía interna en la organización y en sus relaciones con el exterior. Si de algo nos sirve el testimonio de José López Portillo:

Resuelvo intervenir directamente en la organización y funcionamiento de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, después de revisar la insuficiencia del programa del sector agropecuario que me presentó Carlos Tello [primer titular de esta dependencia; primero de enero de 1977].

Me preocupa la Reforma Administrativa sobre el esquema racional actúan los factores viscerales de las relaciones humanas. Celos, ambición, vanidad, prestigios, egoísmos, envidias, rencoros acumulados, prejuicios, operan de manera absurda. Me preocupa porque de no responderme mis colaboradores, tendré que tomar decisiones desagradables. Entiendo, sin embargo, que muchos de los problemas se dan en los cuadros intermedios o bajos [primero de mayo de 1977].

Problemas severos en la definición del Presupuesto para 1978. La rivalidad Tello- Moctezuma [titular de la SHCP] en su peor nivel. Espero mañana me presenten hipótesis y alternativas para definir y decidir. Es doloroso enfrentarse al enfrentamiento de colaboradores estimados. Pero tendré que tomar decisiones muy drásticas si esto no camina. Ya debería yo tener definido el Plan Quinquenal y apenas estoy en 1978, enfangado. Sin duda es mi culpa [14 de noviembre de 1977].

Ayer acepté la renuncia de Carlos Tello y provoqué la de Julio Rodolfo Moctezuma: los substituyen, respectivamente, Ricardo García Sáinz y David Ibarra, en la SPP y en la SHCP. Es la decisión más amarga y dolorosa que he tomado en el régimen. Se trata de dos de mis mejores amigos; de viejos colaboradores que tenían toda mi confianza y a los que entregué las dos puntas del eje de la Reforma Administrativa que ahora está en un tremendo entredicho [17 de noviembre de 1977].

La Reforma Administrativa está en entredicho con el pleito Tello-Moctezuma. Fue una decisión grave separar ingresos y egresos y asociar éstos al programa. Tengo que sacarla adelante [26 de noviembre de 1977].

De algún modo empieza a actuar la Reforma Administrativa. Sin embargo, todavía no logro que trabaje a satisfacción el sistema de Programación y Presupuesto. La circunstancia de que quienes presupuestan practiquen los antiguos trámites, hace que hayamos reproducido todas las limitaciones de la antigua Secretaría de Hacienda. No hay metodología, por más que me empeño en impulsar el sistema matricial. No sé si para 1979 podamos dejar establecido algo [12 de mayo de 1978].

Sigue sin trabajarme bien la Secretaría de Programación y Presupuesto, eje de mi Reforma Administrativa [10 de julio de 1978].

El grado de incompreensión de mi reforma administrativa tiene dimensiones olímpicas.

El planteo que me hicieron giraba todo en torno al presupuesto. Un planteo de ratones. Lo grave es que me impacienté y se lo dije. García Sáinz piensa en la renuncia. Es desesperante cómo, a dos años, se confunden las cosas. Es increíble. Tendré que enfrentar personalmente las cosas. La concepción feudal; el pequeño prestigio, el

celo, la envidia, la burocracia, la inercia. En fin. Fatal [21 de diciembre de 1978].

Aquí, trabajo de encrucijada. Insuficiencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto que me sigue fallando. Quiere substituir y subordinar, en vez de coordinar. Cada uno de sus Subsecretarios tiene su propio gabinete y se siente universo ptolomeico. Absurdo. Voy a tener que tomar decisiones [11 de enero de 1979].

Ayer empezaron las críticas analíticas al Plan Global de Programación. A ver qué hago con este grave asunto. No es cosa de correr a los pobres colaboradores que no han podido con el paquete, como algunos me proponen [28 de marzo de 1979].

Nombré a Miguel de la Madrid titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto en lugar de García Sáinz que simplemente no pudo con el paquete, por bueno, discreto y considerado [21 de mayo de 1979].⁴⁰

La designación de Miguel de la Madrid, funcionario formado y desarrollado en la SHCP, para presidir la SPP marca el comienzo de la segunda etapa de formación --todavía endeble-- de esta organización.

De la Madrid, con un equipo de colaboradores más homogéneo, comenzó a dar carácter propio a la SPP. El logro más destacado de este periodo fue presentar, en 1980, el Plan Global de Desarrollo que, en la práctica, sirvió para muy poco. Incluso López Portillo reconoció los avances en esta etapa que, quizá, le valió a Miguel de la Madrid algunos "puntos" favorables en la carrera que lo llevaría a la candidatura priísta a la presidencia de la república.⁴¹

El 25 de septiembre de 1981, Miguel de la Madrid era nominado como candidato del PRI a la presidencia. Lo sustituyó, al frente de la SPP, uno de sus subsecretarios, Ramón Aguirre Velázquez que terminaría el sexenio lopezportillista tratando de seguir adelante con el trabajo formativo que había

40.- José López Portillo, *op. cit.*, pp. 507, 575, 649, 650, 654, 723, 741, 793, 801, 824, 837.

41.- Dice López Portillo: "De la Madrid en Programación haciendo buenos planteos. Es la última oportunidad que tengo de sacar adelante el eje de la Reforma Administrativa. Eso, o un gigantesco estorbo, como hasta ahora lo ha sido. Doloroso reconocerlo; pero cierto. Le daré toda la libertad y el apoyo que me solicite". Ver *Ibid.*, p. 839.

comenzado De la Madrid, aunque con la grave limitación de que casi todos los altos mandos --y una buena parte de los medios-- de la organización se irían a trabajar con el titular a la campaña priísta. De ahí que esta breve etapa de la SPP sólo haya sido de endeble formación.

En la tercera, y última etapa de los primeros diez años de vida de la SPP, comienza su verdadera consolidación como una organización con carácter propio. Esta etapa que principia el primero de diciembre de 1982 con la toma de posesión de la administración de De la Madrid y la designación de un joven funcionario (que también había empezado su carrera política en las oficinas de la SHCP) al frente de la organización: Carlos Salinas de Gortari.

En diciembre de 1982 se promovieron una serie de reformas a la Constitución que terminarían con la implantación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), entre otras. La organización, coordinación, evaluación y control de este sistema quedó a cargo de la SPP, lo cual le dió un sustento ideológico y metodológico para llevar adelante el proceso de presupuestación por programas.

La estructura organizacional cambió: las tres subsecretarías aumentaron a cinco y el área de información estadística y geográfica, que antes era una coordinación general, se convirtió en un órgano desconcentrado de la secretaría denominado INEGI.

En 1983, la SPP integrará --ahora sí a tiempo y con la obligación constitucional de hacerlo-- el PND, 1983-1988. Además, se promulgó la *Ley de Planeación* (DO, 5 de enero de 1983) que introdujo el marco conceptual de la programación y el proceso operativo para llevarlo a cabo. Finalmente, en esta etapa se elaboraron, con la colaboración de las otras organizaciones del poder ejecutivo federal y con la coordinación de la SPP, los programas

sectoriales de mediano plazo que, supuestamente, guiarían la gestión gubernamental de Miguel de la Madrid.

La nueva estructura ideológica y metodológica de la SPP permitiría que el proceso de presupuestación por programas se fuera afinando a lo largo del sexenio. Cabe desatacar que fue la primera ocasión en que, más o menos, hubo estabilidad en la organización, tanto en sus políticas internas como en sus cuadros. Sólo en 1985 hubo una reestructuración interna (debido a los ajustes económicos del gobierno federal) que redujo el número de unidades administrativas a las tres que son las que actualmente quedan y se presentan en el organigrama A-2 del Anexo.

El 4 de octubre de 1987, el PRI nominó una vez más al titular de la SPP como candidato presidencial. Carlos Salinas de Gortari había logrado afianzar la SPP como una organización gubernamental con sus propias rutinas, *poes*, programas e, incluso, vicios. Esta labor, quizá, le otorgó a su titular --como a De la Madrid-- "puntos" favorables en la carrera por la presidencia de la república. El subsecretario Pedro Aspe Armella quedó en la titularidad de la SPP, a raíz de la candidatura de Salinas, y acabaría el sexenio en que esta dependencia logró convertirse en una de las organizaciones gubernamentales de más importancia política y administrativa.

Ciertamente otros tres factores coadyuvaron a la consolidación y fortalecimiento de la SPP. En primer término, la crisis económica que comenzó en 1982 y, por tanto, la restricción de los recursos obligó a racionalizar el aparato gubernamental que maneja los egresos públicos; en segundo lugar, la disposición del presidente De la Madrid en darle a la SPP un lugar prioritario en el proceso de decisión y acción de las políticas gubernamentales. Finalmente, como me dijo un funcionario de la SPP, debido a la gran importancia económica y política que tuvo el problema de la deuda

externa a partir de 1982, la SHCP se convirtió en la "Secretaría de la Deuda Externa" lo que trasladó muchas funciones propias a esta secretaría a la SPP.⁴²

La SPP se enfrenta a otro problema y que deriva de las grandes limitaciones que tiene el proceso de presupuestación por programas, sustento de esta organización. Al ser la encargada de otorgar y fijar los "techos financieros" a las otras organizaciones para autorizar su presupuesto anual, resulta una práctica incrementalista, donde las organizaciones simplemente toman el presupuesto del año anterior como base y lo ajustan incrementalmente, lo cual significa un ajuste generalizado de recursos en lugar de un ajuste selectivo por programas.

Además, la realidad limita el proceso de programación. En palabras de Alfredo Cuevas:

En el sexenio de su implantación [de López Portillo] hubo varios planes sectoriales descoordinados y un plan global tardío; en el presente periodo de gobierno [se refiere al de Miguel de la Madrid], se ha contado con un plan nacional desde el comienzo de la administración, pero la crisis ha hecho difícil su aplicación. La programación se ha asentado como técnica administrativa, pero persisten prácticas contrarias a ellas. Desde el principio de la década se elaboran documentos específicamente evaluatorios, pero sus contenidos, si bien no han dejado de mejorar, están aún lejos de cumplir sus propósitos.

Por sus funciones, la principal clientela "cautiva" de la SPP son las otras organizaciones gubernamentales, de las cuales recibe demandas, negocia con ellas y les aplica acciones específicas en todo lo que se refiere a sus egresos. Cabe destacar que no son sólo las organizaciones del gobierno federal las clientelas de la SPP, sino las de los gobiernos estatales

42.- Entrevista con Jorge Terrazas, exfuncionario de la SPP.

43.- Alfredo Cuevas Canarillo, "La administración del gasto público", *op. cit.*, p. 259.

y municipales por la gran importancia que tienen las transferencias de recursos federales para apoyar los proyectos de los estados y municipios, sobre todo los de inversión en obra pública.

A comparación de la SHCP, la "hermana mayor", la SPP es una organización nueva y pujante dentro del gobierno mexicano. Ha llegado a ser uno de los tres actores principales en el proceso de toma de decisiones de la política económica. Es la "hermana menor", una joven inteligente, en pleno proceso de aprendizaje, con ideas modernas y con muchos, muchos secretos que conocer...⁴⁴

El Banco de México

La tercera organización, y último actor principal en el proceso de toma de decisiones de la política económica en México, es la banca central.

Estudiar a esta organización resulta ciertamente difícil por su cerrazón y hermetismo. Al respecto, dice Eduardo Turrent Díaz:

La austeridad y discreción con que los bancos centrales llevan a cabo sus operaciones, y la sensatez y hermetismo con que tradicionalmente se conducen sus funcionarios, han hecho de éstos instituciones poco vistosas. Se trata de organizaciones reacias a la publicidad y por tanto dotadas a los ojos del público de escaso *glamour*.⁴⁵

¿Cuáles son las razones objetivas de este fenómeno? Una vez más Turrent Díaz:

[...] tal vez la complejidad técnica de las funciones bancarias y monetarias en la operación de un banco central sea sólo comprensible para un reducido grupo de especialistas: economistas y banqueros profesionales ¿Cómo explicar al público, por ejemplo, la trascendencia

44.- Uso los términos utilizados por José López Portillo para definir a la SHCP. Ver nota 23.

45.- Eduardo Turrent Díaz, *Historia del Banco de México* (México, D.F.: Banco de México, 1982) vol. I, p. 21.

y la mecánica de la contraloría del crédito o del préstamo de último recurso, funciones típicas de un banco central? ⁴⁶

Los orígenes de la banca central en México se desenvuelven principalmente alrededor del asunto de la emisión de billetes. En este sentido, los antecedentes históricos de esta organización se remontan a la fundación de los bancos privados de emisión, proceso que arranca en 1864 con el establecimiento de la primera de dichas instituciones.

Durante el periodo que va de 1884 a 1917 se consolidó un sistema plural de emisores. En 1897, Ives Limantour (titular de la Secretaría de Hacienda), con la *Ley bancaria* de esa fecha, instrumentó un sistema de pluralidad regulada o de "privilegio y concurrencia".

Sin embargo, en la etapa revolucionaria, el gobierno constitucionalista de Carranza (1914-1920) hizo de la fundación de un banco central uno de los principales objetivos de la Revolución. La Constitución promulgada en 1917 consolidó definitivamente el concepto de la centralización de la emisión. De 1917 a 1925 comienza la seria controversia en torno a cuáles debían ser los elementos distintivos del banco único previsto en la Constitución, particularmente respecto a si correspondía referir el monopolio de moneda fiduciaria a un banco de Estado o a una empresa pública con participación privada.

La realidad de crear una banca central se dio hasta 1924 cuando tomó posesión de la presidencia de la república Plutarco Elías Calles, quien ratificó a Alberto J. Pani como secretario de Hacienda, puesto que venía desempeñando desde septiembre de 1923.

Con la técnica y las ideas de Pani y la voluntad política de Calles emprendió el proyecto de la creación del Banco de México. A finales de

46.- *Ibid.*

1924, el secretario Pani designó una comisión que se abocó definitivamente a la elaboración de la ley, estatutos y escritura constitucional del futuro banco central. La comisión quedó presidida por el propio Pani y se integró con tres miembros: Manuel Gómez Morín, Fernando de la Fuente y Elías S.A. de Lima, éstos tres últimos conocidos con el apelativo de "los tres mosqueteros".

Por fin, el 25 de agosto, el presidente Calles expidió la *Ley orgánica del Banco de México*, publicada en el *DO* el 31 de agosto, misma que fue perfeccionada, reformada y adicionada tres veces más durante su gobierno.

El Banco de México (Banxico) quedó constituido como una sociedad anónima, cuyo principal accionista era el gobierno federal, con las siguientes finalidades:

- a) Emitir billetes.
- b) Regular la circulación monetaria, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés.
- c) Redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil.
- d) Encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal.
- e) Efectuar con las limitaciones de la propia ley orgánica operaciones bancarias pertinentes a los bancos de depósito y descuento.⁴⁷

Todas estas operaciones estarían fundamentadas en un sistema monetario basado en el patrón oro y en la circulación de especies en plata, como moneda de apoyo.

La creación del banco único de emisión marcó un punto fundamental de arranque en la intervención del Estado en la economía.

Banxico inició sus operaciones el primero de septiembre de 1925. Durante los primeros años, su funcionamiento fue semejante al de los bancos

47.- Fracción VI, artículo primero de la *Ley orgánica del Banco de México*, 1925.

comerciales, pero con el monopolio de la emisión de billetes; durante el periodo de 1932 a 1936 se fue perfeccionando gradualmente su funcionamiento y su estructura, a fin de que actuara exclusivamente como banco central.

En 1941 se promulgó una nueva ley orgánica que otorgó al banco bases más firmes para su desarrollo, con una serie de medidas que ampliaron sus facultades, diversificaron y afinaron sus instrumentos y extendieron su ámbito de regulación, permitiéndole, cada vez más, aplicar políticas más activas y directas en materia monetaria y crediticia.

En septiembre de 1982 --y como consecuencia de la estatización de la banca-- Banxico, de ser una sociedad anónima, se convirtió en un organismo descentralizado del gobierno federal y se le confirieron nuevas facultades en materia de política cambiaria.

El 8 de noviembre de 1983, De la Madrid presentó una serie de reformas a la *Ley orgánica del Banco de México* en las que se precisó la autoridad del banco sobre aquellas instituciones que intervenían en el régimen de control de cambios y las conductas que causaban infracción a este régimen.

Sin embargo, una de las transformaciones más importantes que ha tenido Banxico a lo largo de su historia fue la promulgación de su nueva ley orgánica (publicada en el *DO* el 31 de diciembre de 1984) en la que se trató de darle mayor autonomía de las autoridades hacendarias.

La nueva ley tenía como propósito fundamental regular el crédito primario en condiciones que permitieran la estabilidad del poder adquisitivo del peso. Así, se limitó el financiamiento interno de Banxico al gobierno federal a la suma que fijara, al inicio de cada año, su Junta de Gobierno, previéndose también que el saldo deudor de la cuenta general de la

Tesorería de la Federación en Banxico no pudiera ser superior al equivalente del 1% del total consolidado de las percepciones previstas en la *Ley de ingresos de la Federación* para el año en cuestión. El monto máximo para el financiamiento interno que fijara la Junta de Gobierno debería comunicarse al Congreso de la Unión, informándole también de los elementos que se hubieran tenido en cuenta para determinarlo. Los intereses devengados por el financiamiento deberían ser cubiertos a Banxico en forma mensual.

Otro de los aspectos centrales de la nueva ley fue la supresión de la relación entre los activos internacionales y el monto de los billetes en circulación. Con esto, el acervo de Banxico en divisas, oro y plata podría utilizarse en su integridad para compensar desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas, ampliándose así el margen de efectividad de la política monetaria y del tipo de cambio.

La nueva ley, que pretendió modernizar al banco y reforzar sus facultades como banca central, le otorgó la función de determinar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realizaran las instituciones de crédito y no sólo, como ocurría durante la vigencia de la ley de 1941, la determinación de las tasas de interés. Además, la nueva ley obligó a Banxico a establecer las reservas obligatorias que la banca debe mantener en el banco central (encaje legal) que sean necesarias para lograr una adecuada regulación cuantitativa y cualitativa del crédito. Atendiendo a este propósito, se redujo de 50 a 10 % el monto máximo de los depósitos en efectivo que las instituciones deben mantener en Banxico. Finalmente, se modificó su estructura administrativa.

El Banco de México es, por tanto, un organismo público descentralizado del gobierno federal lo que significa que, según el derecho administrativo, es una entidad con personalidad jurídica, patrimonio y

régimen jurídico propios. Por sus funciones, es una organización de gran importancia en la decisión y aplicación de la política monetaria y del tipo de cambio. Las facultades que le confiere su ley orgánica le dan autonomía y poder en el ámbito de la política económica. Estas facultades están expuestas en el artículo segundo de dicha ley:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de cámara de compensación;
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera, y
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.⁴⁸

A pesar de esta independencia, el mismo artículo segundo la condiciona. Dice a la letra:

El ejercicio de estas funciones deberá efectuarse en concordancia con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de conformidad con las directrices de política monetaria y crediticia que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴⁹

Es decir, claramente, Banxico es autónomo hasta donde las autoridades hacendarias decidan. También, con el precepto de que sus funciones tienen que concordar con "los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo", se le otorga a las autoridades de la SPP el mismo coto a la independencia de la banca central.

48.- Artículo segundo, "Ley orgánica del Banco de México" en *Legislación bancaria*, 33ava. ed., Col. Leyes y códigos de México (México, D.F.: Porrúa, 1988) p. 258.

49.- *Ibid.*

Las metas de política económica de Banxico son:

- a) Financiar al gobierno federal en los montos que señala su ley orgánica y con el fin de evitar, en lo posible, un financiamiento inflacionario.
- b) Formular recomendaciones en materia de política monetaria y del tipo de cambio e informar sobre la situación económica y financiera (interna y externa) del país.
- c) Determinar las características de los billetes y monedas y resolver su desmonetización, así como los procedimientos para su utilización y destrucción.
- d) Decidir y aplicar, en caso de un repunte inflacionario, la restricción del crédito y el ajuste a la alza de las tasas de interés para controlar los agregados monetarios. En caso de que la prioridad sea alentar la actividad económica, el banco ajustará las tasas de interés reales a la baja y no restringirá el crédito para fomentar las inversiones físicas. En este sentido, Banxico se encuentra en una disyuntiva entre crecimiento económico o control de la inflación. La evidencia apunta que los bancos centrales en todo el mundo --incluyendo México-- prefieren controlar la inflación que preocuparse por los indicadores de la producción económica.⁵⁰
- e) Debido a la debilidad de la moneda mexicana y los graves problemas que ha traído la sobrevaluación del peso, el Banco de México tiene que mantener un nivel de subvaluación de la moneda interna a fin de evitar ataques especulativo que pongan en peligro las "casi-siempre" escasas reservas internacionales y para apoyar la exportación de los productos mexicanos y desalentar las importaciones. En otras palabras, y como me lo dijo un ex-

50.- Para un ejemplo de esta afirmación ver a Robert Craig West, "Federal Reserve Board" en Donald R. Whitnah (ed.), *The Greenwood Encyclopedia of American Institutions. Government Agencies* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983) pp. 238-243.

funcionario hacendario: "después de lo que pasó en 1982, el director del Banco de México primero se 'corta las venas' antes que volver a sobrevaluar el peso".⁵¹

f) Banxico tratará, en lo posible, de mantener un nivel aceptable de reservas de activos internacionales. En caso de una merma de ésta, la banca central las intentará defender y se retirará del mercado de divisas internacionales, lo que significará una devaluación brusca del peso mexicano.

g) Decidir y regular el encaje legal de acuerdo al artículo 15 de su ley orgánica, con el fin de controlar el crédito.

h) Actuar como apoderado y delegado fiduciario del gobierno federal, lo que significa el establecimiento y administración de diversos fideicomisos público.⁵²

i) Decidir mecanismos e instrumentos que coadyuven a la modernización del sistema bancario nacional.⁵³

Banxico tiene 5144 empleados, 4029 (78.3%) en su oficina central en el Distrito Federal, 308 (6%) en el área de fideicomisos y 807 (15.7%) en nueve sucursales en el interior de la república.⁵⁴ Es, pues, una organización gubernamental relativamente pequeña.

51.- Entrevista con Ulises Beltrán, exfuncionario de la SHCP.

52.- Los fideicomisos de fomento que maneja el Banco de México son: los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), el Fondo de Equipamiento Industrial (FONEI), Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), Fondo para el desarrollo de los Recursos Humanos (FIDERH) y el fideicomiso especial denominado Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA).

53.- La metodología para delinear estas metas está explicada en la nota 4 de este capítulo. Incluí en esta parte el artículo preparado por Sergio Ghigliazza para la serie de conferencias "La búsqueda de México de una nueva estrategia de desarrollo" de la Universidad de Yale en abril de 1989, titulado "The Role of The Central Bank in Financial Modernization".

54.- México, El Banco de México, *Número de plazas* (1988).

Los egresos presupuestarios de Banxico ascendieron, en 1987, a 78,854 millones de pesos corrientes, lo que representa aproximadamente 57% de los egresos de la SPP en el mismo ejercicio presupuestario.⁵⁵

La estructura formal de Banxico (ver organigrama A-3 del Anexo) está compuesta por una junta de gobierno, una dirección general, una comisión de crédito y cambios, dos comisiones internas, dos direcciones generales adjuntas, una coordinación de comunicación social y doce direcciones.⁵⁶

Las áreas que tienen que ver con la decisión --más que con la operación-- de la política económica son la Junta de Gobierno (JGBM), la Dirección General (DGBM), la Comisión de Crédito y Cambios (CCC), Comisión Interna de Banca Central (CIBC), Dirección General Adjunta (la que tiene a su cargo las direcciones de investigación económica, organismos y acuerdos internacionales, etc., DGABM), la Dirección de Investigación Económica (DIE), la Dirección de Operaciones Internacionales (DOI) y la Dirección de Crédito, Depósito Legal y Mercado de Valores (DCDLMV).⁵⁷

En vista de que me fue imposible conseguir el repertorio de programas de Banxico, en este caso --a diferencia de lo que hice con la SHCP y la SPP-- haré una breve descripción de lo que hacen las áreas vinculadas con el proceso de toma de decisiones de la política económica. Es partir bajo el supuesto de que cada área ejecuta un programa con sus respectivos *poes*, lo cual dará una idea general de la participación de esta organización en el proceso que vengo investigando.

55.- México, Presidencia de la República, *Anexo del sexto informe de gobierno, 1988. Política económica*, pp. 32 y 71.

56.- México, Banco de México, *Manual de organización* (1988).

57.- Ver nota 9 de este capítulo.

Integran la JGBM once miembros propietarios y sus respectivos suplentes. Los propietarios son: los secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial; el Director General del Banco de México; el subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que designe el titular de dicha dependencia; los respectivos presidentes de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (CNBS) y la Comisión Nacional de Valores (CNV); el presidente de la Asociación Mexicana de Bancos (AMB), y tres personas "de reconocida competencia en materia financiera y que no presten servicios de carácter laboral a las citadas dependencias", designadas por el secretario de Hacienda y Crédito Público.

Preside la junta el titular de Hacienda y, en su ausencia, el director general; se reúne por lo menos cada dos meses o por convocatoria de su presidente, del director general o de tres de sus miembros.

Este órgano de Banxico, en materia de decisión de la política económica, es el que determina el monto máximo que pueda alcanzar el saldo del financiamiento interno del banco, de acuerdo al artículo séptimo de su ley orgánica. Escucha y aprueba las proposiciones del director general sobre los términos y condiciones del crédito que el banco otorga al gobierno federal. Conoce los informes que presenta el funcionario mencionado sobre la situación económica y financiera, interna y externa, y formula recomendaciones respecto de las acciones que tiene que emprender Banxico. Además recibe, antes de su publicación, el informe anual del director general sobre la situación económica del país (famoso documento anual de gran

utilidad para los estudiosos de la macroeconomía del país) y formula recomendaciones respecto al mismo. 58

La CCC está integrada por el secretario de Hacienda y Crédito Público, los subsecretarios de dicha dependencia que sean miembros propietario y suplente de la JGBM, el director general del banco, su suplente en la JGBM y el director general adjunto de Banxico que designe su titular. No hay suplentes y está presidida por el titular de Hacienda y, en su ausencia, por el director general del banco. Se reúne por solicitud de su presidente o del director general, quien tiene la obligación de informar a la JGBM las resoluciones de esta comisión.

Este órgano colegiado de Banxico tiene las siguientes funciones vinculadas con la decisión de la política económica: determina los criterios de acuerdo con los cuales el banco debe llevar a cabo sus operaciones de mercado con fines de regulación crediticia y cambiaria. Determina los montos, plazos, rendimientos, condiciones de colocación y demás características de los bonos de regulación monetaria y establece el régimen de inversión obligatoria para las instituciones de crédito (encaje legal) y los criterios de carácter general de la facultad que le confiere el artículo 14 de su ley orgánica que dice:

Las tasas de intereses, comisiones, premios, descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios, que realicen las instituciones de crédito, con residentes en el país y en el extranjero, se ajustarán a las disposiciones que dicte el Banco de México.

58.- Ver "Ley orgánica del Banco de México" en *Legislación bancaria*, 33ava. ed., Col. Leyes y códigos de México (México, D.F.: Porrúa, 1988) pp. 257-278 y México, El Banco de México, *Manual de organización* (1988).

Estas disposiciones tendrán carácter general, pero podrán aplicarse a determinado tipo de instituciones o a ciertas clases de operaciones.⁵⁹

Además, la CCC fija los criterios de regulación de operaciones de terceros con divisas, oro, plata y las normas para determinar el o los tipos de cambio que compete fijar al banco. Finalmente, señala las directrices respecto al monto, composición y valuación de la reserva de activos internacionales del país.⁶⁰ Como se ve, esta comisión tiene un papel muy importante en la toma de decisiones de la política monetaria y del tipo de cambio.

El director general de Banxico es designado por el presidente de la república y tiene a su cargo el gobierno del banco, su representación legal y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que la ley orgánica confiere a la JGBM y la CCC. Por tanto, es esta área la que conduce toda la acción de la organización y tiene bajo su responsabilidad las metas anteriormente señaladas. La DGBM es auxiliada, en la toma de decisiones, por la CIBC que funge como órgano de información y consulta en materias relativas a las funciones propias de la banca central. Cabe destacar que no me fue posible averiguar quiénes conforman esta comisión, pero es previsible que sean los altos funcionarios del banco.⁶¹

La DGA, participa en el proceso de toma de decisiones (la otra Dirección General Adjunta es más operativa), tiene a su cargo la coordinación y el control de las tres direcciones que tienen un papel importante en la

59.- Artículo 14 de la "Ley orgánica del Banco de México" en *Legislación bancaria, op. cit.*, p. 264.

60.- Ver "Ley orgánica del Banco de México" en *Legislación bancaria, op. cit.* y México, Banco de México, *Manual de organización* (1988).

61.- México, Banco de México, *Manual de organización* (1988).

decisión y aplicación de la política monetaria y del tipo de cambio: la DIE, DOI y DCCLMV.

La DIE se encarga de analizar la estructura y evolución de la actividad económica nacional, el comportamiento del sistema financiero mexicano, así como los cambios corrientes en el volumen del circulante, captación y crédito bancario. Además, elabora y proporciona indicadores económicofinancieros sobre los aspectos importantes de la economía nacional y de la operación bancaria; asimismo, realiza estudios específicos para asesorar a la dirección en las medidas de política económica, monetaria y crediticia que le competen. Finalmente, tiene a su cargo la programación financiera macroeconómica.⁶²

La DOI proporciona los elementos de juicio necesarios para definir la política cambiaria y lleva a cabo las decisiones en esta materia. Es la encargada de administrar la reserva de activos internacionales y todo lo relativo a las divisas de otros países. Además, programa y analiza el presupuesto de divisas del país.⁶³

Por último, la DCCLMV es la que coordina el diseño y aplicación de las acciones de política monetaria y crediticia que permiten al sistema bancario mexicano mantener condiciones de liquidez, crédito y rentabilidad. Estudia la utilización de los instrumentos como el encaje legal, el crédito al gobierno federal y al sistema bancario, la compra-venta de CETES, operaciones de depósito-crédito o reporto, subastas, etc. Decide y lleva a cabo los mecanismos necesarios para mantener las condiciones favorables

62.- *Ibid.*, pp. 26-27.

63.- *Ibid.*, pp. 32-33.

del mercado de dinero, de valores y de CETES, que permitan inducir los cambios deseados en la liquidez de las variables monetarias.⁶⁴

En general, puede decirse que Banxico se enfrenta a dos grandes problemas: su supuesta "independencia" del gobierno federal y la contradicción en los objetivos de la política monetaria y del tipo de cambio que decide y maneja.

El control monetario es uno de los principales elementos de cualquier estrategia coherente de manejo económico nacional. Por lo tanto, todos los países occidentales han absorbido a sus bancos centrales dentro del ejecutivo o por menos los han hecho responsables ante el gobierno.⁶⁵ En México, a pesar de la gran reforma a la su ley orgánica en el segundo año del gobierno de De la Madrid, el problema de la definición del estatus de Banxico no ha sido plenamente resuelto.

Quizá, el mayor problema de la autonomía de la banca central --y que ocurre en la mayoría de los países occidentales-- es su relación con la autoridades hacendarias y, en el caso particular de México, con el presidente de la república (a pesar de que éste nombra a su director general).

La "independencia" de Banxico es un tema acalorado, un símbolo de poder irresponsable para algunos, y, para otros, el último baluarte que protege al peso y al país del desastre. Lo cierto es que, con todo y la nueva ley, la banca central está, por un lado, supeditada al presidente y las autoridades de la SHCP y la SPP; y, por el otro, sigue siendo una institución cerrada, hermética y con la posibilidad real de tomar decisiones por su

64.- *Ibid.*, p. 40.

65.- James Tobin, *Política económica nacional (ensayos)*, Tr. Guillermo Cárdenas (México, D.F.: FCE, 1980) p. 146.

cuenta. En este contexto antagónico, se desempeña el trabajo cotidiano de la banca central.

Organización en la que se intenta implantar los más puros criterios técnicos para tomar las decisiones, sin las "siempre molestas" consideraciones políticas, el Banco de México es, por definición, el terreno fértil de los tecnócratas, conservadores y --en la última década-- de los neoliberales.

La autonomía relativa de Banxico ha despertado el encono de altos funcionarios del gobierno federal e, incluso, del mismísimo presidente de la república. En este sentido, uno de los más afectados fue el presidente López Portillo quien tuvo que cambiar tres veces al director del banco. Con su primer titular, Gustavo Romero Kolbeck, a quien definió como persona que se había convertido de "progresista crítico" en "cauteloso vigilante de reservas"⁶⁶, tuvo un grave problema en el primer trimestre de 1977. He aquí el testimonio del ex-presidente:

Me enteré anteayer de algo muy desagradable: la carta de Whiteveen, Director del Fondo Monetario Internacional, que tanto me molestó y que motivó se enconaran las polémicas en el Gabinete Económico y en la que se hacían injustas e incongruentes reclamaciones a México, con motivo del avance de lo convenido en el contrato de facilidades ampliadas, firmado por el gobierno de Echeverría y por mí ratificado (con mi reserva de derecho al "pataleo"), fue una carta solicitada por el Banco de México. Me ha llenado de indignación el hecho y se lo reclamé ya a Romero Kolbeck, subrayándole una actitud que repite la de Fernández Hurtado [ex-director de Banxico]. Me confirma la impresión que tenía: *el Banco de México se autoerige en "guardían supremo de la economía" y actúa por su cuenta.*

Era la vieja práctica de Fernández Hurtado para asustar a los políticos y manejarlos a su antojo, lo que de ninguna manera es tolerable. Lo intuía yo, como Secretario de Hacienda. Incluso tuve un choque con Fernández Hurtado cuando, sin autorización, hizo públicas sus reflexiones sobre el gasto público. Entonces le reclamé y me contestó que él tenía dos lealtades: una con el Gobierno y otra con el país, y que ésta era la más importante. Entonces le dije que si formaba

66.- José López Portillo, *op. cit.*, p. 535.

parte del Gobierno, su lealtad al país debía someterse a las jerarquías del Gobierno sin erigirse en juez de lealtades, salvo que renunciara al Gobierno. En fin, tuve problemas, por lo que no lo confirmé (como Director del Banco de México).

Ayer se lo planteé a Moctezuma [titular de la SHCP] y a Romero Kolbeck. Moctezuma no estaba enterado [...] Responsabilicé, en lo sucesivo a Moctezuma.⁶⁷

Con Miguel Mancera, a finales de su sexenio, tuvo un problema similar cuando el Banco de México decidió deslizar el mexdólar sin consultarlo, lo cual costó el puesto a Mancera que, posteriormente, sería nombrado por Miguel de la Madrid otra vez director general de Banxico. Durante el sexenio de De la Madrid no hay pruebas de un enfrentamiento tan abierto del presidente con Banxico, quizá, por la mayor afinidad de ideas entre ambos funcionarios y la nueva ley orgánica que, supuestamente, dio mayor mayor independencia a la banca central. Lo cierto es que se puede afirmar que uno de los graves problemas del banco es esta dualidad entre organización autónoma y controlada por otras autoridades del ejecutivo federal.

El otro gran problema de Banxico es la responsabilidad de mantener la estabilidad de precios por medio de políticas monetaria y tipo de cambio. ¿Deben estas políticas aspirar a una alta tasa de desempleo y una baja tasa de crecimiento del producto a cambio de mantener estables los precios? ¿En qué medida la tarea de restringir la demanda global debe ser asumida por tasas de interés elevadas y por crédito restringido? ¿En qué medida es una consideración legítima de la política monetaria el que Banxico tenga que minimizar los gastos del gobierno federal por concepto de intereses sobre la deuda nacional? Cualesquiera que sean las respuestas, implican necesariamente un juicio axiológico, donde hay que ponderar las ventajas y

67.- *Ibid.*, p. 573.

desventajas de las distintas variables económicas. Difícil elección de disyuntivas a las que se enfrenta cotidianamente el Banco de México.

Por su naturaleza, las clientelas "cautivas" de Banxico son las organizaciones de crédito (sobre todo los bancos) y las otras organizaciones gubernamentales, tanto federales, como estatales y en especial la SHCP, SPP SECOFI y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. También las organizaciones empresariales tiene contacto --aunque más marginal-- con la banca central, en particular la AMCB y la AMIS.

Banxico se podría considerar como la "hermana intermedia" entre la "primogénita" SHCP y la "menor" SPP, que pretende ser independiente, pero sus "hermanas" no se lo permiten del todo. Sofisticada, callada, incrédula ante los grandes fines políticos, pero pragmática en la utilización de los medios técnicos, es el Banco de México la tercera de las tres hermanas que deciden y aplican la política económica en México.

En esta sección -la más larga de este capítulo- he intentado, siguiendo la metodología del capítulo anterior, presentar la naturaleza, las características, antecedentes históricos, funciones, metas generales, recursos, estructuras, repertorio de programas relevantes a la toma de decisiones de política económica y sus procedimientos operativos estándares, los problemas y, finalmente, las clientelas "cautivas" de las tres organizaciones más importantes del proceso que vengo estudiando.

Como se pudo apreciar cada organización es una entidad diferente y con características muy propias. Aquí las he denominado metafóricamente como "las tres hermanas" porque --como señalé al principio de la sección-- tienen mucho en común, en particular la responsabilidad de decidir y aplicar la política económica del país. Sin embargo, como tres hermanas que pertenecen a la misma familia, cada una es muy diferente de la otra.

LAS COMISIONES: COORDINACION Y DESCONCENTRACION

Hay dos tipos de comisiones que participan en el proceso de toma de decisiones de la política económica en México: las de coordinación y las desconcentradas. A las primeras pertenecen la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento (CIGF) y la Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal (CIPTBSAPF). Las segundas son la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (CNBS) y la Comisión Nacional de Valores (CNV).

Stanyer y Smith definen a la coordinación como "el control de las actividades y decisiones de individuos o dependencias para que estén armonizadas en el seguimiento de algunas metas u objetivos declaradas como comunes".⁶⁸ Esta definición implica dos aspectos principales que pueden ser identificados: a) la coordinación de decisiones; y b) la coordinación de actividades. La primera es sinónimo de la coordinación en el quehacer político⁶⁹ y la segunda está esencialmente vinculada con la coordinación administrativa.

La CIGF y la CIPTBSAPF tienen el propósito de coordinar las decisiones y acciones de organizaciones que tienen responsabilidades comunes, particularmente en el área de la política fiscal. Cabe destacar que hay otra entidad de coordinación: el Gabinete Económico, que examino posteriormente en la próxima sección de este capítulo.

La LOAPF en su artículo 21 prevé que el presidente de la república puede constituir comisiones intersecretariales "para el despacho de asuntos

68.- Citado por John Greenwood [y] David Wilson, *Public Administration in Britain* (Londres: George Allen & Unwin, 1984) p. 34.

69.- Traducí *policy-making* como *quehacer político*.

en que deban intervenir varias Secretaría de Estado ó Departamentos Administrativos. Las entidades paraestatales pueden integrarse a dichas comisiones cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto".⁷⁰

El día 29 de agosto de 1979, se publicó en el *DO* el *Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público*⁷¹, en el que se consideraba que la CIGF era necesaria debido a la gran vinculación existente entre las funciones de la SHCP y la SPP en la decisión y acción de la política fiscal.

Esta comisión está integrada por los secretarios de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, así como por dos subsecretarios, tanto de la primera como de la segunda, y uno de la tercera. No hay suplentes. La presidencia está a cargo de los tres secretarios, quienes desempeñan esta función en forma alterna y por los periodos que ellos mismos convienen. En caso necesario, la CIGF puede invitar a cualquier funcionario de la administración pública federal.

Las funciones que desempeña la comisión están claramente especificadas en el artículo cuarto del acuerdo mencionado y son, a saber:

- I. Cuidar que las decisiones que se tomen en materia de gasto público y su financiamiento mantengan congruencia en su contenido y con la planeación nacional del desarrollo, formulando las recomendaciones necesarias para asegurar la compatibilidad;

70.- Artículo 21, "Ley orgánica de la administración pública" en *Ley orgánica de la administración pública*, 19ava. ed., Col. Leyes y códigos de México (México, D.F.: Porrúa, 1988) p.12.

71.- Ver *Ley orgánica de la administración pública federal*, op. cit., p. 90. Este acuerdo fue modificado por otro acuerdo presidencial del 25 de enero de 1983, publicado en el *DO* el día 26 de enero de 1983.

- II. Estudiar y emitir las recomendaciones necesarias para asegurar la congruencia de las finanzas públicas con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo;
- III. Analizar la incidencia del gasto público y su financiamiento sobre el comportamiento de la actividad económica y social, resaltando las áreas estratégicas cuya problemática demande atención prioritaria;
- IV. Proponer un calendario de ingresos y gastos [...], cuidando que armonice el ejercicio del Presupuesto de Egresos con los recursos provenientes de los ingresos de la Federación y del financiamiento del sector público federal;
- V. Analizar el comportamiento del gasto público y de su financiamiento, para detectar las desviaciones respecto a lo programado, y sugerir las medidas correctivas de aquéllas que no se justifiquen, y en los casos que se considere conveniente, recomendar los ajustes a los programas anuales de gasto y financiamiento de la administración pública federal;
- VI. Examinar la situación financiera de las empresas y organismos públicos más importantes y de aquéllos que presenten condiciones críticas, en colaboración con los coordinadores de sector correspondientes, y en su caso, con las propias entidades, para proponer las medidas conducentes;
- VII. Proponer mecanismos de comunicación permanente entre las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación ⁷², que permitan conocer con oportunidad y confiabilidad el ejercicio del gasto público y su financiamiento. ⁷³

La CIGF cuenta con un secretario técnico designado por la SPP con la responsabilidad de formular los estudios que encomienda la comisión y realizar los trabajos que se consideren necesarios para desempeñar sus funciones. De hecho, el secretario técnico se auxilia de personal técnico-administrativo de las tres secretarías para cumplir su responsabilidad.

Además, la comisión crea, de vez en cuando, grupos de trabajo *ad-hoc* para realizar tareas específicas. La CIGF se reúne por lo menos dos veces por mes, con la asistencia mínima de un representante por cada una de las secretarías; por lo menos, en una sesión al mes deben estar presentes los tres secretarios de Estado.

72.- Cabe destacar que la participación de la SECOGEF se debe a que ésta tiene la responsabilidad del control del gasto público federal.

73.- Artículo cuarto del acuerdo en *Ley orgánica de la administración pública federal, op. cit.*, , pp. 92-93.

El 9 de diciembre de 1983, se publicó en el *DO* el *Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal*.⁷⁴ En este acuerdo se afirma que --a pesar que el establecimiento de dichos precios y tarifas corresponde a la SHCP-- es de gran importancia que se escuchen los puntos de vista de otras dependencias.

La CIPTBSAPF tiene por objeto estudiar y analizar las necesidades y los diversos factores que deberán tomarse en cuenta por la SHCP para la revisión, el establecimiento y las bases para la fijar los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce la administración pública federal.

Está integrada por los titulares de la SHCP (quien la preside), SPP, SECOFI, SECOGEF, Secretaría de Gobernación (SG), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), quienes tendrán el carácter de propietarios y podrán designar su respectivo suplente. Además:

La Comisión dará participación a las entidades de la administración pública federal que produzcan el bien o presten servicio de que se trate, así como a los titulares de los sectores a que correspondan, para que presenten los elementos de juicio y la información de apoyo para la determinación de los precios y tarifas.⁷⁵

Esta comisión cuenta con un secretario técnico que es el director de la UPTAPF de la SHCP, quien presenta los estudios que necesita la comisión, prepara los documentos para las sesiones y levanta el acta de las mismas. No hay fechas fijas para las reuniones: se deja a criterio de su presidente.

En el organigrama A-4 del Anexo se aprecia cómo está organizado el sistema financiero mexicano. Se puede observar que las entidades

⁷⁴.- *Ley orgánica de la administración pública federal, op. cit.*, p. 129.

⁷⁵.- Artículo segundo del acuerdo en *ibid.*, p. 130.

regulatorias son la SHCP, el Banco de México, la CNBS y la CNV. En el apartado anterior señalé el papel de las dos primeras en la decisión y acción de la política monetaria y del tipo de cambio. A continuación estudio el papel de las dos últimas (como organizaciones desconcentradas) importante en la regulación de la política monetaria (crediticia) específicamente.

La CNBS es un órgano desconcentrado de la SHCP. Según Miguel Acosta Romero, la desconcentración:

Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.⁷⁶

En este caso, el acto legislativo es la *Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito* (DO, 14 de enero de 1985) y el *Reglamento interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros* (publicado en el DO el 18 de noviembre de 1986). En términos generales, la CNBS es la encargada de la inspección, vigilancia y supervisión de las instituciones de financieras y de crédito, pero también somete a la consideración de la SHCP y Banxico sus opiniones acerca del manejo y los regímenes de la banca, crédito, seguros, fianzas y políticas de regulación monetaria y crediticia. De ahí su importancia en el proceso que vengo estudiando.

El organigrama A-5 del Anexo presenta la estructura del CNBS que tiene una junta de gobierno, un comité consultivo, la presidencia, dos vicepresidencias y siete direcciones generales. Su junta de gobierno está integrada por cuatro vocales designados por la SHCP, dos por Banxico, uno

⁷⁶.- Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo. Primer curso*, 6ta. ed. (México, D.F.: Porrúa, 1985) p. 183.

por la CNV, dos por la misma SHCP con la restricción de no pertenecer a dicha dependencia y el presidente y vicepresidentes de la junta nombrados también por Hacienda.

El presidente es la máxima autoridad administrativa de la comisión y, por tanto, el responsable de las funciones de ella. El Comité Consultivo está integrado por el número de miembros que determina la junta de gobierno, pero cuenta --por lo menos-- con cuatro vocales de dicha junta, un miembro de la AMB más tres que representan a las agrupaciones de las demás instituciones y organizaciones sujetas a su inspección y vigilancia (como la AMIS). Este comité escucha la opinión del presidente sobre la adopción de los criterios de aplicación general de las funciones de la CNBS.

Por su parte, la CNV es un órgano desconcentrado de la SHCP, creada por la *Ley del mercado de valores* (DO, 2 de enero de 1975) cuya responsabilidad es regular el mercado de valores y vigilar la debida observancia de sus leyes y reglamentos. Además es el órgano de consulta del gobierno federal y de los organismos descentralizados en materia de valores.⁷⁷ De ahí su importancia, sobre todo en la política monetaria.

La estructura de la CNV está compuesta por una junta de gobierno, la presidencia de la comisión y un comité consultivo. Forman el primer órgano once vocales: cuatro designados por la SHCP (uno de los cuales es el presidente de la comisión) y un vocal la SECOFI, Banxico, CNBS y Nafinsa, respectivamente. La propia SHCP designa los tres vocales restantes, que son personas con conocimientos en materia bursátil, financiera, industrial y comercial, que no sean servidores públicos de las entidades mencionadas.

⁷⁷- Fracción XIII, Artículo 41, "Ley del mercado de valores" en *Legislación bancaria, op. cit.* p. 454.

Como en la CNBS, el presidente de la CNV es la máxima autoridad administrativa y tiene la responsabilidad de llevar a cabo las funciones regulatorias de la comisión. Además, por acuerdo de la junta de gobierno tiene tres facultades muy importantes: proponer a la SHCP la imposición de sanciones por infracciones a la *Ley del mercado de valores* o a sus disposiciones reglamentarias ⁷⁸; disponer la suspensión de cotizaciones de valores, cuando en su mercado existan condiciones desordenadas o se efectúen operaciones no conformes a sanos usos o prácticas ⁷⁹ e intervenir administrativamente a las personas o empresas que, sin la autorización correspondiente, realicen operaciones de intermediación en el mercado de valores o efectúen operaciones de oferta pública respecto de valores no inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios. ⁸⁰

El comité consultivo está integrado por el número de miembros que determina la misma CNV, pero debe haber un miembro nombrado conjuntamente por las bolsas de valores de país y cinco más designados por la AMCB, ABM, CONCAMIN, CONCANACO y AMIS. Este comité conoce y opina sobre los criterios y políticas de aplicación general en materia de mercado de valores.

78.- "Acuerdo por el que se delega al presidente de la Comisión Nacional de Valores, la facultad de proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la imposición de sanciones por infracciones a la Ley del mercado de valores o a sus disposiciones reglamentarias (DO, 31 de julio de 1981)" en *Legislación bancaria, op. cit.*, p. 535.

79.- "Acuerdo por el que se delega al presidente de la Comisión Nacional de Valores, la facultad de ordenar la suspensión de cotizaciones de valores (DO, 19 de noviembre de 1982)" en *Legislación bancaria, op. cit.*, p. 583.

80.- "Acuerdo por el que se delega al presidente de la Comisión Nacional de Valores, la facultad de ordenar la suspensión de operaciones e intervenir administrativamente a personas o empresas que, sin la autorización correspondiente, realicen operaciones de intermediación en el mercado de valores o efectúen operaciones de oferta pública respecto de valores no inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios (DO, 22 de marzo de 1984)" en *Legislación bancaria, op. cit.*, p. 597.

LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, EL GABINETE ECONOMICO Y EL COMITE DE ASESORES ECONOMICOS

El presidente de la república --debido a las características propias del régimen político mexicano que expliqué en el capítulo II-- tiene un papel muy importante en ese proceso.

Sin embargo, la Presidencia de la República (PR) como organización gubernamental es pequeña, apenas tiene 2,000 empleados (todos de confianza) que representan .1 % de todos los empleados del ejecutivo federal (sin contar al DDF).⁸¹ En 1986 tuvo egresos por 21,890 millones de pesos (0.06 % de los egresos totales del gobierno federal).⁸² Obviamente, la fuerza de la PR es política y no administrativa. No obstante, existen dos instancias que dependen directamente de esta organización: el Gabinete Económico (GE), incluyendo su Secretaría Técnica (STGE, dependiente de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes, DGSTG) y el Comité de Asesores Económicos (CAE).⁸³

El concepto de "gabinete", en teoría, pertenece a los regímenes de gobierno parlamentario; es el cuerpo colegiado formado por los ministros, conjuntamente con el primer ministro, que tiene la responsabilidad política y administrativa ante el poder legislativo, que puede obligarlos a dimitir. En México:

81.- México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación [e] Instituto Nacional de Administración Pública, *op. cit.*, pp. 31 y 35.

82.- México, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1986* (1987) p. 541.

83.- El presidente Carlos Salinas de Gortari ha hecho --a principios de su administración-- algunos cambios administrativos, como la desaparición de la DGSTG y el CAE. Ahora, la STGE depende directamente de la recién creada Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.

Los Secretarios de Estado no funcionan en Gabinete o Consejo de Ministro, como en el régimen Parlamentario y solamente en caso excepcional como lo es la suspensión de garantías (artículo 29 de la Constitución), se requiere la intervención del Consejo de Ministros.⁸⁴

Sin embargo, el término "gabinete" no se emplea en México en el sentido antes apuntado, sino que se utiliza para referirse a "ciertas unidades político-administrativas de la Administración Pública Federal que por afinidad en sus materias, trabajan agrupadas en ciertos ramos de la misma".⁸⁵ Así, el 19 de enero de 1982 se publicó en el *DO* el *Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República*⁸⁶ en el que se prevé la existencia de cuatro gabinetes especializados, el de Asuntos Agropecuarios, el de Economía, el de Salud y el de Comercio Exterior, quedando abierta la posibilidad de que el poder ejecutivo federal establezca otros. En realidad la figura de los gabinetes especializados ya se había previsto en la reforma administrativa de 1976 y en el artículo séptimo de la LOAPF:

El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la Administración Pública Federal. Estas reuniones serán presididas por el Titular del Ejecutivo Federal y el Secretario Técnico de las mismas que estará adscrito a la Presidencia de la República.⁸⁷

84.- Gabino Fraga, *Derecho administrativo* (México, D.F.: Porrúa, 1981) pp. 174 y 193. Citado por Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 198.

85.- Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 198.

86.- *Ley orgánica de la administración pública federal*, *op. cit.*, p. 111.

87.- Artículo séptimo, "Ley orgánica de la administración pública federal", *op. cit.*, p. 9.

Obviamente, el propósito principal de los gabinetes especializados es la coordinación de las decisiones y acciones de las organizaciones gubernamentales. En el caso del GE está integrado por el presidente de la república, los titulares de la SHCP, SPP, SECOGEF, SEMIP, SECOFI y STPS e invitados especiales de otras dependencias y entidades de la administración pública federal. En este sentido, el director general de Banxico suele ser invitado de "tiempo completo" a las reuniones del GE.

Por ley, aunque ésta puede distar mucho de la realidad, los acuerdos que se toman en los gabinetes tienen "carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes".⁸⁸

Los propósitos generales del GE son: definir y evaluar la política económica del gobierno federal en aquellas materias económicas que sean competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal y coordinar las acciones de política económica que involucren a varias dependencias.⁸⁹

Los gabinetes especializados tienen tres instancias: de trabajo, acuerdo y decisión. El primer nivel es el propio GE, el segundo, lo constituyen los grupos técnicos o comisiones, que están formados por subsecretarios, el tercero, y último, está compuesto por los grupos de trabajo integrados por directores generales. En este sentido:

La actividad del Gabinete Económico es respaldada por diversos grupos interdependenciales [*sic*] a nivel de titulares, subsecretarios y directores generales, que preparan propuestas de política económica para la toma de decisiones a nivel superior, estudios sobre temas

88.- Artículo cuarto, "Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República" en *Ley orgánica de la administración pública federal, op. cit.*, p. 113.

89.- Ver México, Presidencia de la República, *Anexo de política económica del sexto informe de gobierno, op. cit.*, p. 260.

específicos, así como informes de avance en el cumplimiento de las acciones.

Los principales temas tratados en el seno del Gabinete Económico son los siguientes:

- Plan Nacional de Desarrollo.
 - Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.
 - Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior.
- Pacto de Solidaridad Económica.
- Coyuntura Internacional.
- Políticas Específicas.
 - Endeudamiento Externo.
 - Finanzas Públicas.
 - Política Monetaria y Cambiaria.
 - Empleo y Salarios.
- Desincorporación de Entidades Públicas.
- Sector Pesca.
- Comunicación Social de la Política Económica.⁹⁰

Cada gabinete especializado cuenta con un secretario técnico, coordinados por la DGSTG, dependiente de la PR. La STGE es una organización cuya función es coordinar los asuntos entre dos o más organizaciones gubernamentales; llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos, programas e instrucciones que se decidan en el GE; obtener de las dependencias y entidades la información que sea necesaria para las reuniones de dicho gabinete y desarrollar sus propios sistemas de información, análisis, documentación e indicadores básicos; finalmente, preparar las reuniones por medio de la elaboración de las agendas, documentos básicos, materiales de apoyo, minutas, relación de los acuerdos, estados de avance de éstos y estudios específicos que requiera el presidente de la república.

El titular de la DGSTG y los secretarios técnicos son designados por el titular del ejecutivo federal quien, además, puede nombrar comisiones especiales o grupos de trabajo, cuando por la importancia de un programa o

90.- *Ibid.*, pp. 260-261.

acción conjunta se requieran. En el organigrama A-6 del Anexo presento cómo está organizada la DGSTG y la STGE.

El 3 de enero de 1985, por acuerdo del presidente de la república, se estableció el Comité de Asesores Económicos con el propósito de asesorar a éste en la definición de objetivos económicos de largo plazo; analizar la situación general de la economía y el comportamiento de las principales variables; estudiar la situación económica de otros países, y su influencia sobre la economía nacional; auxiliar al presidente de la república en la elaboración de documentos de apoyo a las definiciones de política económica y de análisis sobre la evolución general de la economía en relación con los objetivos de largo plazo; servir de enlace con los cuerpos de asesoría económica de otros jefes de gobierno y realizar los estudios que encomiende el presidente en materia económica. Estas funciones se encuentran en el *Acuerdo por el que se crea el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República*.⁹¹ Sin embargo, el *Manual general de organización de la Presidencia de la República* dice que el CAE no sólo tiene propósitos de *largo plazo* sino:

Apoyar al Titular del Ejecutivo Federal en el diseño, evaluación y coordinación de la política económica, a través de diagnósticos sobre la situación que guarda la economía en relación con las metas a corto, mediano y largo plazo.⁹²

Sea cual fuere la versión correcta, lo cierto es que el CAE es una unidad *staff* que apoya al presidente para tomar decisiones de política económica. Este comité está presidido por un coordinador, asesores (cuatro,

⁹¹.- "Acuerdo por el que se crea el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República" en *Ley orgánica de la administración pública federal, op. cit.*, p. 133.

⁹².- México, Presidencia de la República, *Manual general de organización de la Presidencia de la República*, p. 301.

aproximadamente), una asesoría de procesamiento estadístico y especialistas económicos. La composición del CAE está en el organigrama A-7 del Anexo.

Finalmente, cabe destacar que las dependencias y entidades de la administración pública federal están obligadas a proporcionar la información que requiera el CAE para realizar sus labores.⁹³

EL PODER LEGISLATIVO

Un actor que en teoría sería importante en la toma de decisiones de la política económica es el Congreso de la Unión, si se respetara el verdadero sentido de "pesos y contrapesos" de la división de poderes.

El poder legislativo federal --dividido en dos cámaras, de diputados (500) y de senadores (64)-- tiene una serie de facultades que le confieren la Constitución y la leyes en materia de política económica. Los tres principales actos son: la expedición del presupuesto de egresos de la federación, ley de ingresos y la aprobación de la cuenta anual.

La aprobación anual de los egresos de la federación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (CD), según la fracción cuarta del artículo 74 de la Constitución. Pero, cualquier modificación posterior a dicho presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tiene que ser obra de las dos cámaras.⁹⁴

Complemento indispensable del PEF es la ley de ingreso, que se sustenta en la facultad constitucional del Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (artículo 73, fracción VII).

93.- Artículo cuarto, "Acuerdo por el que se crea el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República", *op. cit.*, p. 135.

94.- Ver a Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 20ava. ed. (México, D.F.: Porrúa, 1984) p. 326.

Como toda ley, la de ingresos es obra del Congreso de la Unión y sigue, por lo tanto, los trámites comunes a la formación de cualquiera ley, salvo en el punto relativo a que deberá iniciarse ante la Cámara de Diputados (artículo 72, inciso h).

Para comprobar que se ajustó en un todo a los gastos autorizados por el presupuesto, el poder ejecutivo federal debe presentar la cuenta anual ante la Cámara de Diputados. El hecho de que el estudio y aprobación de dicha cuenta sea una facultad exclusiva de la esta cámara se debe a que "para el Senado, la revisión de la Cuenta Pública le resulta una tarea difícil si aparece sustraído de la facultad de conocer y votar previamente el Presupuesto ejercido y si carece, además, de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda, pendiente de la Cámara de Diputados, encargada de la glosa de las cuentas que rinde el Ejecutivo".⁹⁵

El poder ejecutivo federal debe mandar las iniciativas de ley de ingresos y PEF a más tardar el 15 de noviembre de cada año; deben comparecer ante la Cámara de Diputados los titulares de la SHCP y la SPP para explicar y defender las iniciativas mencionadas. Por su parte, la Cuenta Pública del año anterior debe presentarse dentro de los diez primeros días del mes de junio.

El Congreso de la Unión tiene otra facultad formal importante en materia de política económica. Según la fracción VII del artículo 73 constitucional, el poder legislativo da las bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, aprueba esos mismo empréstitos y reconoce y manda pagar la deuda nacional.

Así, supuestamente, la contratación del empréstito se distribuye entre los poderes. El legislativo da las bases y aprueba el empréstito; entre esos

95.- *Ibid.*, 339.

dos extremos, el ejecutivo lleva a cabo las operaciones mismas de la contratación. Dice Tena Ramírez al respecto:

Tal es la teoría de la Constitución; la práctica es otra. Los empréstitos que contrae el Ejecutivo comprometiendo el crédito de la Nación, no suelen pasar por el conocimiento del Congreso, en los términos previstos por la mencionada fracción VII. De este modo, nuestra creciente deuda exterior tienen un vicio constitucional de origen. Acaso sea impracticable para la negociación de los empréstitos el sistema previsto por el precepto comentado [...] ⁹⁶

Esta difícil obligación constitucional se ha tratado de subsanar en las leyes de ingresos donde es común que el Congreso delege al ejecutivo la facultad "para contratar, ejercer y autorizar créditos, empréstitos u otras formas de ejercicio del Crédito público, incluso mediante la emisión de valores". Pero las leyes suelen ir más allá de la simple delegación, al encontrar que: "Asimismo se faculta al Ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan". ⁹⁷ Es decir, el ejecutivo, por medio de una ley, toma para sí facultades extraordinarias con el fin de mantener su tradicional independencia y evitar el "siempre molesto" control de los legisladores. Sin embargo, el presidencialismo en México es cortés para con los diputados y senadores. Una vez consumados los hechos, ya cuando el país está endeudado, viene la cortesía: "Del ejercicio de estas facultades dará cuenta el Ejecutivo oportunamente al Congreso de la Unión, especificando las características de las operaciones realizadas". ⁹⁸

96.- *Ibid.*, p. 341.

97.- Citado en *ibid*, *loc. cit.*

98.- *Loc. cit.*.

Otra facultad formal del Congreso de la Unión, y que tiene que ver con la política del tipo de cambio, es la fracción XVIII del artículo 73 constitucional que faculta al cuerpo legislativo para dictar las reglas que determinan el valor relativo de la moneda extranjera. El 27 de diciembre de 1982 se publicó en el *DO* la *Ley reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 73 constitucional en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera* que tiene dos artículos y donde se "obliga" a Banxico a determinar el valor de las monedas de otros países de acuerdo a una serie de criterios y factores de lo más genérico y ambiguo que existe, tal como "el equilibrio de la balanza de pagos o el desarrollo del comercio exterior del país", siempre y cuando promueva el "desarrollo equilibrado del país y el aseguramiento de la realización de los planes de desarrollo con justicia social" (*sic*).⁹⁹ Esta es la gran aportación del poder legislativo a la toma de decisiones de la política del tipo de cambio.

Finalmente, cabe señalar que las comisiones de Hacienda y Programación y Presupuesto de la Cámara de Diputados suelen estar encabezadas y controladas por diputados que han sido funcionarios de las SHCP y SPP y que, por influencia de los titulares, se convierten en candidatos a diputados por el PRI para cuidar los intereses de estas organizaciones en esta cámara. Estos diputados, presidentes de dichas comisiones, reportan y reciben instrucciones directamente de los titulares y subsecretarios y suelen regresar a "sus dependencias" cuando terminan su labor legislativa de tres años. Este hecho es uno de los tantos que casi

99.- Ver "Ley reglamentaria de la fracción XVII del artículo 73 constitucional en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera" en *Legislación bancaria, op. cit.*, p. 773.

anula la participación del poder legislativo en el proceso de toma de decisiones de la política económica en México.

LOS LIDERES DE LA POLITICA ECONOMICA

Los líderes políticos tienen un papel importante en el proceso al presidir todo este conglomerado de organizaciones y, ocasionalmente, decidir qué organizaciones llevarán a cabo cuáles programas y dónde.

Esta sección tiene el propósito de estudiar quiénes son estos líderes, cuáles son sus características generales y cómo se han desarrollado sus carreras como funcionarios públicos de primer nivel, para entender su importancia y su comportamiento en el proceso de toma de decisiones de la política económica en México.

He seleccionado 35 funcionarios públicos de primer nivel de acuerdo al siguiente criterio: delimité el periodo octubre-diciembre de 1987 y escogí:

- a) Todos los miembros del GE.
- b) Los titulares, subsecretarios, coordinadores de asesores, directores generales, directores y secretarios técnicos que están directamente involucrados en el proceso. Es decir, los que presiden las unidades administrativas u organizaciones mencionadas en los subapartados anteriores como las implicadas directamente en el proceso que vengo estudiando. En el cuadro A-1 del Anexo presento esta selección. Los cargos administrativos que corresponden a esta elección son:

CUADRO 3-E

CARGOS ADMINISTRATIVOS DE LOS LIDERES RESPONSABLES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO

CARGO	NUMERO	PORCENTAJE
Presidente de la República	1	2.86
Secretario de Estado	6	17.14
Director general de entidad	1	2.86
Subsecretario de Estado	3	8.57
Presidente de organismo desconcentrado	3	8.57
Director general	9	25.71
Coordinador de asesores	6	17.14
Director adjunto de entidad	1	2.86
Secretario técnico	2	5.72
Director de entidad	3	8.57
TOTAL	35	100.00

Estos funcionarios pertenecen a las organizaciones gubernamentales siguientes (destacando la SHCP como la dependencia con mayor cantidad de líderes políticos responsables de la política económica):

CUADRO 3-F

ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES A LAS QUE PERTENECEN LOS LIDERES RESPONSABLES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO

ORGANIZACION	NUMERO	PORCENTAJE
Presidencia de la República	4	11.43
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	14	40.00
Secretaría de Programación y Presupuesto	8	22.86
Banco de México	5	14.29
Otras	4	11.43
TOTAL	35	100.00

Fuente: Cuadro A-1 del Anexo y México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial), Diccionario biográfico del gobierno mexicano, 2a. ed. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1987).

En cuanto al sexo de los líderes responsables de la política económica, son los hombres los que dominan la escena. Incluso, el sexo masculino, tiene un porcentaje marginalmente mayor al que tienen todos los funcionarios

de primer nivel del poder ejecutivo federal, tal como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO 3-G

SEXO DE LOS LIDERES RESPONSABLES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO

SEXO	NUMERO	PORCENTAJE (1)	PODER EJECUTIVO (2)	PORCENTAJE DE TODO EL DIFERENCIA (1-2)
MASCULINO	34	97.14	95.50	+ 1.64
FEMENINO	1	2.86	4.50	- 1.64
TOTAL	35	100.00	100.00	0.00

Fuente: Cuadro A-1 del Anexo y México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial), Diccionario biográfico del gobierno mexicano, 2a. ed. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1987).

Los líderes de la política económica son, en su mayoría, nacidos en el Distrito Federal. Mientras que 50.09 % de *todos* los funcionarios de primer nivel del poder ejecutivo federal son originarios de la capital de la república, los relacionados directamente con la política económica son 70.97% (20.88 puntos porcentuales más). Ver el siguiente cuadro:

CUADRO 3-H

LUGAR DE NACIMIENTO DE LOS LIDERES RESPONSABLES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO

ENTIDAD	NUMERO	PORCENTAJE	PORCENTAJE DE TODO EL PODER EJECUTIVO
Colima	1	3.23	0.87
Distrito Federal	22	70.97	50.09
Estado de México	2	6.44	1.21
Oaxaca	1	3.23	1.64
Puebla	1	3.23	1.99
San Luis Potosí	1	3.23	2.08
Tamaulipas	1	3.23	3.03
Yucatán	2	6.44	1.90
TOTAL	31	100.00	

Fuente: Cuadro A-1 del Anexo y México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial), Diccionario biográfico del gobierno mexicano, 2a. ed. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1987).

Los líderes de la política económica suelen ser funcionarios jóvenes de entre 30 y 50 años, por lo que hay un importante sesgo con respecto a todos los funcionarios del poder ejecutivo federal, en el grupo de entre 30 y 40 años, tal como se demuestra en el cuadro 2-I:

CUADRO 3-I

GRUPOS DE EDAD DE LOS LIDERES RESPONSABLES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO

GRUPOS DE EDAD	NUMERO	PORCENTAJE (1)	% DE TODO EL PODER EJECUTIVO (2)	DIFERENCIA (1-2)
Menores de 30	0	0.00	0.61	- 0.61
Entre 30 y 39	10	32.26	18.08	+ 14.18
Entre 40 y 49	10	32.26	39.53	- 7.27
Entre 50 y 59	8	25.80	27.25	- 1.45
Mayores de 60	3	9.68	14.53	- 4.85
TOTAL	31	100.00	100.00	0.00

Fuente: Cuadro A-1 del Anexo y México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial), Diccionario biográfico del gobierno mexicano, 2a. ed. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1987).

Sin duda, y por razones obvias, las organizaciones encargadas de la política económica están presididas, en su mayoría, por los licenciados en economía, aunque también llama la atención la aparición de ciertas profesiones muy técnicas que poco tienen que ver con la economía:

CUADRO 3-J

PROFESION (NIVEL LICENCIATURA) DE LOS LIDERES RESPONSABLES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO

PROFESION	NUMERO	PORCENTAJE	PORCENTAJE DE TODO EL PODER EJECUTIVO
Lic. en derecho	4	11.76	25.00
Lic. en economía	21	61.77	16.09
Lic. en admon. empresas	3	8.82	4.15
Lic. ciencias políticas	1	2.94	1.30
Contador público	2	5.89	9.26
Lic. en sociología	1	2.94	0.35
Ing. industrial	1	2.94	1.12
Ing. mecánico	1	2.94	3.81
TOTAL	34	100.00	

Fuente: Cuadro A-1 del Anexo y México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial), Diccionario biográfico del gobierno mexicano, 2a. ed. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1987).

Los líderes de la política económica son profesionistas con mucha más preparación académica que el resto de los funcionarios del poder ejecutivo federal. Dichos líderes suelen tener, casi todos, un posgrado:

CUADRO 3-K

**NIVEL MAXIMO DE ESTUDIOS DE LOS LIDERES RESPONSABLES DE LA
POLITICA ECONOMICA EN MEXICO**

NIVEL MAXIMO DE ESTUDIOS	NUMERO	PORCENTAJE (1)	% DE TODO EL PODER EJECUTIVO (2)	DIFERENCIA (1-2)
Elemental	0	0.00	0.00	0.00
Medio	0	0.00	1.52	- 1.52
Superior	4	12.90	65.98	- 53.08
Posgrado	27	87.10	32.44	+ 54.66
No declarado	0	0.00	0.06	- 0.06
TOTAL	37	100.00	100.00	0.00

Fuente: Cuadro A-1 del Anexo y México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial), Diccionario biográfico del gobierno mexicano, 2a. ed. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1987).

La UNAM sigue siendo la institución académica que más cuadros provee al ejecutivo federal, incluyendo los de la política económica. Sin embargo, destaca la participación de graduados en el ITAM en esta rama específica del ejecutivo. Por ejemplo, los titulares de "las tres hermanas" (SHCP, SPP y Banxico) son egresados de dicha institución. Otro dato importante: casi todas las instituciones de estudios superior a que asisten los líderes de la política económica están ubicadas en el Distrito Federal:

CUADRO 3-L

INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR (NIVEL LICENCIATURA) DE LOS
LIDERES RESPONSABLES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO

INSTITUCION	NUMERO	PORCENTAJE	PORCENTAJE DE TODO EL PODER EJECUTIVO
UNAM	16	51.61	57.50
ITAM	8	25.81	2.46
IPN	4	12.90	8.64
UIA	2	6.45	3.46
U. Nuevo León	1	3.23	--
TOTAL	31	100.00	

Fuente: Cuadro A-1 del Anexo y México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial), Diccionario biográfico del gobierno mexicano, 2a. ed. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1987).

A nivel posgrado existe gran diversidad de instituciones de educación especializada donde han estudiado los líderes de la política económica. Destaca el caso de la universidad norteamericana de Yale y la poca participación de la UNAM:

CUADRO 3-M

INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR (NIVEL POSGRADO) DE LOS
LIDERES RESPONSABLES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO

INSTITUCION	NUMERO	PORCENTAJE	PORCENTAJE DE TODO EL PODER EJECUTIVO
Harvard	2	7.14	5.41
Yale	7	25.00	2.70
MIT	2	7.14	--
LSEPS	1	3.58	3.90
UNAM	2	7.14	--
Cambridge	1	3.58	2.40
Chicago State	2	7.14	--
Chicago	2	7.14	--
Otras	9	32.14	--
TOTAL	28	100.00	

Fuente: Cuadro A-1 del Anexo y México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial), Diccionario biográfico del gobierno mexicano, 2a. ed. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1987).

Sin duda, Estados Unidos es el país que más atrae a los líderes de la política económica para realizar sus estudios de posgrado. Mientras que sólo el 31.18 % de *todos* los funcionarios del poder ejecutivo realizaron sus posgrados en este país, el 64.29% de los encargados de la política económica cursaron en esa nación:

CUADRO 3-N

ESTUDIOS POR PAIS (NIVEL POSGRADO) DE LOS LIDERES RESPONSABLES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO

PAIS	NUMERO	PORCENTAJE	PORCENTAJE DE TODO EL PODER EJECUTIVO
EEUU	18	64.29	31.18
Australia	1	3.57	--
Inglaterra	4	14.29	10.39
México	3	10.71	40.32
Brasil	1	3.57	0.36
Francia	1	3.57	8.24
TOTAL	28	100.00	

Fuente: Cuadro A-1 del Anexo y México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial), Diccionario biográfico del gobierno mexicano, 2a. ed. (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1987).

Finalmente, cabe destacar dos elementos que se observan en el cuadro A-1 del Anexo: la primera es que hay mucha estabilidad en los puestos de los funcionarios de Banxico; la segunda, es que existe gran movilidad en los puestos de los líderes de la política económica dentro de las tres organizaciones de mayor importancia en el proceso: han trabajado en Banxico, la SHCP o la SPP.

Hasta aquí he estudiado a los actores del proceso. Como puede apreciarse hay una gran cantidad de organizaciones y funcionarios que participan en el proceso de toma de decisiones de la política económica. He tratado de dar las características más importantes de cada actor.

Lo cierto es que este apartado, donde he estudiado a los responsables de la política económica en México --tanto a las organizaciones, como a los líderes-- me permite afirmar con certeza que la negación de comprender que los gobiernos son un conglomerado de organizaciones y líderes diferentes, opuestos e incluso antagónicos, pero también semejantes, análogos y coincidentes es una miopía intelectual. Organizaciones y líderes, elementos que limitan la pretendida racionalidad "científica", positivista; elementos que no son estáticos y que influyen y determinan el proceso de la toma de decisiones.

CAPITULO IV: DEL CRACK BURSÁTIL AL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA *

En los primeros siete meses del presente año, el panorama económico ha sido más alentador [...] No cambiaremos la estrategia en marcha.

Miguel de la Madrid,
Primero de septiembre de 1987.

Llegamos hoy a un Pacto que implica la adopción de medidas amargas, dolorosas que implican sacrificios y esfuerzos para todos; no estamos ofreciendo una "cura mágica" de nuestro males económicos; estamos pidiendo a la sociedad más esfuerzo y más sacrificio.

Miguel de la Madrid,
15 de diciembre de 1987.

Este capítulo tiene como propósito dar las bases empíricas para entender el proceso de toma de decisiones de la política económica en México que examino en el próximo capítulo. Por tanto, es la descripción de los hechos económicos sucedidos en México entre octubre y diciembre de 1987, tratando de encadenar los sucesos y de ofrecer las versiones de los protagonistas y de algunos de los más importantes analistas económicos.

Durante los seis años de la administración presidida por Miguel de la Madrid (1982-1988), México vivió una de las peores y más difíciles crisis económicas de su historia. Desde 1982, comenzó una franca disminución del nivel del crecimiento del producto (ver las gráficas A-1 y A-2, "Producto Interno Bruto, 1981-1987" y "Tasa de crecimiento anual del Producto Interno

*.- El desarrollo de las variables macroeconómicas relevantes para este estudio se encuentran en los cuadros A-2 al A-12 y las gráficas A-1 a la A-39 del Anexo de esta tesis.

Bruto, 1981-1987", en el Anexo) y en una espiral inflacionaria nunca vista en los últimos cuarenta años.¹

A mitad del sexenio de De la Madrid (en el segundo semestre de 1985 y primero de 1986), tal como había sucedido en 1982, se volvió a presentar la recesión con inflación debido, fundamentalmente, a la grave caída de los precios del petróleo² (principal producto de exportación del país y, por lo tanto, de generación de divisas) y a los sismos que sacudieron la parte centro y occidental del país en septiembre de 1985.

En el mes de octubre de 1986, la evolución de las variables económicas indicaban que esta crisis de corto plazo empezaba a ceder: la producción en diferentes ramas de la actividad económica dejaba de contraerse tan rápidamente como en los meses anteriores; las exportaciones de productos no petroleros y, en particular, la maquila crecían a gran velocidad (ver la gráfica A-38, "Exportaciones no petroleras, 1985-1987", en el Anexo); la baja de la captación financiera mostraba ahora un ritmo más lento y se manifestaba cierta entrada de capitales privados provenientes del extranjero. Además, el ejecutivo federal terminó una larga negociación a fin de recibir nuevos créditos del extranjero en 1987 y de aligerar el peso del

1.- Un buen trabajo para entender el origen de la crisis es el de Carlos Bazdresch, *Las causas de la crisis* (mimeo) 73 pp. Otro buen libro es el de Pascual García Alba [y] Jaime Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis económica en México*, Col. Jornadas, no. 104 (México, D.F.: El Colegio de México, 1984. 124 pp. Finalmente está el artículo de Francisco Gil Díaz, "Mexico Path Stability to Inflation" en Arnold C. Harberger (ed.) *World Economic Growth* (San Francisco: ICS Press, 1984) pp. 333-376.

2.- Los programas económicos del gobierno mexicano consideraban que en 1986 el precio promedio del petróleo sería de 23 dólares por barril. Sin embargo, este precio fue de 11.8 dólares por barril, 46.6 % menos que el precio promedio de 1985. Ver México, Banco de México, *The Mexican Economy. Economic and Financial Developments in 1987. Políticas for 1988*, p. 7.

servicio de la deuda externa (tanto por un aplazamiento del pago del principal, como una disminución de los cargos por intereses).³

La política económica para 1987 que diseñaron la SHCP, SPP y Banxico se planteó los objetivos de un crecimiento anual del PIB de entre dos y tres % en términos reales, una disminución de la inflación a niveles entre 70 y 80 % y consolidar el cambio estructural de la economía mexicana.

Los lineamientos particulares de esta política se dieron a conocer en los *Criterios generales de política económica para 1987*⁴ y se sustentaron en la estrategia económica conocida como *Programa de Aliento y Crecimiento* (PAC) que se dio a conocer públicamente en junio de 1986. Este programa tenía el fin de establecer un paquete de medidas económicas para el último bienio del gobierno (1987 y 1988).

Para lograr los objetivos planteados se aplicarían las siguientes medidas:

- a) La SPP controlaría el gasto gubernamental con disciplina, permitiendo cierta recuperación de la inversión pública.
- b) La SHCP elevaría los ingresos públicos como consecuencia de la reforma fiscal aprobada por el Congreso de la Unión en 1986 y por el ajuste de los precios y tarifas de las entidades paraestatales.
- c) El aumento del superávit fiscal económico (aquel que excluye el pago de intereses de la deuda pública), reduciría los requerimientos financieros del sector público por lo que Banxico permitiría que se canalizaran más créditos al sector privado para promover la inversión, la reactivación de la producción nacional y la generación de empleos.

3.- Ver por ejemplo México, Banco de México, *op. cit.*, pp. 7-23.

4.- México, Presidencia de la República, *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, correspondientes a 1987*, 128 pp.

d) Banxico mantendría subvaluado al peso mexicano para fomentar las exportaciones no petroleras y fortalecer así la balanza de pagos (ver gráfica A-7, "Índice de tipo de cambio real efectivo" en el Anexo).

e) Banxico trataría de mantener las tasas de interés bajas con el fin de disminuir el ritmo inflacionario (ver cuadro A-12, "Rendimiento real acumulado del primero de enero de 1987 al último de cada mes", en el Anexo).

La reactivación económica sólo se logró hasta comienzos del segundo semestre de 1987 debido, entre otros factores, al arribo de los recursos crediticios externos en los meses de marzo y abril producto de la renegociación de la deuda externa de 1986 y del plan Baker (secretario norteamericano del Tesoro) que había reconocido la necesidad de "crecer para pagar". La reactivación de la economía estuvo acompañada, en todo el periodo, de una creciente inflación.

Así, el 2 de agosto, Gustavo Petricioli, titular de la SHCP, reconoció que la inflación rebasaría lo previsto a principios de 1987.⁵ Ese mismo día, Banxico anunció que terminaba la restricción crediticia iniciada en octubre de 1985 y, desde ese momento, los bancos nuevamente podrían prestar al sector privado 49 centavos de cada peso captado, pues antes sólo disponían de 29% para financiar actividades productivas. El financiamiento del gobierno federal se reduciría de 58 al 35%, mientras que los créditos a actividades productivas del sector agropecuario, pequeña y mediana industrias aumentarían de 21.2 a 41.2 % y a la banca de desarrollo de tres a seis %. Otro de los efectos positivos que podría tener el cambio en la disposición de encaje sería que las tasas de interés activas que se encontraban en niveles bajos (de entre 99 y 125 % nominal según el banco, el cliente y el tipo de

5.- "La inflación en este año rebasará la prevista por el gobierno de 80 %, reconoció ayer Petricioli" en *Unomásuno* (3 de agosto de 1987), p. 2.

préstamo), comparadas con la inflación, podrían "tener todavía reducciones adicionales".⁶

Las instituciones bancarias se verían obligadas a ofrecer condiciones más flexibles a menores costos del crédito, con el fin de poder colocar los recursos adicionales de los que, a partir de ese día, disponían.

Esta estrategia tenía el propósito, según comunicado de Banxico, "de iniciar, a partir de agosto, una reactivación de la economía".⁷ Además, esta medida era resultado de la presión ejercida por la banca múltiple en la tercera reunión nacional de la banca --celebrada del 8 al 10 de junio en Guadalajara--, donde se denunció una fuerte "represión financiera" en contra de la banca nacionalizada y a favor de las casas de bolsa privadas.⁸

Funcionarios de la SHCP declararon que la liberación crediticia permitiría que el costo del crédito se redujera más rápidamente en el futuro.⁹ Por otra parte, el líder obrero Fidel Velázquez denunció que había una discrepancia entre lo que afirmaba la SSP de que estaba controlada la

6.- "Implanta el gobierno desde hoy una nueva política monetaria" en *El financiero* (3 de agosto de 1987), p. 34. Para una mayor información de la nueva regulación del encaje legal ver Centro de Análisis e Investigación Económica, "Algunos aspectos macroeconómicos de la nueva regulación de encaje legal" en *Informe mensual sobre la economía mexicana*, Año V, no. 6 (Agosto, 1987), pp. 13-16.

7.- "Implanta el gobierno desde hoy una nueva política monetaria, *op. cit.*, p. 34.

8.- Para ver más sobre la presión de los banqueros al ejecutivo federal ver "Discusión en torno a las políticas financiera y bancaria" en México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial) [y] Fondo de Cultura Económica, *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988. Quinto año*, pp. 443-455.

9.- "Implanta el gobierno desde hoy una nueva política monetaria, *op. cit.*, p. 34.

inflación, y la SHCP, que indicaba que no se cumplirían las metas de reducirla a 80 puntos.¹⁰

Las reservas internacionales de Banxico estaban, en agosto de 1987, en su nivel más alto de la historia económica del país (16 mil millones de dólares, aproximadamente). Ante esto, ese mes la SHCP afirmó que no se había decidido el destino que se daría a esas reservas y que se estaba estudiando una amplia gama de posibilidades para su uso y mejor aplicación. La dependencia señaló que la "decisión final" en torno a su utilización "la adoptará el presidente Miguel de la Madrid, quien escuchará opiniones y recomendaciones de los integrantes del gabinete económico".¹¹ El 11 de agosto, Gustavo Petricioli, indicó que las reservas "se quedarán ahí para que la próxima administración pueda contar con un programa económico de recuperación, de combate a la inflación, con el suficiente margen de maniobra".¹²

En este mismo mes, un estudio hecho por la Casa de Bolsa Probusa anunció que durante el primer semestre de 1987 la deuda interna se había incrementado en más de 160 %, como resultado de los altos niveles de liquidez que había en el mercado del dinero, en el que la captación tuvo una tasa de crecimiento real de 17.85%.¹³ Un análisis del periódico *El financiero* concluía que esta liquidez se estaba transformando en inflación:

10.- "Con la carrera de precios, imposible detener la inflación: Fidel" en *Excelsior* (3 de agosto de 1987), p. 4.

11.- "Determinará MMH el destino de las reservas del B de M" en *La jornada* (11 de agosto de 1987), p. 1.

12.- "Garantizadas las reservas del Banxico para el próximo gobierno" en *El universal* (12 de agosto de 1987), p. 1-F.

13.- Eugenio Ortiz, "Se incrementó en más de 160 % la deuda interna durante enero-junio" en *El sol de México* (12 de agosto de 1987), p. 1-F.

Mientras que el tradicional agregado monetario M-1 se contiene y crece a ritmos similares a la inflación, otros agregados se han disparado, lo cual congestiona la liquidez de la economía y provoca altas presiones inflacionarias. Destacan los depósitos bancarios líquidos y otros depósitos no bancarios, cuyo crecimiento anualizado rebasa el 200 por ciento.¹⁴

El mismo análisis indicaba que el control de billetes y monedas no era suficiente para regular la oferta monetaria, pues otros mecanismos e instrumentos bancarios y bursátiles multiplicaban el poder del dinero y generaban utilidades y posibilidades de compras adicionales que propiciaban más inflación (ver gráficas A-23, A-24, A-25 y A-26, "Tasas de crecimiento de la M1, M2, M3 y M4, 1987" en el Anexo). Advertía:

La liberalización del crédito, que se acentuará a partir del mes de agosto, podría conducir a la agudización de este proceso y a que el ritmo de crecimiento de los agregados monetarios se elevara aún más, generando presiones inflacionarias adicionales en caso de que la respuesta productiva no fuese lo suficientemente rápida.¹⁵

Prácticamente todos los analistas económicos de la prensa veían con gran preocupación el crecimiento persistente de los precios en la economía mexicana. Algunos --con cierto talento y audacia-- vaticinaban que la liquidez que había en el mercado y la inflación ya existente, más la nueva liberalización del crédito por parte de Banxico (con el afán de impulsar la actividad productiva) produciría una fuerte presión al aumento cotidiano de los precios. Era como echar gasolina al fuego.

La organización gubernamental más preocupada por la inflación era la SHCP que, el 19 de agosto, anunció una serie de medidas para tratar de controlarla. La estrategia contemplaba una reducción adicional del "deficit

14.- Enrique Quintana [y] Elvia Gutiérrez, "Creció la oferta monetaria más de 150 % en el primer semestre" en *El financiero* (12 de agosto de 1987), p. 1

15.- *Ibid.*

operacional" y la aplicación de medidas encaminadas a reducir presiones de costos y "factores inerciales" sin inducir una recesión, sino por el contrario, permitir una reactivación moderada de la economía. El esquema correctivo sería la mayor apertura de la economía, la reducción del deslizamiento del peso frente al dólar y la disminución paulatina de las tasas nacionales de interés.¹⁶ Al respecto, Isse Nuñez dijo:

Se decretó como política a seguir el garantizar tasas justas al ahorrador pero ahorra el Banco de México pretende ignorar que la feroz inflación deteriora el ahorro. Frente a una tasa de inflación anual de 135 por ciento, las tasas de interés están abajo de 90 por ciento [...] en tanto que las tasas bajan inexplicablemente, la inflación crece a la vista de todo el mundo. Los expertos pretenden explicar que esa política tiene el propósito de frenar el desliz del peso y ser, así instrumento antiinflacionario. Pero el peso pierde diariamente entre cinco y seis puntos. Fracasan, pues, las teorías, las políticas y los programas. Lo que se dice es diferente a lo que se hace. Ocurre al revés de lo que se pregona.¹⁷

En suma, Banxico --con el apoyo de la SHCP-- había decidido un régimen de tasas de interés reales negativas o marginalmente positivas, en un intento por bajar la inflación y reactivar la economía. Prácticamente todos los analistas económicos lo entendían así.

El primero de septiembre, en su informe ante el Congreso de la Unión, Miguel de la Madrid anunció un panorama económico más alentador. Dijo que se observaba una recuperación gradual impulsada por el crecimiento de las exportaciones no petroleras, el fortalecimiento del mercado interno, las

16.- Gustavo Iomelín, "Reducir inflación, sin recesión" en *El financiero* (20 de agosto de 1987), p. 1.

17.- Isse Nuñez, "Notas financieras" en *Novedades* (20 de agosto de 1987), p. 1-F.

nuevas oportunidades de inversión para las empresas privadas y la reactivación selectiva de la inversión pública.¹⁸

El presidente informó de los avances en las finanzas públicas: los gastos habían disminuido en un 6 % en términos reales y los ingresos habían aumentado significativamente como consecuencia de la reforma fiscal en marcha (ver gráficas A-32 y A-33, "Tasas de crecimiento de los ingresos y gastos totales del sector público, 1987" en el Anexo). El resultado: un superávit de operación de 5.7 billones de pesos que representaban el 8 % del PIB.¹⁹

Además, la captación bancaria había tenido un crecimiento real por primera vez 18 meses, la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) estaba experimentando un aumento inusitado en sus principales indicadores de precios, cotizaciones y volúmenes de operación (ver gráficas A-8 y A-9, "Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, 1987" y "Tasas de crecimiento mensual del Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, 1987", en el Anexo). Los capitales, sin duda, estaban regresando al país.

Este panorama mejoraba todavía más con el repunte de los precios del petróleo durante el primer semestre de 1987 a un promedio de 16 dólares por barril. Todo ello llevó al anuncio más espectacular del quinto informe del gobierno de De la Madrid: las reservas monetarias de Banxico se incrementaron en más de diez mil millones de dólares en tan solo un año (hasta el 31 de agosto, eran 14,597 millones de dólares).²⁰

18.- México, Presidencia de la República, *Quinto informe de gobierno, 1987*, p. 47.

19.- *Ibid.*

20.- *Ibid.*, p. 49. Un análisis más a fondo del informe de Miguel de la Madrid en materia económica ver Centro de Análisis e Investigación Económica, "Aspectos económicos del V informe de gobierno del C. Presidente de la

No obstante, ante esta perspectiva halagüeña de la economía mexicana, todavía estaba presente el fenómeno inflacionario y así lo reconoció el presidente de la república (ver gráficas A-3, A-4, A-5 y A-6, "Índice de Precios al Consumidor y al Productor, 1987" y "Tasas de crecimiento mensual del Índice de Precios al Consumidor y al Productor, 1987" en el Anexo). Incluso antes de este informe, los distintos sectores de la sociedad mexicana y el propio gobierno declaraban estar profundamente preocupados por el crecimiento desmesurado de los precios que para ese entonces ya se habían incrementado en 130 % en el periodo agosto 1986-agosto 1987.²¹

Hasta entonces, septiembre de 1987, el tema que quizá dominó el debate público durante la administración del presidente De la Madrid fue el de la profunda crisis económica y la política gubernamental para corregir su rumbo negativo. Sin embargo, septiembre fue un mes de debate político, ante el inminente "destape"²² del candidato del PRI a la Presidencia de la República para el sexenio 1988-1994. En agosto se habían presentado los seis probables candidatos del PRI a contender en las elecciones presidenciales del 6 de julio de 1988.²³ Para septiembre prácticamente todo México hablaba del "destape" y de los tres secretarios de Estado con mayores posibilidades de ser el "elegido" priísta: Manuel Bartlett, Carlos Salinas de Gortari y Alfredo del Mazo.

República" en *Información mensual sobre la economía mexicana*, Año 5, No. 7 (Septiembre de 1987), pp. 9-18.

21.- Centro de Análisis e Investigación Económica, *Información mensual sobre la economía mexicana*, Año 5, No. 7 (Septiembre de 1987), p. 29.

22.- Con este término se denomina coloquialmente a la nominación de los candidatos priístas.

23.- Estos eran los titulares de la SPP, SEP, DDF, PGR, SG y SEMIP, Carlos Salinas de Gortari, Miguel González Avelar, Ramón Aguirre Velázquez, Sergio García Ramírez, Manuel Bartlett Díaz y Alfredo del Mazo, respectivamente.

Otro tema acaparaba la atención del público: la inflación. Los precios al consumidor y al productor seguían creciendo con rapidez. Los analistas económicos continuaban insistiendo en el exceso de la liquidez en el mercado, que se reflejaba en el aumento excesivo del indicador monetario más amplio, el M5 ²⁴, que incluye la suma de los billetes y moneda fraccionaria en circulación, las cuentas de cheques, los depósitos a plazo fijo, petrobonos, pagafes y, más importante aún los CETES (que representaban más de 80 % del total del mercado de dinero ²⁵; para observar el desarrollo de los agregados monetarios ver las gráficas A-19, A-20, A-21, A-22, A-23, A-24, A-25, A-26 y A-27, "M1, M2, M3 y M4, 1987" y "Tasas de crecimiento de la M1, M2, M3 y M4", "Tendencia de los agregados monetarios y de la inflación, 1987" en el Anexo).

24.- En 1987, Banxico decidió redefinir los agregados monetarios y desapareció el M5. Antes de este cambio, la clasificación de los agregados era:

M1: Medios de pago: billetes y monedas en poder del público más cuentas de cheques en moneda nacional.

M2: M1 más cuentas de cheques en moneda extranjera.

M3: M2 más instrumentos de ahorro líquidos instrumentos (instrumentos con vencimiento hasta 85 días).

M4: M3 más instrumentos de ahorro bancario a plazo (instrumentos con vencimiento mayor a 85 días).

M5: M4 más instrumentos de ahorro no bancario (CETES, petrobonos, Pagafes, papel comercial, bonos de indemnización bancaria, obligaciones quirográficas y aceptaciones bancarias).

Con la nueva definición la M1 es el agregado monetario que representa los pasivos más líquidos del sistema bancario. M2 y M3 agregan instrumentos bancarios y no bancarios, respectivamente, con vencimientos menores a un año y M4 agrega todos los pasivos a plazo mayor de un año, incluyendo los depósitos de FICORCA en Banxico. Para mayor información ver, México, El Banco de México, *Informe anual 1987*, México, D.F. (1988) pp. 145-148.

25.- "La inflación en México no está controlada ni tiende a bajar" en *Excelsior* (10 de septiembre de 1987) p. 1-F. También ver Centro de Análisis e Investigación Económica, "La política financiera, movimientos de capitales y la Bolsa Mexicana de Valores" en *Información mensual sobre la economía mexicana*, Año 5, No. 7 (Septiembre de 1987), pp. 24-26.

Estos populares Certificados de la Tesorería se han convertido en una manera disfrazada de crear dinero. Y esto ha dado por resultado una sorprendente liquidez en el mercado financiero y ha intensificado las presiones de la demanda sin un incremento en la oferta que las compense: ¿Resultado? Precios más altos y subiendo a una tasa cada vez mayor.²⁶

Otro factor que estaba acelerando la inflación era la velocidad del dinero a causa de un fenómeno de carácter psicológico. Ciertamente, el factor psicológico era algo intangible e imposible de medir. Tenía que ver con la incertidumbre y la confianza. Muchos precios "subían a lo loco", no por razones de costos, sino por razones de miedo, desconfianza e incertidumbre. La reetiquetación tenía que ver con el propósito de cubrirse de otras posibles alzas antes de que éstas ocurrieran. Era la llamada "inflación inercial".

Como era lógico, el aumento de la deuda interna (más la externa) provocó que más de la mitad del gasto total del sector público se canalizara al servicio de la deuda (interna y externa), lo que estaba reduciendo los márgenes para reactivar la economía, elevaba el déficit financiero y presionaba a una mayor inflación. Según datos de la SHCP y la SPP había una importante desviación del gasto público por el mayor pago de intereses:

Los pagos de intereses sumaron (en el primer semestre de 1987) 13 billones 738 mil millones de pesos y las amortizaciones 7 billones 351 mil millones, lo que en conjunto significaron más del 50 por ciento del gasto total del sector público presupuestario, que ascendió a 41 billones 3 mil millones de pesos.²⁷

La estrategia de bajar las tasa de interés, aplicada por Banxico desde agosto, tenía como uno de sus propósitos disminuir el gasto del gobierno en

26.- *Ibid.*

27.- Gustavo Lomelín, "Más de la mitad del gasto total se ha destinado a la deuda" en *El financiero* (14 de septiembre de 1987).

el pago de intereses y reducir el déficit (ver gráficas A-10, A12, A-13, "Tasa de rendimiento de los CETES a 28 días, 1987", "Rendimiento de CETES contra inflación, 1987" y "Rendimiento de CETES contra dólar libre" y el cuadro A-12, "Rendimiento real acumulado del primero de enero de 1987 al último de cada mes", en el Anexo). Las tasas de interés reales comenzaron a ser negativas lo que provocó una "'desbandada' de ahorro del sistema bancario hacia el sistema bursátil, atraído por las fabulosas ganancias y la gran especulación financiera" ²⁸ (ver gráfica A-11, "Tasas de rendimiento de diferentes instrumentos, 1987" y cuadro A-12, "Rendimiento real acumulado del primero de enero de 1987 al último de cada mes", en el Anexo). Sin embargo:

Debido a que la bolsa no ha desarrollado suficientemente la función de canalizar los recursos captados al sistema productivo, la reactivación de la economía sería endeble y la actividad productiva tendría pocos recursos inyectados, mientras que se seguiría elevando la economía de papel, un bazar financiero y una sociedad casino sumamente frágil, como han advertido algunos funcionarios de la banca nacionalizada. ²⁹

El 4 de octubre el panorama político se aclaró. Carlos Salinas de Gortari sería el candidato presidencial, según lo dio a conocer el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Jorge de la Vega Domínguez.

Sin embargo, el "destape" coincidió con otra grave desestabilización económica de corto plazo. Para el 5 de octubre, en medio de la excitación política, los problemas económicos comenzaban a recuperar su hegemonía en la opinión pública nacional. A finales de este mes, con la campaña de Salinas en marcha, la economía se había desbocado completamente y la incertidumbre alcanzó niveles preocupantes. Los siguientes meses, hasta febrero de 1988, la campaña hacia la primera magistratura del país estuvo

28.- *Ibid.*

29.- *Ibid.*

acompañada por una economía endeble y al borde del colapso. Sin duda, esto no favorecería en nada al partido en el poder, el PRI, y en particular a su candidato Salinas de Gortari quien era identificado como uno de los principales artífices de la política económica del sexenio.

Para muchos, la desestabilización económica inició formalmente el 19 de octubre con la caída en los precios de las acciones que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) . Sin embargo, los problemas comenzaron el 5 de octubre, un día después del "destape".

El efímero auge de la economía mexicana entre el segundo semestre de 1986 y el primer semestre de 1987 se trasladó a la BMV donde hubo fuerte demanda de acciones lo cual empujó el precio de muchas de ellas hasta casi cuatro veces su valor contable (calculado según prácticas convencionales de contabilidad entre activos y pasivos). La política monetaria de Banxico, con tasas de interés bajas, estaba ayudando al mercado accionario.

La apreciación de los valores bursátiles en el periodo de julio a diciembre de 1986 fue de 213.6 %. Así, los inversionistas en el mercado accionario nacional superaron por un amplio margen de ventaja a las demás opciones financieras de inversión en México y en el extranjero.

El rendimiento real del IPC de la BMV durante todo el año de 1986 fue de 104.5 %, la más alta de las opciones de los activos financieros en México, incluyendo la compra de divisas extranjeras (ver cuadro A-2, "Rendimiento de activos financieros seleccionados, 1986", en el Anexo).

Durante el primer semestre de 1987, el mercado secundario de capitales se mantuvo como la opción más rentable para el ahorrador, seguido por los instrumentos del mercado de dinero, metales y algunas divisas (ver cuadros A-3, A-4, A-5, A-6, A-7, A-8 y A-9 "Rendimiento de activos

financieros seleccionados, Enero, Febrero, Marzo, Abril, Mayo, Junio, Enero-Junio" en el Anexo). Así, por ejemplo, mientras que el promedio de las acciones tuvo un crecimiento acumulado de 243.2 % (104.9 % en términos reales; ver cuadro A-10, "Índice de Precios y Cotizaciones del mercado accionario" en el Anexo), las cotizaciones de algunas emisoras aumentaron en forma extraordinaria, como es el caso de Telmex 88-B, San Luís *A-1 y Apasco *A, que se encontraron dentro de las de mayor participación en el importe operado, con crecimientos nominales en el periodo de 1,187.7, 820.8 y 284.2 %, respectivamente.

Destacó que las empresas que cotizaron en el sector comunicaciones y transportes (Aviamex, TMMSA, Telmex y, a partir de junio Quadrum) fueron las que registraron el crecimiento más significativo en sus precios: 297.2 % real en el semestre.

El sector que siguió en orden de importancia por el ritmo de crecimiento en el precio de sus acciones fue el de la industria extractiva -que incluye a las empresas mineras- con 182.4 % en términos reales, pese a que en mayo y junio se registraron descensos significativos. El sector servicios mostró el menor crecimiento, con 82.2 % de incremento real en el primer semestre de 1987.

Este aumento desproporcionado del mercado secundario de las acciones se debió, principalmente, a cinco factores: la subvaluación de todas las acciones que se cotizaban en la bolsa, las expectativas favorables de la ganancias de las empresas, la liquidez en el sector financiero, la reforma fiscal y el apoyo de la SHCP al mercado bursátil.

En enero de 1986 la media aritmética de la relación precio a valor en libros del total de las acciones era de 45 % (55 % de subvaluación); destacaron los casos de las empresas de las ramas celulosa y papel (78 %

de subvaluación), empresas editoriales (87 %), siderúrgicas (88 %), fabricación y reparación de productos metalúrgicos (82 %), y empresas vinculadas con la comunicación (90 %; ver cuadro A-11, "Sobrevaluación de las acciones cotizadas en bolsa, 1986-1987" en el Anexo).³⁰

Las expectativas favorables sobre la rentabilidad futura de las empresas, lo cual hace que el inversionista perciba una ganancia de capital por la diferencia entre el valor de mercado y el valor teórico de las acciones, ayudó al crecimiento del mercado bursátil.

El tercer factor que explica el dinamismo del mercado fue la liquidez en el segundo semestre de 1986. Flujos crecientes de recursos del exterior habían entrado al país. La restricción crediticia aplicada desde 1985, dadas las necesidades de financiamiento del sector público, motivó en cierta medida el flujo de capitales. Así, de enero a junio de 1987 se acumularon reservas internacionales por un monto equivalente a 1.75 veces el flujo de captación del mercado de dinero en ese mismo lapso (\$4,505.4 mil millones).³¹

El cuarto factor fue la reforma fiscal que obligó a las empresas a revaluar sus activos, lo cual, a su vez, coadyuvó a la subvaluación del precio de las acciones con respecto a su valor real, revaluado a consecuencia de la reforma fiscal instrumentada a partir de 1986.³² Además, la nueva reforma no gravó las ganancias o pérdidas de los títulos de renta variable, lo cual hizo más atractiva la inversión en este tipo de instrumentos financieros.

30.- México, Dirección General de Planeación Hacendaria, *Evolución del mercado bursátil en el primer semestre de 1987 y perspectivas para el resto del año*, México, D.F. (28 de septiembre de 1987) p. 5.

31.- *Ibid.*, p. 6.

32.- Para una mayor explicación de la reforma fiscal, ver México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Reforma fiscal (1987)*, 74 pp.

Finalmente, la SHCP, a partir de 1986 y con la llegada de su nuevo titular, Gustavo Petricioli, se dedicó a fortalecer el mercado bursátil. Petricioli, quien había sido presidente de la CNV y director general de Nafinsa (banca de desarrollo del gobierno federal que tiene un papel importante en la colocación y compra-venta en la BMV), era identificado como un funcionario con un interés especial por alentar el ahorro en el mercado de las acciones. Así, se revisaron los mecanismos y las normas del mercado y se propició la entrada de nuevas emisoras e instrumentos de renta variable para alentar el ahorro-inversión en la BMV. Una de las medidas más llamativas de la SHCP fue la sugerencia a las casas de bolsa de recibir clientes pobres, con el objeto de "democratizar-pulverizar" el milagro de las utilidades. Las casas de bolsa, con rezongos y protestas, aceptaron recibir clientes con un capital de medio millón para arriba, constituyendo con ellos un nuevo instrumento de renta variable: las sociedades de inversión. No faltó algún editorialista que pensara que en el impulso de la SHCP a la BMV habían una serie de intereses personales involucrados:

Manuel Somoza, que es simultáneamente director general de Inverlat, y presidente de la Bolsa Mexicana de Valores y de la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, fue director adjunto de Nafinsa cuando el director general era el hoy secretario de Hacienda, Gustavo Petricioli. Hugo García Blake, jefe de asesores de don Gustavo, fue vicepresidente de Mexicana de Inversiones y Valores, y su hermano Luis es todavía presidente de Multivalores S.A. Todo ello sin contar la fortísima presencia de Agustín y Eduardo Legorreta, Eloy Ballina, Antonio del Valle, Alberto Bailleres, etcétera, ex banqueros a los que la presente administración se ha afanado particularmente en acariciar para que olviden el agravio de la nacionalización de la banca. Y sin mencionar también nombres como los de Carlos Hank Rhon e Isidoro Rodríguez, que ilustran la composición de los que podríamos llamar "complejo político-empresarial".³³

33.- Miguel Angel Granados Chapa, Plaza dominical en *La jornada* (20 de diciembre de 1987), p. 1

Al acabar el primer semestre de 1987, el margen de la subvaluación promedio del total de las acciones se convirtió en una sobrevaluación del 38 %; sin embargo, 47 de las 145 acciones mostraban, todavía, subvaluación (ver cuadro A-11, "Sobrevaluación de las acciones cotizadas en bolsa, 1986-1987" en el Anexo).³⁴

Aunque el mercado accionario en México es pequeño, su importancia creció significativamente en este primer semestre. A pesar de que la colocación de acciones representó sólo 5.7 % de la captación de los mercados de dinero y capitales, el importe operado pasó de representar 3.0 % del PIB en 1985, a 4.8 % en 1986 y 7.5 % (anualizado), en el periodo mencionado; es decir, aunque aún seguía siendo pequeña, su participación se duplicó en sólo dos años.³⁵

Con respecto a la concentración de las acciones negociadas, de un total de 145 títulos, sólo cinco significaron 21.6 % del importe operado en junio de 1987; si se amplía a las diez emisoras más activas, la proporción aumentaba en 33.5 %.³⁶

La demanda por títulos bursátiles empezó a tomar matices especulativos alrededor del mes de junio de 1987. Para fines de julio, una vez más, el IPC se incrementó nominalmente en 29.7 %. En agosto, a pesar de que la incertidumbre comenzaba a presentarse en los mercados accionarios de los Estados Unidos de Norteamérica, Europa y oriente, el mercado accionario nacional siguió con su tendencia alcista, ganando el principal indicador bursátil en este mes un 28.6 % (ver gráficas A-8 y A-9,

34.- México, Dirección General de Planeación Hacendaria, *op. cit.*, p. 7.

35.- *Ibid.*

36.- *Ibid.*, p. 9.

"Índice de Precios y Cotizaciones, 1987" y "Tasas de crecimiento mensual del IPC, 1987" en el Anexo).

A finales de agosto, los precios promedio de las acciones estaban operando en más de 20 veces sus utilidades, e decir, su relación de dividir el precio de la utilidad conocida o esperada de una acción.³⁷ Comenzaban los comentarios adversos a la "inflación" de la BMV:

[...] desde hace meses sigue privando el criterio, entre los inversionistas bisoños³⁸, de que como mi compadre o como mi conocido ha cuadruplicado o quintuplicado su inversión; pues a mí también cómpreme acciones, aunque no entienda qué comprar ni por qué.³⁹

Ya para septiembre, la BMV era la "gallina de los huevos de oro" de muchos inversionistas –grandes, medianos y chicos. Se vivía un ambiente de fiesta en torno a las expectativas de generar riqueza a partir de la especulación bursátil. El 2 de septiembre, después del quinto informe de gobierno de Miguel de la Madrid, el IPC creció 5.7 % en un solo día. En palabras de Luis Soto:

La "locura bursátil" que ayer se desató en la Bolsa Mexicana de Valores, al rebasar el indicador bursátil la barrera de los 300 mil puntos, levanta sospechas y hay quienes piensan que existe "mano negra".⁴⁰

37.- Federico Vale Castilla, "La cárcel de papel" en *El sol de México* (26 de agosto de 1987) p. 4-F.

38.- Se dice que los inversionistas "institucionales" son los que invierten a menudo en el mercado accionario y conocen sus mecanismos. En oposición, los inversionistas "bisoños" son los nuevos, los que no conocen el mercado y buscan ganancias fáciles.

39.- Federico Vale Castilla, "La cárcel de papel" , *op, cit.*, p. 4-F.

40.- Luis Soto, "Acciones y reacciones" en *El financiero* (3 de septiembre de 1987), p. 18.

Ante el descomunal aumento del 2 de septiembre, Petricioli declaró que había sido una prueba de la confianza que había en el país y de la buena disposición de los sectores productivos luego del quinto informe.⁴¹ También habló el diputado Luis Orcí Gándara, presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados:

El legislador estableció que el fortalecimiento del mercado bursátil ha sido inducido por el gobierno federal y el poder legislativo con el propósito de corregir deformaciones económicas que permitieron, al paso de los años, el exceso de recursos crediticios e insuficientes aportaciones de capital propio para inversión.⁴²

El Congreso del Trabajo veía con preocupación el avance de la BMV y declaró que era necesario "cerrarle el paso a la creciente especulación financiera".⁴³ Funcionarios de la banca nacionalizada señalaban que la fiesta en el mercado de valores había "degenerado ya en una orgía".⁴⁴

La demanda de valores bursátiles alcanzaba magnitudes inimaginables en México. Inversionistas inexpertos, generalmente de nivel socioeconómico medio, entraban por miles al mercado bursátil cada día, continuando el fenómeno que se venía observando desde junio. Cerca de medio millón de personas se habían contagiado de la euforia del mercado y para poder comprar más y más acciones lo mismo hipotecaban sus casas que vendían sus automóviles o, simplemente, se endeudaban. Los

41.- "Se hará uso prudente y responsable de las reservas internacionales" en *La jornada* (4 de septiembre de 1987) p. 6.

42.- Jesús Sánchez, "Inducido por el gobierno, el boom bursátil; 'no es banca paralela'" en *El financiero* (4 de septiembre de 1987), p. 6.

43.- Juan Guzmán G., "Teme el CT un crack financiero por la especulación en la Bolsa" en *Excelsior* (11 de septiembre de 1987), p.1

44.- Gustavo Lomelín, "El exceso de liquidez financiera provoca mayores presiones inflacionarias: ITAM" en *El financiero* (11 de septiembre de 1987), p. 1.

inversionistas más cautos habían empezado a tomar sus utilidades acumuladas, aunque, en el mercado de dinero, las tasas de interés anualizadas no llegaban ni al 100 % y las perspectivas más positivas eran que la inflación sería del 130 % anual (ver las gráficas A-10, A-11, A-12 y A-13, " Tasas de rendimiento de los CETES a 28 días", 1987, "Tasas de rendimiento de diferentes instrumentos, 1987", " Rendimiento de CETES contra inflación" y "Rendimiento de CETES contra dólar libre" y el cuadro A-12, "Rendimiento real acumulado del primero de enero de 1987 al último de cada mes", en el Anexo).

Los especialistas en el mercado advertían públicamente acerca de un inmediato ajuste a la baja de los precios y cotizaciones de los instrumentos negociados en la BMV, pero casi nadie parecía escuchar. En la prensa nacional se criticaba la magnitud alcanzada por la especulación. Algunos vaticinaban el indudable *crack*, otros simplemente decían que el mercado era fuerte, que no había motivos de preocupación. En septiembre el IPC creció nominalmente en 19.5 %. Medido en relación con el mismo mes del año anterior su crecimiento nominal acumulado había sido de 1,100 %.

Independientemente de las extraordinarias y rápidas ganancias, las ganadoras en todo este proceso eran las casas de bolsa:

Situadas siempre en el punto más alto de la rueda de la fortuna, las casas de bolsa han hecho de la crisis un próspero negocio. Si la inflación ha duplicado su clientela, la aplicación del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) la ha multiplicado. Pese a su vertiginosa expansión --no hay mes en que no nazcan tres, cuatro, seis sucursales en el país--, siempre hay más demanda que oferta. En seis meses de este año muchas de ellas ganaron ya el doble del año pasado. Nadie, ni siquiera el legendario *Simbad el Marino*, imaginó algún día tanta suerte...⁴⁵

45.- Alberto Barranco Chavarría, "Empresa" en *La jornada* (17 de septiembre de 1987), p. 15.

Sin embargo, el mercado accionario en realidad estaba controlado por seis de las 23 casas de bolsa, ya que tenían el 70 % de las operaciones bursátiles.⁴⁶ Se repetía lo ocurrido con la banca en donde muy pocas instituciones se hicieron grandes, junto con muchas pequeñas. Los ex-banqueros, aquella fracción de los empresarios que tanto enloqueció a José López Portillo, habían regresado.

Uno de los casos más espectaculares fueron las casas de bolsa propiedad de la familia Legorreta ("Operadora de Bolsa" e "Inverlat") que, según el *Business Week e Investing in Mexico*, tuvieron un aumento de capital en 1987 de 3 mil 597 millones de dólares, suma por arriba de la registrada por ocho de los principales bancos estadounidenses y solamente superada por el Morgan y el Citicorp. En octubre de 1987, la casa de bolsa de Eduardo Legorreta (actualmente preso por una serie de fraudes cometidos en el periodo del auge y *crack* de la BMV), Operadora de Bolsa, tuvo operaciones por 2.2 mil millones de dólares, que la ubicaron en los primeros lugares de capitalización de todo el continente americano.⁴⁷

En un documento de la DGPH de la SHCP, con fecha 28 de septiembre de 1987, se analizaban las perspectivas del mercado bursátil para el segundo semestre de 1987. El análisis concluía:

Como se puede observar, aproximadamente un tercio de las acciones en bolsa se encuentran en niveles superiores a sus precios teóricos, lo que en principio parecería sugerir que puede empezar un ajuste a la baja en dichas acciones sobre los niveles existentes de sobrevaluación. Sin embargo, este ajuste no tiene que presentarse necesariamente si existen expectativas de alta rentabilidad en el mediano plazo para dichas empresas. Cabe señalar que este margen de sobrevaluación no sólo se ha mantenido desde marzo de 1987, sino

46.- Jaime Contreras Salcedo, "'Superauge' de la bolsa por la inflación: Julio Millán" en *Excelsior* (10 de septiembre de 1987) p. 4.

47.- Tomado de *La jornada* (20 de febrero de 1989), p. 1.

que es creciente por lo que podría confirmar optimismo en cuanto a la evolución futura de las empresas.

Por otra parte, existen empresas con márgenes relativamente grandes de subvaluación por lo que se puede presentar un ajuste al alza de estas acciones en un contexto de recuperación económica.⁴⁸

Finalmente, el documento afirmaba categóricamente que:

*Por las consideraciones en cuanto al tamaño del mercado -que podría incidir en el dinamismo en el precio de las acciones- existen cada vez menor riesgo de que esté sujetos a movimientos meramente especulativos, no representativos y de corto plazo, por lo que es difícil que en el segundo semestre del año se presente cambios abruptos en el mercado.*⁴⁹

El domingo cuatro de octubre, ante el "destape" de Carlos Salinas de Gortari, el titular de la SHCP, Gustavo Petricioli, reconoció que no habían podido abatir los principales problemas que originaba la crisis económica y que en todo momento apoyaría a Salinas en su campaña hacia la presidencia de la república.⁵⁰

Mucho trabajo le costaría a Petricioli apoyar a Salinas de Gortari, porque llegó el lunes cinco de octubre y la locura bursátil estalló arrastrando a la endeble economía mexicana. Debido a que existen diversas versiones de lo que pasó ese día en el mercado bursátil, a continuación hago una reconstrucción de lo sucedido:

Antes de la apertura de las operaciones de la BMV a la 10:30 horas, los promotores de las distintas casas de bolsa del país apenas lograban atender las órdenes de compra -a cualquier precio- de acciones que les hacía llegar su clientela. Algunos de los inversionistas se habían llevado los

48.- México, Dirección General de Planeación Hacendaria, *op. cit.*, p. 13.

49.- *Ibid.* El subrayado es mío.

50.- Humberto Ortiz, "Necesario continuar con la política económica y buscar el beneficio de las mayorías" en *El sol de México* (5 de octubre de 1987), p. 8.

números telefónicos de sus promotores a sus domicilios para llamarles el sábado o domingo, por si ocurría algo. Quienes tuvieron esa precaución contaron con más tiempo para pensar su estrategia. Ciertos inversionistas interesados en vender fijaron un precio muy por encima del que habían cerrado las acciones el viernes pasado. Así, había compradores dispuestos a pagar un precio excesivo y vendedores decididos a ganar mucho dinero en un sólo día.

Al abrirse el piso de remates se presencié una estampida. En sólo dos horas, el IPC ganó más de 26 mil puntos, incremento equivalente al 7.5 % del nivel de apertura. La locura bursátil tuvo que ser contenida, primero por los directivos de la propia institución, quienes suspendieron unos cuantos minutos las operaciones. Sin embargo, rápidamente autorizaron la reanudación de la compra-venta de las acciones.

Hacia el mediodía, el IPC dejó de crecer y comenzó a ajustarse hacia la baja, lo cual sorprendió al personal de la BMV y propagó la alarma en el mercado accionario. Era una confusión total. Lorenzo Peón Escalante, presidente de la CNV, se trasladó al despacho del titular de la SHCP, Gustavo Petricioli, a una reunión urgente en la que participaron funcionarios de dicha dependencia, de Banxico y con ciertos dirigentes de la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, encabezada por Alfredor Harp Helú, en su calidad de vicepresidente de la BMV. A las 11:20 se decidió suspender temporalmente las operaciones de compra-venta de acciones. En el piso de remates se continuó con las operaciones normales de CETES, papel comercial, petrobonos y otros instrumentos de renta fija.

A las 13:00 horas se reinició la compra-venta de acciones. Al cierre de las operaciones del lunes 5 de octubre, el IPC sólo creció un 2.6 %, 4.6 % menos del nivel alcanzado alrededor del mediodía. El anuncio de la

intervención gubernamental y la rápida caída de los precios de las acciones impactó a los inversionistas. El globo de la especulación comenzó a desinflarse. Empezaron las órdenes de venta, aunque había pocos compradores lo cual presionó los precios a la baja. Las casa de bolsa hacían llamados a la cordura para evitar un colapso del mercado.

Por la tarde, en las oficinas de la SHCP, se convocó a una junta con la AMCB, reunión que fue presidida por Petricioli y en la que participaron el subsecretario de Ingresos, Jaime Serra Puche; el director de Nafinsa, Ernesto Marcos Giacoman; el presidente de la CNV, Lorenzo Peón Escalante; el presidente de la BMV, Manuel Somoza, y los dirigentes de las principales casas de bolsa que operaban en el país.

Al término de la reunión, Peón Escalante informó que se hizo un "llamado a la cordura" ⁵¹ a las casas de bolsa y descartó la posibilidad de un *crack* bursátil. Por su parte, en un acto para recuperar la confianza de los inversionistas, Agustín F. Legorreta, Eduardo Legorreta, Carlos Slim y José Madariaga Lomelí, dirigentes de las principales casas de bolsa del país, comentaron que no había especulación en el mercado sino signos de confianza por la nominación de Salinas como pre-candidato priísta. ⁵²

Al menos existen tres versiones que explican los motivos de la decisión gubernamental de suspender las operaciones de compra-venta de acciones de la BMV:

a) La versión oficial que informó Lorenzo Peón Escalante y que apareció en prácticamente todos los diarios nacionales. Según ésta, la suspensión se debió al desorden que provocó una sobre demanda por títulos bursátiles y

51.- Jesús Rangel, "Subió la bolsa 26 mil puntos en 90 minutos; alza final: 3 %" en *Excelsior* (6 de octubre de 1987), p. 1.

52.- *Ibid.*

que llevó --en menos de una hora-- a un incremento de 26 mil puntos del IPC. La BMV no estaba preparada para operar tantas órdenes de compra y la ley del mercado de valores facultaba al presidente de la CNV a suspender temporalmente las operaciones si existía un desorden en el mercado o si el IPC aumentaba en más de un 10 % en un sólo día.⁵³

b) La versión del analista económico del periódico *La jornada*, Alberto Barranco Chavarría. Para él, acicateados por la certeza de que el fin de semana se haría el anuncio de quién sería el candidato del PRI a la presidencia de la república, decenas de inversionistas hablaron el viernes a sus casas de bolsa con una sola orden: comprar. La casa de bolsa más pequeña tenía el lunes cuatro mil millones de pesos listos para la jugada...

[...] que culminaría el miércoles, cuando el mercado estuviera en su punto de ebullición con una salida que ni el mismo príncipe Nicolás Maquiavelo hubiera pensado: vender. En dos días los ricos se hubieran vuelto millonarios, y los millonarios multimillonarios.⁵⁴

c) La versión de *Las razones y las obras*, crónica del gobierno de Miguel de la Madrid: aparentemente, muchos inversionistas, principalmente los denominados como "institucionales", habían dado instrucciones a los empleados de las casas de bolsa que manejaban sus recursos para que compraran gran cantidad de acciones al inicio de la jornada y las vendieran automáticamente, tan pronto hubieran alcanzado un rendimiento predeterminado. Este comportamiento fue interpretado como el último afán del público de lograr algunas ganancias adicionales ya que el nivel alcanzado por el IPC era exageradamente alto y, por tanto, era improbable

53.- Ver, por ejemplo, Enrique Aranda, "Suspendieron operaciones en la bolsa; el alza era de 26,000 puntos" en *El universal* (6 de octubre de 1987), p. 1.

54.- Alberto Barranco Chavarría, "Empresa" en *La jornada* (7 de octubre de 1987), p. 26.

que se mantuviera así por mucho tiempo. En un análisis contrafactual, esta versión implicaba que si la CNV no hubiera suspendido las operaciones, ese mismo día hubiera ocurrido una caída estrepitosa del IPC.⁵⁵

¿Cuál versión es más correcta? Imposible de determinarlo. Lo cierto es que, cuando se decidió la suspensión el IPC estaba comenzando a disminuir, lo cual hace más creíbles la segunda y, sobre todo, la tercera versión.

La actuación de la CNV y la SHCP fue aprobada por algunos y reprobada por la mayoría (sobre todo, y por razones obvias, por el público inversionista). Por una parte, analistas como Barranco Chavarría⁵⁶, Víctor Sánchez Baños⁵⁷ y Luis Soto⁵⁸ consideraban que la decisión había sido adecuada y que los intereses de la mayoría de los inversionistas se habían defendido. Por otra parte, Luís E. Mercado consideró como un gran error la decisión: no era "sano" para el mercado bursátil, donde son las leyes de la oferta y la demanda las que determinan los precios y cantidades, que interviniera el gobierno. Además, según él, las autoridades no habían consultado con la AMCB antes de decidir la suspensión que, lejos de ordenar las operaciones, las había evitado y, así, perjudicado al mercado de las acciones. No se recuperaría la confianza.⁵⁹ Otro conocido editorialista, José A. Pérez Stuart, mostró su descontento:

55.- México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial) [y] Fondo de Cultura Económica, *op. cit.* p. 699.

56.- Ver, por ejemplo, su columna "Empresa" del periódico *La jornada* en los días del 6 al 19 de octubre.

57.- Ver Víctor Sánchez Baños, "Cártel" en *Ovaciones* (6 de octubre de 1987) p. 6.

58.- Ver a Luís Soto, "Acciones y reacciones" en *El financiero* (6 de octubre de 1987), p. 18.

59.- Luís E. Mercado, "Noticias bursátiles" en *El universal* (6 de octubre de 1987), p. 1-F.

La Bolsa, que por su crecimiento se ha distinguido a nivel mundial y ha sido imán para el retorno de capitales, al parecer por sugerencia de los "genios" de Nacional Financiera, fue suspendida de las 11:30 de la mañana a las 12:59, con lo cual se generó una ola de temor entre los inversionistas.⁶⁰

¿Cómo era posible que el gobierno suspendiera la actividad bursátil en el momento que los precios de las acciones que más habían subido empezaban a descender, como reflejo natural de la oferta y la demanda?, se preguntó Pérez Stuart: "la orden llegó fuera de tiempo. Sin justificación".⁶¹ La medida había sido negativa y causaba incertidumbre.

El anuncio temporal de la BMV fue la primera alarma del desencadenamiento de una serie de problemas que terminaría por derribar las falsas ilusiones de una recuperación económica. Una vez más, los mexicanos --que en 1981 estaban preparados para "administrar la abundancia" y que en 1982 comenzaban a "administrar la pobreza"-- se enfrentaban a la realidad: la economía nacional era sumamente endeble, con tendencias a graves y profundas desestabilizaciones de corto plazo y vulnerable a los problemas de la economía internacional que también estaba a punto de un colapso.

El 7 de octubre se dio otra mala noticia: la *prime rate*, tasa de interés preferencial de Estados Unidos, aumentó de 8.75 a 9.25 % y las perspectivas eran que continuaría su incremento como consecuencia de la caída del dólar en los mercados internacionales.⁶² Aunque la deuda externa de México estaba contratada con la tasa británica *libor*, es tradicional que un aumento

60.- José A. Pérez Stuart, "Portafolios" en *Excelsior* (6 de octubre de 1987), p. 2-F.

61.- *Ibid.*

62.- Ver "Aumentó la 'Prime Rate' de 8.75 a 9.25 %; amplias repercusiones" en *El sol de México* (8 de octubre de 1987), p. 1-F.

de las tasas de interés norteamericanas o una baja del precio del petróleo produce nerviosismo en las autoridades e inversionistas mexicanos. Además, la *prime rate* podía generar un aumento de la *libor* y, por tanto, incrementar el servicio de la deuda externa de México.

El 13 de octubre, Manuel Somoza, presidente de la BMV y de la AMCB declaró que ya no era sostenible que la tasa de interés real en México fuera negativa ya que estaba castigando a los ahorradores que habían preferido los instrumentos de renta fija; más aún, si las tasas de interés en Estados Unidos estaban aumentando.⁶³ Al respecto, Barranco Chavarría dijo:

El Banco de México le quitó a los bancos la oportunidad de oro de meterse en la coyuntura de la desbandada de los inversionistas medianos y pequeños de las casas de bolsa. El aumento de 10 centésimas de punto a los réditos bancarios a mediano y largo plazo que autorizó esta semana, es más que ridículo. ¿Quién va a ahorrar a plazo fijo si le pagan casi 5 puntos menos de los que lleva la inflación en lo que va del año? ¿Es que aquí no llega el realismo, señor Miguel Mancera? [ver, por ejemplo, el cuadro A-12, "Rendimiento real acumulado del primero de enero de 1987 al último de cada mes", y la gráfica A-11, "Tasas de rendimiento de diferentes instrumentos, 1987" en el Anexo].⁶⁴

A pesar de los pronunciamientos de los dirigentes de la BMV, sobre todo de su presidente, Manuel Somoza Alonzo, en 10 días el IPC perdió 13.7 %; y llegó el famoso "lunes negro": 19 de octubre de 1987.

El principal mercado accionario de los Estados Unidos de Norteamérica y, probablemente del mundo entero, el New York Stock Exchange (NYSE) recibió ese día el golpe más violento de su historia (incluyendo la registrada el 28 de octubre de 1929): el promedio Dow Jones de 30 acciones industriales cayó 508.32 puntos, cerrando en 1,738.78, una caída de 22.60 %

63.- Emilio Muñoz Ledo, "La banca deberá subir tasas de interés por encima de inflación" en *Uno más uno* (14 de octubre de 1987), p. 1.

64.- Alberto Barranco Chavarría, "Empresa" en *La jornada* (19 de octubre de 1987), p. 29.

en un solo día. El volumen total de transacciones fue de 604.4 millones de acciones. Ese mismo día, el presidente estadounidense, Ronald Reagan, se declaró preocupado por la situación y dijo enfáticamente que nadie tenía que ceder al pánico. El presidente de la Comisión de Valores y Cambio, David Ruder, consideró que no era necesario suspender las transacciones.

Nueva York arrastró en su caída a las acciones de las bolsas de Tokio, Hong Kong, Singapur, París, Londres, Bogotá, Buenos Aires, Sydney, Melbourne, Francfort y otras más. Los inversionistas rápidamente protegieron sus valores en oro y títulos de renta fija de corto plazo (sobre todo, bonos del Tesoro).⁶⁵

El caos llegó a la BMV que ya desde el siete de octubre estaba en picada. El "lunes negro" el IPC tuvo una disminución del 16.51 % :

La caída había sido vertical. En una sola jornada el índice de precios y cotizaciones perdió 5 mil puntos más que todo lo ganado en dos años: 1985 y 86. En los últimos cinco días de operaciones la Bolsa acumula un quebranto de 96 mil 778.95 puntos: el 28.75 por ciento del total. Con la catástrofe de ayer el indicador quedó en 266 mil 375.91 puntos, cantidad similar a la que tenía el lunes 24 de agosto de este año. ¿Retrocedió entonces dos meses la historia? No, retrocedió exactamente ocho años y cuatro meses: ayer el piso de remates de la calle de Uruguay veía las mismas escenas de junio de 1979, cuando la Bolsa se derrumbó estrepitosamente...⁶⁶

Una vez más salió Peón Escalante a dar las explicaciones: el mercado de valores no sería intervenido por el gobierno federal. La caída de los precios:

65.- Ver, por ejemplo, "Pánico en todos los mercados financieros; 'crack' en Wall Street" en *El universal* (20 de octubre de 1987), p. 1. También ver Centro de Análisis e Investigación Económica, "El desplome de las bolsas de valores" en *Información mensual sobre la economía mexicana*, Año 5, No. 8 (Octubre de 1987), pp. 22-23 y "Causas y probables efectos económicos de la inestabilidad bursátil en Estados Unidos" en *Informe mensual sobre la economía mexicana*, Año V, no. 9 (Noviembre de 1987), pp. 18-24.

66.- Alberto Barranco Chavarría, "Empresa" en *La jornada* (20 de octubre de 1987), p. 1.

[...]fue emocional, psicológica, ante un verdadero desastre en las bolsas de valores internacionales, especialmente de Nueva York. La verdad es que la situación de México es diferente a la del exterior, y es promisoría.⁶⁷

También habló Manuel Somoza, pero ya eran pocos los crédulos. A partir de entonces, el derrumbe de la BMV fue prácticamente ininterrumpido. Sólo las pérdidas del día 19 y 20 equivalieron al peor descenso de la historia bursátil de México. El nerviosismo se hizo presente en el público inversionista y, en general, en la sociedad mexicana. Líderes empresariales, obreros y campesinos declaraban públicamente su preocupación ante la caída de la bolsa. Unos, ufanos, utilizaban la frase "se los dije". Otros, cabizbajos, con "hay que reconocer que nos equivocamos..."

En una reunión de la junta de gobierno de la CNV se reconoció, extraoficialmente, los fuertes efectos negativos ocasionados por la intervención gubernamental del cinco de octubre.⁶⁸ Sin embargo, ciertos analistas bursátiles juraban que entraría el gobierno al rescate de la BMV ya que "sería muy peligroso la dolarización de la economía, ante un dólar tan barato y rendimientos en pesos inciertos".⁶⁹

En Estados Unidos, el martes 20 de octubre --tan sólo un día después del *crack*-- el presidente de la Reserva Federal de ese país, Alan Greenspan, declaró que la banca central apoyaría al mercado accionario, introduciendo la liquidez necesaria al buen funcionamiento de la economía. Esta medida implicaría una distensión en el mercado crediticio: bajarían las tasas de

67.- Mundo Riva Palacios, "No intervedrá el gobierno: Peón E." en *Excelsior* (20 de octubre de 1987), p. 1.

68.- Ver a Gustavo Lomelín, "No habrá más intervenciones en la bolsa, promete la CNV; el mercado, a su suerte" en *El financiero* (21 de octubre de 1987), p. 32.

69.- *Ibid*

interés. También habló el presidente Reagan pidiendo la confianza de los inversionistas. El presidente se había reunido urgentemente con Greenspan y James Backer (secretario del Tesoro) y decidió poner en práctica un paquete de medidas para apoyar el mercado accionario. El NYSE reaccionó favorablemente el martes 20 ganando parte de lo que había perdido. Sin embargo, las pérdidas económicas eran terribles: el día anterior, en tan solo algunas horas, se habían perdido 560,000 millones de dólares en Wall Street.⁷⁰ Similares medidas se anunciaron en Alemania Federal y Gran Bretaña.

El 21 de octubre Petricioli pidió serenidad y calma. Atribuyó la caída a efectos psicológicos y exhortó a los inversionistas a no actuar emocionalmente ni con nerviosismo, sino con una visión de invertir a mediano plazo, "porque las ventas apresuradas ocasionan pérdidas".⁷¹ El país, dijo el titular de la SHCP, se estaba recuperando y esto se demostraría en la BMV. Sin embargo, no anunció ninguna medida para apoyar el mercado bursátil y, simplemente, declaró que "vender cuando el mercado baja y entrar cuando está subiendo, es una regla de oro para perder".⁷² El 22 de octubre tocó el turno a Peón Escalante ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados quien, arrinconado por los diputados de la oposición, dijo: "sin la especulación no habría mercado en la bolsa de valores, y el mercado se da precisamente por los especuladores".⁷³ Evasivo y nada convincente en sus respuestas, el presidente de la CNV dijo que la BMV no permitía el ingreso de pequeños

70.- "Recupera Wall Street parte de lo que había perdido" en *El universal* (21 de octubre de 1987), p. 1.

71.- "Serenidad y calma, pide Petricioli a los inversionistas" en *Excelsior* (22 de octubre de 1987), p. 1.

72.- *Ibid.*

73.- Ricardo Alemán Alemán, "Sin especulación no habría Bolsa: Peón Escalante" en *La jornada* (23 de octubre de 1987), p. 1.

inversionistas; para eso existían los bancos. Sin embargo, al funcionario se le había olvidado que la propia SHCP había recomendado a las casas de bolsa recibir a los pequeños capitales (de 500 mil pesos en adelante). Peón Escalante, en esa reunión, reflejó lo que estaba pasando en la BMV: la decadencia.

Barranco Chavarría seguía preguntándose por las acciones de Banxico:

El Banco de México dejó pasar otra semana más (¿para hundir a los bancos?, ¿para favorecer a las casas de bolsa?) sin aprovechar la coyuntura de la desbandada en la bolsa para aumentar los intereses bancarios para depósitos a plazo fijo. Inaudito que éstos hayan sido rebasados con mucho por la inflación y no se haga nada [ver, por ejemplo, el cuadro A-12, "Rendimiento real acumulado del primero de enero de 1987 al último de cada mes", y la gráfica A-11, "Tasas de rendimiento de diferentes instrumentos, 1987", en el Anexo].⁷⁴

Octubre fue, así, el mes en que cambiaron las expectativas positivas de la economía mexicana. Un número creciente de empresas e individuos fueron percibiendo los cambios en el panorama económico nacional e internacional.

En estas semanas de octubre (y en especial en los últimos días de éste) había empezado a observarse una intensa demanda de dólares en el mercado cambiario. El aumento acelerado de las compras de moneda extranjera amenazaba con disminuir rápidamente las reservas internacionales de Banxico. Todavía había liquidez en el mercado más la desbandada de capitales en el mercado de valores, originaba una mayor demanda de dólares.

A comienzos de noviembre por fin Banxico reaccionó y empezó a adecuar las tasas de interés a la alza (ver el cuadro A-12, "Rendimiento real acumulado del primero de enero de 1987 al último de cada mes", en el Anexo). Era imposible seguir manteniendo tasas reales negativas en un

⁷⁴.- Alberto Barranco Chavarría, "Empresa" en *La jornada* (26 de octubre de 1987), p. 27.

contexto de aumento de la demanda por divisas internacionales y de una caída real de la captación bancaria. El banco central colocó en el mercado libre de divisas la oferta necesaria para mantenerlas estables, aunque aceleró el ritmo de deslizamiento del tipo de cambio (ver la gráfica A-7, "Índice de tipo de cambio real efectivo, 1987" en el Anexo). Las autoridades económicas habían comprobado que el rezago de las tasas y del tipo de cambio realizado durante los primeros ocho meses del año no había tenido ningún efecto significativo para frenar el crecimiento de los precios:

La actual causa de la inflación, de acuerdo a los funcionarios consultados, es la acumulación de reservas internacionales, las cuales se han monetizado y gran parte de las cuales se escaparon de la esterilización que pretendió realizar el Banco de México; mediante la colocación de Cetes [para observar el desarrollo de los agregados monetarios ver las gráficas A-19, A-20, A-21, A-22, A-23, A-24, A-25, A-26 y A-27, "M1, M2, M3 y M4, 1987" y "Tasas de crecimiento de la M1, M2, M3 y M4", "Tendencia de los agregados monetarios y de la inflación, 1987" en el Anexo].⁷⁵

El incremento de las tasas de interés --que por primera vez en la historia del país rebasaría nominalmente los 100 puntos porcentuales anualizados-- tendría un costo adicional sobre la deuda interna del sector público que, desde principios de la década de los ochenta, había venido cobrando una mayor importancia en el financiamiento del déficit, convirtiéndola en uno de los factores de mayor influencia dentro de la economía nacional. Se caía, así, en el círculo vicioso de tasas de interés-tipo de cambio-déficit-inflación.

Cabe destacar que, a pesar del aumento en las tasas de interés (los CETES a 28 días rendían 99.81 % y a 91 días en 106.05 % anual), a principios de noviembre todavía seguían siendo negativas ante las

75.- "El ajuste a las tasas de interés, 'obligado' por la baja captación" en *El financiero* (5 de noviembre de 1987), p. 20.

perspectivas de la inflación (entre 130 y 140 % anual; ver gráfica A-11, "Tasas de rendimiento de diferentes instrumentos, 1987" en el Anexo). Banxico decidió acompañar la alza de las tasas con una primera restricción del crédito a empresas y particulares con el fin de evitar presiones inflacionarias adicionales en los meses de noviembre y diciembre. Con estas medidas se daba marcha atrás al paquete de medidas monetarias aplicado por dicha organización a principios de agosto.

Por otra parte, se anunció que Nafinsa y diferentes casas de bolsa aplicarían un plan de rescate de la BMV llamado "programa de inversión orquestado". Sin embargo este plan nunca se llevó a cabo y el IPC, a mediados de noviembre, estaba rondando los 100 mil puntos (aproximadamente había caído en un 75 % desde el 6 de octubre; ver gráficas A-8 y A-9, "Índice de Precios y cotizaciones, 1987" y "Tasas de crecimiento mensual del IPC, 1987", en el anexo).

La demanda de divisas había adquirido magnitudes excepcionales en un breve plazo. Mientras que el monto ordinario de la venta de la divisa norteamericana en el mercado libre era de alrededor de unos cuantos millones cada día, en los primeros diez días de noviembre ascendió a cerca de 70 u 80 millones de dólares diarios.⁷⁶ Fidel Velázquez, líder de la CTM, señaló que la fuga diaria era del orden de los 200 millones de dólares.⁷⁷

Muchas empresas habían empezado a adquirir dólares en el mercado libre para pagar adeudos que tenían con el exterior, anticipándose a sus vencimientos originalmente programados. La abundante liquidez existente en la economía en general, y en estas empresas en especial, en parte debido a

76.- Víctor Sánchez Baños, "Fuga de dólares ante el desplome bursátil" en *Ovaciones* (18 de noviembre de 1987), p. 1.

77.- Ver a José A. Pérez Stuart, "Portafolios" en *Excelsior* (18 de noviembre de 1987), p. 2-F.

un incremento del financiamiento bancario ocurrido en las últimas semanas, facilitaba estas operaciones. Desde septiembre, la captación de recursos crediticios había empezado a mostrar cierto debilitamiento (ver las gráficas A-24, A-25 y A-26, "Tasas de crecimiento de la M2, M3 y M4" en el Anexo) :

Ello se debió a que algunas empresas privadas liquidaron fuertes cantidades de Cetes y de otros valores de renta fija, con objeto de aprovechar las condiciones favorables para el prepago de sus pasivos en el exterior, condiciones que resultaron de la firma en marzo de los convenios de reestructuración de la deuda externa privada.⁷⁸

En dichos convenios se había establecido que los pagos de FICORCA a los bancos extranjeros por créditos acogidos a los mecanismos de dicho fideicomiso tendrían que ser regresados a México en forma de nuevos créditos, de manera que los recursos respectivos se mantuvieran en este país durante un plazo igual al convenido en relación con la deuda pública:

Ante la perspectiva de tener que conservar en cartera sobre México por un largo plazo adicional, los recursos comprometidos en créditos al sector privado mexicano, muchos bancos extranjeros decidieron ofrecer atractivos descuentos a los deudores, a cambio del prepago inmediato de los saldos vigentes. Numerosos deudores encontraron conveniente la proposición de sus acreedores y en consecuencia, compraron moneda extranjera en cantidades sustanciales para hacer los prepagos respectivos.⁷⁹

Esta situación, de hecho, se venía dando a lo largo de todo el año, pero a partir de septiembre, al determinarse el tratamiento fiscal favorable que se aplicaría a dichos prepagos, el fenómeno empezó a adquirir mucha mayor importancia, intensificándose conforme se acercaba la fecha en que entraría en vigor el mecanismo para reciclar la deuda externa privada.

⁷⁸- México, El Banco de México, *Informe anual 1987*, op. cit., p. 25.

⁷⁹- *Ibid.*

Aunque las operaciones de prepago eran, en general benéficas (sobre todo para la balanza de pagos del país; ver gráfica A-38, "Balanza de pagos, 1986, 1987" en el Anexo), la fuerte concentración de pagos durante unas cuantas semanas generó efectos desestabilizadores sobre el mercado de cambio.

Además, la incertidumbre generada por el desplome de la BMV hizo que los inversionistas convirtieran sus recursos de ahorro a aquellos tipos de activos que le parecían más seguros. En este sentido, los dólares fueron más atractivos que los instrumentos de renta fija que ofrecían los bancos y casas de bolsa debido a que Banxico no ajustó rápida y en medida suficiente las tasas de interés (hay que recordar que lo programado para 1987 era tener tasas de interés estables a fin de mantener baja la inflación; Banxico sólo las ajustó hasta el 30 de octubre entre dos y tres puntos porcentuales y, de ahí en adelante, semanalmente se ajustaron a la alza). Ante una expectativa inflacionaria del orden del 145 % anual, los rendimientos ofrecidos por estos instrumentos de ahorro en moneda nacional no tenían suficiente atractivo para el público (ver la gráfica A-11, "Tasas de rendimiento de diferentes instrumentos, 1987" y el cuadro A-12, "Rendimiento real acumulado del primero de enero de 1987 al último de cada mes", en el Anexo).

La demanda por divisas es tradicional en México en épocas de desconfianza e incertidumbre económica. En ocasiones pasadas (como 1976 y 1982) los "apostadores" de las divisas habían ganado (y mucho), protegiendo así sus recursos. La repatriación de capitales había comenzado a revertirse: empezaba la fuga.

Finalmente, se percibió la desaceleración de la actividad económica en los Estados Unidos y el fortalecimiento del proteccionismo comercial. Esto

implicaba para México una posible baja de las exportaciones que desembocaría en dificultades en la balanza de pagos de la economía mexicana, haciendo posible una depreciación más rápida del peso mexicano para contrarrestar estos efectos.

Ante la excesiva demanda de dólares en las ventanillas del país, el 18 de noviembre, a la 9:20 horas, Banxico anunció su retiro del mercado libre de cambios de moneda extranjera. Con esta medida, la compra-venta de divisas quedó limitada a la oferta y la demanda de los particulares. La nueva cotización libre del peso mexicano frente al dólar estadounidense se situó inmediatamente por arriba de la registrada el día anterior, que había sido de 1,712 pesos por dólar (ver gráficas A-14, A-16 y A-17, "Tasa de crecimiento mensual del dólar libre, 1987" y "Pesos por dólar libre y controlado, 1987" en el Anexo). El titular de la SHCP, Gustavo Petricioli, emitió, desde Los Pinos, un mensaje en el cual sostuvo que:

- a) La especulación cambiaria que se percibía era un fenómeno transitorio.
- b) Las tasas de interés se estaban elevando para poder contener la demanda de dólares.
- c) Sólo se movió el tipo de cambio libre (ver gráfica A-14, "Tasa de crecimiento mensual del dólar libre, 1987", en el Anexo). El tipo de cambio controlado, donde se realizaban el 80 % de las transacciones de divisas, seguía en poder de Banxico y no sufría ninguna devaluación abrupta.⁸⁰

En la ciudad de México, el dólar llegó a venderse el mismo día 18 entre 2,500 y 2,700 pesos. En Monterrey y Nuevo Laredo se cotizó a 3,000. En ciertas casas de cambio de El Paso, Tejas, se cambió un dólar por 3,200

80.- S. Martínez [y otros], "Dólar a 2,270 pesos porque el B de M se salió del mercado" en *Excelsior* (19 de noviembre de 1987), p. 1. También ver Centro de Análisis e Investigación Económica, "¿Está sobrevaluado el tipo de cambio?" en *Información mensual sobre la economía mexicana*, Año 5, No. 9 (Noviembre de 1987), p. 24.

pesos. El tipo de cambio controlado (aquel que vende Banxico a los importadores y las empresas registradas en el FICORCA) continuó depreciándose de manera gradual conforme a la política de deslizamiento diario seguida por las autoridades monetarias. El día 18 de noviembre el dólar estadounidense en el mercado controlado cerró a 1,706 pesos; sin embargo, para el 14 de diciembre las cotizaciones de los mercados libre y controlado una vez más se igualarían con el anuncio de una devaluación del 22 % en el tipo de cambio controlado (ver gráficas A-16, A-17 y A-18, "Pesos por dólar libre y controlado, 1987" y "Diferencia entre el dólar libre y el controlado, 1987", en el Anexo).

El día 18 el IPC tuvo un incremento del 26.59 %; subieron las tasas de interés de los CETES, llegando a niveles históricos sin precedente del 106.91 % anual a 28 días y 113.44 % a 91 días (ver cuadro A-12, "Rendimiento real acumulado del primero de enero de 1987 al último de cada mes" y las gráficas A-10, A-11 y A-12, "Tasas de rendimiento de los CETES a 28 días", "Rendimiento de CETES contra inflación y dólar libre", en el Anexo). También aumentó considerablemente el precio del oro: el centenario se incrementó en 33 %, aproximadamente.⁸¹

Carlos Salinas de Gortari, y los otros candidatos presidenciales⁸², continuaban sus campañas. La caída de la BMV, la devaluación y la creciente

81.- Leopoldo Alvarez Lima, "Bolsa, Cetes y centenario alcanzaron aayer gran altura" en *Novedades* (19 de noviembre de 1987), p. 1-F.

82.- Los otros candidatos a la presidencia de la república fueron: Cuauhtemoc Cárdenas por el Frente Democrático Nacional (unión de los partidos Popular Socialista, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, Auténtico de la Revolución Mexicana y, posteriormente, Mexicano Socialista), Manuel J. Clouthier por el Partido Acción Nacional, Gumersindo Magaña del Partido Demócrata Mexicano, Rosario Ibarra por el Partido Revolucionario de los Trabajadores y Heberto Castillo del Partido Mexicano Socialista que renunciaría y apoyaría la candidatura de Cárdenas.

incertidumbre era, cada día, una adversidad agobiante para el PRI y su candidato.

La devaluación generó más problemas, destacando el de la agudización de la inflación que llegaría a una tasa de crecimiento anual del 143.6 % (entre el periodo noviembre 1986-noviembre 1987; ver gráficas A-3, A-4, A-5 y A-6, "Indices de Precios al Consumidor y al Productor, 1987" y "Tasas de crecimiento de los Indices de Precios al Consumidor y Productor, 1987", en el Anexo).⁸³ A la vez, surgía la incógnita acerca del ajuste de los salarios, cuyo poder de compra estaba mermándose día con día conforme se generalizaba el aumento de los precios en el país.

El 19 de noviembre (un día después de la crisis cambiaria) compareció el titular de la SHCP, Gustavo Petricioli, ante la Cámara de Diputados para presentar la ley de ingresos para 1988. Lo propio hizo el titular de la SPP, Pedro Aspe Armella (quien sustituyó a Carlos Salinas de Gortari, a raíz de su elección como candidato priísta a la presidencia de la república y que era plenamente identificado como un hombre de confianza del propio Salinas), el 23 de noviembre para dar a conocer a los representantes populares el presupuesto de egresos de la federación y del Distrito Federal.

Ambos secretarios exaltaron los logros de la economía mexicana durante el sexenio de Miguel de la Madrid, sobre todo los relacionados con el cambio estructural. Sin embargo, reconocieron el profundo desequilibrio que vivía la nación a raíz de la incertidumbre y tensión generadas desde octubre. Petricioli y Aspe se mostraron preocupados por la inflación, pero optimistas a propósito del nivel de las reservas, ya que su aumento deba

83.- Centro de Análisis e Investigación Económica, *Información mensual sobre la economía mexicana*, Año 5, No. 7 (Diciembre de 1987), p. 25.

margen de seguridad ante eventuales complicaciones del sector externo y permitiría, en algún momento, disminuir la deuda externa en términos netos.

El nuevo secretario de Programación y Presupuesto precisó que el objetivo fundamental de ahí en adelante sería reducir la inflación y adelantó que esto se lograría por la persistencia de la disciplina fiscal, el agotamiento de las presiones de costos surgidas en 1986, la culminación de la acumulación de reservas, la mayor apertura del comercio exterior realizada en 1987, la sincronización de los aumentos de precios y tarifas públicos y por la maduración de los cambios estructurales emprendidos por el gobierno en años anteriores.⁸⁴

Aunque Aspe Armella presentó ocho líneas de acción de política económica para 1988 y que estaban contenidos en los *Criterios generales de política económica para 1988*⁸⁵, el sentir de la prensa y del público en general era que el gobierno no había determinado aún cuál sería la manera como enfrentaría las consecuencias de la inflación. En palabras de Alberto Barranco:

Aunque más seguro y más severo que su antecesor a la cita, el secretario de Programación y Presupuesto, Pedro Aspe Armella, fue incapaz, al igual que su colega de Hacienda y Crédito Público, de abrir una sola rendija por la que pudiera colarse la esperanza.⁸⁶

84.- Existe un documento publicado por la Secretaría de Programación y Presupuesto que transcribe la comparecencia de Pedro Aspe ante la Cámara de Diputados el día 23 de noviembre. Este documento incluye las preguntas hechas por los diputados y las respuestas que les dió Aspe.

85.- México, Presidencia de la República, *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, correspondientes a 1988*. Para un análisis de este documento ver Centro de Análisis e Investigación Económica, "Comentarios en torno a los criterios Generales de Política Económica para 1988 y la situación actual de la economía" en *Informe mensual sobre la economía mexicana*, Año V, no. 9 (Noviembre de 1987), pp. 9-18.

86.- Alberto Barranco Chavarría, "Empresa" en *La jornada* (24 de noviembre de 1987), p. 27.

La mayoría de la población, abrumada por alto costo social de la situación económica nacional en los últimos años, sentían un desasosiego ante las perspectivas futuras. Había incluso quienes se preguntaban si el Estado mexicano no había resultado debilitado en estos años por el desgaste político que había implicado hacer frente a estas crisis mediante estrategias altamente impopulares, de las cuales la devaluación reciente era una cuenta más en el rosario.

La incertidumbre, en la segunda quincena de noviembre, fue general. Los días 19 y 20 se registraron compras de pánico de aparatos electrónicos importados en algunas de las grandes tiendas departamentales. Muchos comerciantes hicieron desaparecer sus mercancías de los aparadores. La reetiquetación de productos y el alza de precios fue común en casi todos los establecimientos comerciales. El mismo día 20, Banxico anunció el incremento más drástico en la historia económica contemporánea del país a las tasas de interés que ofrece la banca a su clientela (siguiendo el incremento que tuvieron las tasas de interés de los CETES el día 18), al autorizar avances de hasta 9.60 puntos en los rendimientos para depósitos a plazo fijo y pagarés con rendimientos liquidables al vencimiento. Con la nueva disposición, las tasas de interés anualizadas aplicables a los depósitos a plazo fijo quedarían, a partir del lunes 23 de noviembre, en aproximadamente un 107 %. No obstante, el propio Banxico reconoció que el incremento de las tasas no había sido suficiente:

[...] a raíz del retiro del Banco Central del mercado cambiario libre, se permitió que las tasas de interés subieran, de manera que los inversionistas que habían estado liquidando valores de renta fija dejaran de hacerlo. El incremento fue insuficiente, sin embargo, para

evitar un deterioro en los rendimientos reales de los instrumentos financieros denominados en moneda nacional.⁸⁷

Como es tradicional en estos periodos, los rumores comenzaron a surgir. Por ejemplo, el último viernes de noviembre miles de individuos se presentaron en los bancos de todo el país para retirar sus depósitos, ante el rumor de que la banca suspendería sus funciones en los próximos días por la difícil situación que se vivía.

Todo era nerviosismo y éste se tornó en franco desquiciamiento ante la enérgica respuesta del movimiento obrero organizado el 23 de noviembre: las 33 organizaciones del Congreso del Trabajo demandaron por unanimidad un aumento salarial de emergencia de 46 % y declararon que, si las autoridades laborales no lo concedían, llamarían a una huelga general de trabajadores en todo el país para el viernes 18 de diciembre.⁸⁸ El día 24, el secretario de acción política de la CTM, Rigoberto Ochoa Zaragoza dijo que el diálogo entre el movimiento obrero organizado y el gobierno federal estaba "roto".⁸⁹ El presidente de la CONCAMIN, Vicente H. Bortoni, señaló que el sector empresarial no estaba en condiciones de otorgar ningún aumento en los salarios.⁹⁰ La tensión, como la inflación, iba en aumento.

Algunos comentaristas políticos señalaron que de producirse la huelga era probable que la tradicional alianza entre gobierno, trabajadores y partido (PRI) se fracturara y tuviera consecuencias catastróficas en las elecciones del

87.- México, El Banco de México, *Informe anual 1987, op. cit.*, p. 27.

88.- Eva Lozano Estrella, "Advierte el CT: Revaluación de la moneda o habrá emplazamiento a huelga general" en *El financiero* (24 de noviembre de 1987), p. 1.

89.- Alicia Ortiz y Juan Guzman, "'Está roto' el diálogo entre el gobierno y los obreros: CTM" en *Uno más uno* (25 de noviembre de 1987), p. 1.

90.- *Ibid.*

6 de julio de 1988. Otros analistas, sin duda más enfocados al puro análisis político, veían en la amenaza de huelga a una maniobra de la CTM, y su líder Fidel Velázquez, para presionar al gobierno, al PRI y a Salinas de Gortari con el propósito de conseguir más candidatos a diputaciones y senadurías en las listas priístas para la elecciones entrantes. El líder obrero se apresuró a desmentir estas interpretaciones, pero mantuvo su actitud beligerante.⁹¹

El 25 de noviembre, Banxico subastó los CETES con tasas anuales de 114.30 y 123.88 % a 28 y 91 días, respectivamente. La BMV seguía en picada (ese día bajó el IPC en 11.81 %). El dólar comenzaba a ajustarse a la baja (con un promedio de 2,140 pesos a la venta), lo mismo que le centenario (1,290,000 pesos).⁹²

A petición del presidente de la república, el viernes 27 de noviembre, el titular de la STPS, Arsenio Farrell, convocó a representantes de los empresarios y los obreros a una reunión urgente, a fin de lograr un acuerdo respecto al incremento salarial. El dirigente del CCE, Agustín F. Legorreta, reconoció que los trabajadores tenían razón al pedir un aumento; dijo que éste no debía ser de 46 %, ya que eso agudizaría la inflación, por lo que solicitó una "tregua" de cinco días para presentar un ofrecimiento concreto. En las negociaciones entre obreros y empresarios participaban los titulares y algunos funcionarios importantes de la SHCP, SPP y SECOFI. Comenzaba, públicamente, la concertación con los distintos grupos de interés organizados que acabaría con un nuevo paquete de medidas de política económica.

91.- Ver, por ejemplo, México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial) [y] Fondo de Cultura Económica, "Firma del pacto de solidaridad económica" en *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto año*, pp. 187-202.

92.- Jaime Millán Núñez, "Persiste el nerviosismo en el mercado libre de divisas" en *El financiero* (26 de noviembre de 1987), p. 12.

En un hecho sin precedente, el 2 diciembre, el gobierno federal sólo logró colocar marginalmente los CETES correspondientes a esa semana ya que la tasa de rendimiento --del orden de 114.12 % --ofrecida por Banxico fue considerada por los compradores como "no competitiva" frente a la inflación. Ante posturas de los intermediarios financieros --de la banca nacional y de las casas de bolsa-- que pugnaron por tasas de rendimiento de 150, 154 y hasta 200 %, Banxico decidió ofrecer los CETES en el mercado secundario, al que tiene acceso el público en general. A estas alturas, todo era una total confusión.

El 3 de diciembre, en un efímero intento para paliar la situación, el gobierno federal, por medio de la SECOFI, dió a conocer seis *Acciones para defender la capacidad adquisitiva del salario*. Ellas eran:

- a) Reforzamiento de controles de precios en todos y cada uno de los casos que así se justificara.
- b) Garantía de abasto nacional con estabilidad de precios, para lo cual se concertarían a los sectores social y privado para adquirir las cosechas nacionales y cubrir los déficit con importaciones.
- c) Mantener los precios estables durante diciembre, con el apoyo de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales.
- d) Acceso de la población al cuadro básico de medicamentos con la participación de los diversos organismos del sector social.
- e) Apoyo a los sectores privado y social que manejan la comercialización en franjas fronterizas y zonas libres.
- f) Participación de la Cámara de Diputados, mediante diversas comisiones en las tareas de vigilancia y control.

Este programa fue el primer paso de una concertación social para calmar la efervescencia económica que vivía el país. Pronto habrían de

integrarse estos puntos en un paquete más amplio de medidas, surgidas de la negociación entre las distintas organizaciones sociales y el poder ejecutivo federal.⁹³

Contra lo que muchos piensan, la idea de un pacto social para combatir a la inflación no surgió en el mes de noviembre. En realidad, este pacto se tenía previsto desde hacía algunos meses, pero no se había decidido su implantación. ¿Cuál fue la historia que llevó a la firma del Pacto de Solidaridad Económica?

El dos de agosto de 1987, Julio A. Millán, representante de una firma privada de análisis económico (Consultores Internacionales), presentó al periódico *El sol de México* un amplio estudio en el que dijo que era necesario una tregua entre todos los sectores del país para abatir la inflación. Se pronunció porque la tregua se estableciera en un término máximo de 60 días, para bajar las tasas de interés, reducir el margen de deslizamiento, acelerar la liberación económica (tanto interna, como externa) y reducir algunas cargas impositivas como el impuesto al valor agregado. Además, era necesario limitar la liquidez hacia "la burbuja especulativa", dar premios fiscales a la inversión y utilizar las reservas para impulsar proyectos productivos.⁹⁴

En una nota editorial de *El financiero*, José Martínez aseguró que la inflación era problema político y, por tanto, se necesitaba un pacto

93.- México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial) [y] Fondo de Cultura Económica, "Firma del pacto de solidaridad económica" en Las razones y las obras. *Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto año*, pp. 191-192.

94.- "Urge una tregua entre todos los sectores, dice Julio A. Millán" en *El sol de México* (3 de agosto de 1987).

antiinflacionario para, sobre todo, recuperar el poder adquisitivo de los trabajadores.⁹⁵

Ya a comienzos de agosto, el presidente Miguel de la Madrid había afirmado que la solidaridad de todos los grupos era la única forma de hacer frente al fenómeno inflacionario. Tenía confianza --dijo-- de que 'pronto podamos atestiguar un acto de concertación con el sector privado, principalmente del sector comercial'.⁹⁶ El "pronto" sería hasta cuatro meses después.

El periódico *Novedades* del 14 de agosto informó que:

Con la mira fundamental de frenar drásticamente, en lo que resta del año, los altos índices inflacionarios, el Sector Privado del país negocia con el Gobierno un importante acuerdo económico.

Prácticamente los industriales han aceptado hacer que sus precios crezcan cada vez a un ritmo menor, en tanto las autoridades se preocuparán por un mayor control del gasto público.⁹⁷

El convenio, según *Novedades*, se estaba negociando en ese momento y participaban funcionarios "del más alto nivel" de la SHCP, SPP y SECOFI y los dirigentes de las principales organizaciones empresariales del país.

En su intervención como uno de los seis posibles candidatos del PRI a la presidencia de la república el 27 de agosto de 1987, Carlos Salinas de Gortari dijo:

La inflación actual es de costos, rigideces, expectativas y comportamientos; no está alimentada por un exceso de gasto. La inflación será menor si se mantiene la disciplina gubernamental, se

95.- José Martínez, "Necesario, un pacto antinflacionario" en *El financiero* (12 de octubre de 1987), p. 4.

96.- "Solidaridad contra la inflación" en *El universal* (13 de agosto de 1987), p. 6.

97.- Isse Núñez, "Pacto Gobierno-empresarios para frenar la inflación" en *Novedades* (14 de agosto de 1987), p. 1.

profundiza el saneamiento estructural de la economía y se compromete la solidaridad de todos los que fijan precios.⁹⁸

Por su parte, en una investigación realizada por *El financiero* a principios del mes de septiembre (basada en consultas con funcionarios del gobierno, particularmente de la SHCP y la SECOFI), reveló que, con el fin de evitar un programa de choque heterodoxo (tipo el de Argentina o de Brasil), era necesario que los empresarios aceptaran participar en un nuevo pacto social, en el que se comprometieran a ya no elevar sus precios de una manera inercial cada vez que el gobierno intentara modificar la estructura de precios relativos.

Esto significaba que los productores deberían reducir los márgenes de ganancia a los que se acostumbraron durante 40 años de proteccionismo y precios subsidiados.⁹⁹

El mismo periódico informó que la SPP estaba analizando la posibilidad de aplicar un plan combinado con medidas ortodoxas y heterodoxas que lograra romper la trampa en la que se encontraban las finanzas públicas a principios de septiembre. Uno de los encargados del diseño de esta estrategia era el economista Rudiger Dornbusch, del Instituto Tecnológico de Massachussets y maestro del entonces subsecretario de Planeación y Control Presupuestal, Pedro Aspe.¹⁰⁰

98.- Partido Revolucionario Institucional, *Los retos y las perspectivas de la nación, discurso pronunciado por Carlos Salinas de Gortari en la reunión de consulta organizada sobre los problemas nacionales y plataforma electoral básica*, México, D.F.: agosto de 1987. El subrayado es mío.

99.- Ver Sandra Yuri [y] Yuri Serbolov, "Altos costos y expectativas inerciales avivaron la inflación" en *El financiero* (7 de septiembre de 1987), p. 1.

100.- Gustavo Lomelín, "Más de la mitad del gasto total se ha destinado a la deuda" en *El financiero* (14 de septiembre de 1987), p. 1.

El 13 de septiembre, el presidente de la CONCAMIN, Vicente H. Bortoni, declaró que, aunque se notaba cierta recuperación en la economía, era necesario y urgente el establecimiento de un pacto real entre empresarios, gobierno y trabajadores para abatir efectivamente la inflación: "Sería una indexación y una espiral, pero a la baja, en donde se desterraría, por convicción, que cada quien jale para su lado, como sucede hasta ahora".¹⁰¹

Bortoni dijo que no era un buen momento para llevar a cabo el acuerdo, pero que una vez pasado el "destape" sí sería conveniente su aplicación. La propuesta de la CONCAMIN fue apoyada, un día después, por la CANACINTRA.¹⁰²

Por su parte, el sector campesino insistía en la necesidad de fortalecer una alianza con los empresarios, concretamente para celebrar convenios de comercialización que permitieran reestructurar los precios del mercado, eliminar la triangulación innecesaria, la sobrecomercialización y a los especuladores, todo lo cual contribuiría en la tarea por frenar la inflación.¹⁰³

El presidente de la CONCAMIN continuaba --a mediados de septiembre-- insistiendo por el pacto social antiinflacionario: "este esfuerzo va en serio , pero para que se cumpla deberemos darle un seguimiento mes con mes para que se adecue a la realidad".¹⁰⁴ El viernes 18 de septiembre, De la Madrid anunció una nueva etapa en la política antiinflacionaria "con la concertación

101.- Jaime Contreras Salcedo, "Urge un pacto ip, obreros y gobierno contra la inflación" en *Excelsior* (14 de septiembre de 1987), p. 1.

102.- Javier Velázquez, "Apoya la Canacintra la idea de un pacto social contra la inflación" en *El universal* (15 de septiembre de 1987), p. 1.

103.- "Pacto social contra la inflación" en *El universal* (15 de septiembre de 1987), p. 6.

104.- Javier Velázquez, "Debe mantener la austeridad el próximo Presidente, Concamin" en *El universal* (17 de septiembre de 1987), p. 15.

entre todos los sectores".¹⁰⁵ No dio más detalles. Muchos analistas económicos creyeron que se trataría de un plan de choque heterodoxo.

De hecho, la idea del pacto convivía con la de la implantación de un programa de choque de tipo heterodoxo. Incluso este programa se le había bautizado con el nombre de "Plan Azteca" y varias firmas de analistas económicos privados (como la Ciemex-Wharton) o instituciones educativas (el Instituto Panamericano de Alta Dirección Empresarial, por ejemplo) afirmaban que su aplicación era inminente.¹⁰⁶ Uno de los estudios que más impacto causó en la prensa fue el del Centro de Análisis e Investigación Económica del ITAM en el que se analizó las posibilidades de implantar un programa de choque heterodoxo.¹⁰⁷ Por su parte, las autoridades del ejecutivo federal, sobre todo de la SHCP, declaraban --hasta el cansancio-- que no habría tal implantación.¹⁰⁸ El líder obrero, Fidel Velázquez, rechazó también la idea de un programa heterodoxo porque "le latió" que no era buena.¹⁰⁹

En octubre no se volvió a hablar más del pacto social antiinflacionario. Sólo a finales de este mes hizo el presidente de la república una declaración:

El gobierno quiere la confianza de la sociedad. No habrá medidas espectaculares ni choques para abatir la inflación porque ésta

105.- Enrique Provencio, "Pulso" en *La jornada* (22 de septiembre de 1987), p. 17.

106.- Ver, por ejemplo, Alfonso Fernández, "Vuelve a rondar el fantasma del Plan Azteca: IPADE" en *Novedades* (21 de septiembre de 1987), p. 1.

107.- Ver Centro de Análisis e Investigación Económica, "Visión macroeconómica para 1988" en *Informe mensual sobre la economía mexicana*, Año V, no. 8 (Octubre de 1987), pp. 10-18.

108.- Ver, por ejemplo, Roberto Vizcaino, "Costaría muy caro bajar 'de golpe' la inflación: Petricioli" en *Excelsior* (21 de septiembre de 1987), p. 1.

109.- Luís E. Mercado, "Noticias bursátiles" en *El universal* (22 de septiembre de 1987), p. 1-F.

tiene causas estructurales que deben frenarse con calma. Habrá mayores esfuerzos de armonización con todos los grupos sociales, es trabajo difícil, pero fascinante y arduo [...]¹¹⁰

En noviembre, se volvió a hablar del pacto. *El financiero* publicó un artículo en el que se afirmaba que las autoridades aplicarían un plan encaminado a controlar el crecimiento de los precios, mediante una concertación de acciones con los diversos sectores productivos. Este plan incluía una mayor apertura comercial; negociación con los sectores privado y social para establecer una nueva estructura de precios relativos; contención de revisiones a los precios y tarifas del sector público; eliminación de mecanismos de indización y los compromisos específicos de los sectores productivos para iniciar una etapa prolongada de reducción de la inflación en un nivel de por lo menos 1 %. El periódico había recibido esta información de funcionarios de la SPP y SHCP, quienes rechazaron la fórmula de un programa de choque heterodoxo para la economía mexicana.¹¹¹

Después de la devaluación del 18 de noviembre y el emplazamiento a huelga del CT en demanda de un aumento salarial del 46 % se comenzó a mencionar cada vez más la idea del pacto social, aunque los rumores no descartaban la aplicación del programa de choque.

El 29 de noviembre, César García Lara, representante laboral ante la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, dijo que los empresarios estaban de acuerdo en conceder un aumento de emergencia a los trabajadores dentro de un nuevo pacto social.¹¹²

¹¹⁰.- Edith Jimenez, "Ni medidas espectaculares ni choque ante la inflación" en *Excelsior* (28 de octubre de 1987), p. 1.

¹¹¹.- Yuri Serbolov [y] Rodolfo Benítez, "Reducir inflación mensual, el reto" en *El financiero* (11 de noviembre de 1987), p. 1.

¹¹².- Jesús Rivera Valero, "No ha estimado la ip un aumento de urgencia" en *Excelsior* (30 de noviembre de 1987), p. 5.

El Gabinete Económico estaba analizando un programa de reordenamiento económico que contemplaba acciones de tipo ortodoxo combinadas con algunas de carácter heterodoxo.¹¹³ De hecho, se reconocería la indización de la economía, al elevarse precios relativos hasta entonces rezagados, tales como salarios y precios públicos y controlados. Así, lo informó *El financiero*. Mientras tanto, los titulares de la STPS y SPP, Arsenio Farrell y Pedro Aspe celebraban reuniones con obreros y empresarios.
114

Ante la petición del gobierno federal, el 2 de diciembre, Fidel Velázquez anunció que se aplazaba la iniciación de la huelga nacional hasta el 18 de diciembre. Parecía que el ejecutivo ya tenía una respuesta y solo necesitaba un poco más tiempo para afinar los detalles:

Pedro Aspe, secretario de Programación y Presupuesto, el político financiero de moda, busca alguna de las alternativas para manejar el fenómeno de la inflación. Tenemos noticias de que en breve dará a conocer algunos datos en relación a la política que no será de choque, pero sí de estímulo económico que funcionará a partir de 1988. Los datos aún se manejan a nivel de alta discreción.¹¹⁵

El 7 de diciembre, Miguel de la Madrid dijo que "toda la política económica del gobierno de la República es en estos momento objeto de una

113.- Según la información sobre los acuerdos del Gabinete económico, en éste se tomó el acuerdo de realizar la concertación con los sectores obrero, campesino y privado para realizar un pacto contra la inflación. Ver México, Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno, 1988. Anexo de política económica*, México, D.F. (1988) p. 263.

114.- "Analiza el gabinete un programa de reordenación económica" en *El financiero* (1 de diciembre de 1987), p. 16.

115.- Víctor Sánchez Baños, "Cártel" en *Ovaciones* (3 de diciembre de 1987), p. 9.

cuidadosa revisión".¹¹⁶ La declaración del presidente no era nada nuevo y, muy a su estilo, no dio más detalles.

El día 9 hubo dos acontecimientos importantes. En primer lugar, Banxico informó que el crecimiento promedio de los precios al consumidor durante el mes de noviembre había sido del 7.9 %, con lo cual la inflación acumulada a partir de enero se había elevado a 125.8 % (ver gráficas A-3, A-4, A-5 y A-6, "Índices de Precios al Consumidor y al Productor, 1987" y "Tasas de crecimiento de los Índices de Precios al Consumidor y Productor, 1987", en el Anexo). El Índice de Precios al Consumidor llegó a un nivel anualizado sin precedente hasta entonces, por lo menos desde el año de 1925 cuando Banxico inició el seguimiento sistemático de la evolución de los precios. Además, los CETES tuvieron otro incremento importante en su subasta semanal, ofreciendo tasas de rendimiento de 120.30 y 129.99 % a 28 y 91 días, respectivamente (ver gráficas A-10, A-11, A-12 y A-13, "Tasas de rendimiento mensual de los CETES a 28 días, 1987", "Tasas de rendimiento de diferentes instrumentos, 1987" y "Rendimientos de los CETES contra inflación y dólar libre", en el Anexo).

En segundo lugar, la disputa entre los sectores productivos se intensificó este día a partir del respaldo del pleno de la Cámara de Diputados a la solicitud de incremento salarial. Los presidentes de la COPARMEX y de la CONCANACO declararon que el sector privado sólo concedería aumentos de emergencia si iban acompañados por un paquete de medidas económicas consistentes y profundas.

Para ese entonces, lo único que quedaba claro de la situación era que en el porvenir habría de aplicarse un nuevo programa de ajuste que estaba

116.- "Cuidadosa revisión de toda la política económica: MMH" en *Excelsior* (8 de diciembre de 1987), p. 1.

elaborando el Gabinete Económico. Se sabía, también, que dicho programa no sería de choque, sino que mediante la concertación se impondría una calendarización de ajustes de precios.

Ya desde una semana después de la devaluación (18 de noviembre), se había acordado que los titulares de la SECOFI, SHCP, SPP y STPS llevaran a cabo una labor de consulta con los principales líderes campesinos, obreros y empresariales a fin de recoger sus opiniones y propuestas ante la situación económica prevaleciente.

Todos los sectores estaban de acuerdo en una cosa: habría que erradicar, de una vez por todas, la agobiante inflación. Se negoció y discutió las formas, ya que el objetivo era claro. Se acordó, por fin, la implantación de un paquete de medidas de política económica y de acciones de apoyo por parte de los sectores productivos.

Para el 14 de diciembre, se sabía que se implantaría un pacto social para combatir la inflación. Incluso, *El financiero* adelantó que el pacto se anunciaría al día siguiente.¹¹⁷ El único punto sin resolver era la magnitud del aumento salarial. Todavía por la noche, los dirigentes de sindicatos y empresas continuaban discutiendo sin llegar a un acuerdo.

Finalmente, en la noche del martes 15 de diciembre, en el salón Carranza de Los Pinos, representantes del gobierno y de los sectores obrero, campesino y empresarial, firmaron el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

Este pacto consideraba diversas medidas correctivas en materia económica con el objeto principal de erradicar la inflación gradualmente. Se esperaba que ésta fuera para 1988 la mitad de lo que fue en 1987 (159.2 %).

117.- Gustavo Lomelín [y otros], "Próximo, nuevo paquete económico" en *El Financiero* (14 de diciembre de 1987), p. 1.

Además se trataría de que la economía creciera sobre bases sanas para evitar el encono social.

El presidente de la república pidió a la sociedad más esfuerzo y sacrificio. Aclaró que el PSE no era un plan de choque, sino de un programa concertado: "Sé que el pacto --dijo-- a nadie deja contento, pero es lo que en términos pragmáticos podemos hacer con un esfuerzo adicional que se pide a la sociedad".¹¹⁸

Los que presenciaron el evento transmitido por la televisión en cadena nacional, entre el escepticismo y la esperanza (finalmente había una respuesta concreta y pública ante la grave desestabilización que se venía dando desde octubre), se fueron enterando a lo largo de poco más de una hora que duró la transmisión del contenido del acuerdo de cuyo éxito o fracaso dependería su porvenir individual y colectivo.

Las medidas básicas del PSE fueron las siguientes:

a) Los obreros aceptaron un incremento salarial de emergencia del 15 % a partir de ese día, así como un aumento del 20 % a los salarios mínimos del primero de enero en adelante. Consintieron recibir un aumento mensual a los salarios mínimos al concluir el primer bimestre de 1988, de acuerdo con la evolución de precios de una canasta básica que se definiría en el curso de los próximos 15 días.¹¹⁹

b) El gobierno federal se comprometió a modificar las iniciativas de presupuestos de egresos de la Federación y del DDF que habían presentado

118.- "Palabras pronunciadas por el Presidente Miguel de la Madrid, durante la firma del Pacto de Solidaridad Económica" en *El nacional* (21 de diciembre de 1987), p. 6.

119.- La propuesta de los aumentos salariales fue una decisión del Gabinete Económico quien "recomendó" a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos propusiera a los sectores productivos los aumentos del 15 y 20 %. Ver México, Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno, 1988. Anexo de política económica, op. cit.*, p. 269.

a la Cámara de Diputados para reducir el gasto público programable, del 22 % en 1987 a 20.5 % en 1988 con respecto al PIB. En concreto, el gasto público se reduciría en 8.2 % . Se continuaría con la desincorporación de empresas no prioritarias del sector público.

Por el lado de los ingresos públicos, se comprometía a que éstos aumentaran en un 1.4 % del PIB, como resultado de una combinación de medidas tributarias y del ajuste de los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona el sector público. Así, a partir del día 16, el precio de las gasolinas nova, extra, diesel, combustóleo y gas licuado aumentaría en 85 %. El servicio telefónico local, 85 % y el de larga distancia nacional, 55 %. Las tarifas eléctricas, 84 %; el azúcar, 81 %; fertilizantes, 79 % y ferrocarriles, 17.2 %. Se dejarían de otorgar Certificados de Promoción Fiscal (Ceprofis; por medio de los cuales el gobierno reduce impuestos) a todos los giros de actividad económica, excepto los del sector agropecuario. Además, se intensificaría la "Cruzada nacional contra la evasión fiscal" y se aceleraría la modernización de los mecanismos recaudatorios y de supervisión hacendaria.

Las medidas de la política fiscal buscarían que el superávit primario del sector público se elevara de 5.4 a 8.3 % del PIB y que el déficit financiero se redujera en casi ocho puntos, para situarse en alrededor del 9.9 % del PIB (ver las gráficas de la A-28 a la A-37, "Ingresos totales, gastos totales, déficit económico y déficit financiero del sector público, 1987", "Tasas de crecimiento de los ingresos totales, gastos totales, déficit económico y déficit financiero del sector público, 1987" y "Tendencia de los ingresos totales, gastos totales, déficit económico y déficit financiero del sector público y la inflación, 1987" en el Anexo).

c) Los campesinos consintieron en que los precios de garantía se mantuvieran a su nivel real de 1987, lo que frenaba la tendencia a un aumento por encima de la inflación.

d) Los empresarios aprobaron que se acelerara la política de apertura comercial, lo que obligaría a moderar sus utilidades y a realizar un esfuerzo para aumentar su productividad, al tener que enfrentar una mayor competencia de productos extranjeros en el mercado nacional. La admisión de este compromiso implicaba, desde luego, que obreros y campesinos también debían esmerarse en ser más productivos y eficientes.¹²⁰

El programa de acción se realizaría en dos etapas: en la primera -- hasta el 29 de febrero de 1988-- se buscaría corregir el desequilibrio existente entre los distintos precios de la economía. En la segunda etapa, mediante otra concertación se irían estableciendo límites máximos, cada vez menores, para el crecimiento mensual de los precios, salarios y tipos de cambio, con la intención de que para fin de año la inflación no rebasara uno o dos % al mes.

Firmaron el PSE, el presidente de la república, Miguel de la Madrid (como testigo de honor); por el gobierno federal los titulares de la SPP, STPS, SHCP y SECOFI; por el sector obrero, el presidente del CT, Fidel Velázquez; por el sector campesino, los líderes de la CNC, CCI y CNPP;

120.- "Pacto de solidaridad" en *El día* (16 de diciembre de 1987). El texto íntegro del PSE se publicó en prácticamente todos los periódicos del día 16 de diciembre. Además existen publicaciones de Nafinsa y la SPP. Un buen análisis del PSE es el de Fernando Calzada Falcón [y] Francisco Hernández Puente, "Un plan a la mexicana" en *La jornada* (11 de julio de 1988), p. 24. También Jaime Serra, "Traerá estabilidad el pacto" en *Excelsior* (23 de diciembre de 1987), p. 1. Este artículo también está publicado por Nafinsa. Finalmente Centro de Análisis e Investigación Económica, "El Pacto: ¿Hacia una estabilización duradera?", "El sistema financiero y el plan económico de estabilización" y "La política pública del pacto de solidaridad" en *Informe mensual sobre la economía mexicana*, Año V, no. 11 (Enero de 1988), pp. 9-23.

finalmente, en representación de los empresarios firmaron los líderes del CCE, CONCAMIN, AMIS, Consejo Nacional Agropecuario, Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, CONCANACO, COPARMEX, Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, AMCB y CANACINTRA.

En la ceremonia durante la cual se presentó dicho pacto, Pedro Aspe Armella, titular de la SPP, anunció que la política monetaria para el primer trimestre de 1988 sería restrictiva para frenar la inflación, y que como consecuencia sería previsible, que, a partir de marzo, disminuyan las tasas de interés.¹²¹ Señaló que para el segundo semestre de 1988 se esperaba una recuperación económica significativa para alcanzar un crecimiento de 2 % del PIB.¹²²

Fidel Velázquez comentó que con este nuevo ordenamiento se anteponía nuevamente el interés de la nación sobre los intereses particulares.¹²³

A su vez, Héctor Olivares Ventura, dirigente de la CNC y representante del sector campesino, señaló que sin un sector agropecuario fuerte en la producción y justo en el bienestar no sería posible arrancar una de las raíces estructurales de la inflación.¹²⁴

El sector empresarial dio apoyo pleno al PSE "porque lo consideramos viable, si todos ponemos de nuestra voluntad decidida para hacerlo triunfar".

121.- Esta nueva política monetaria se acordó en el seno del Gabinete Económico según consta en México, Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno, 1988. Anexo de política económica, op. cit.*, p. 266.

122.- "Palabras del doctor Pedro Aspe Armella, Secretario de Programación y Presupuesto como representante del gobierno federal" en *El nacional* (21 de diciembre de 1987).

123.- Georgina Saldierna, "Apoyo unánime de los sectores en la lucha por evitar la hiperinflación" en *El sol de México* (16 de diciembre de 1987), p. 1.

124.- *Ibid.*

¹²⁵ Ante el presidente de la república, el líder del CCE, Agustín F. Legorreta, afirmó que este acuerdo concertado "significará importantes sacrificios para todos los mexicanos, los cuales serán inferiores a los que ya nos impone la inflación". Empero, dijo, este esfuerzo permitiría recuperar la estabilidad "de una vez por todas".

Más tarde, Legorreta (el 19 de mayo de 1988) en una conferencia en la Universidad Anahuac dio más detalles de cómo se realizó la negociación del pacto. Con la creencia de que en el público no había periodistas, el dirigente del organismo cúpula de los empresarios (CCE) dijo que hablaría "duro". Así, declaró que trescientas personas, propietarias de igual número de poderosas empresas, eran las que tomaban las decisiones económicamente importantes en México. ¹²⁶

El líder empresarial las denominó como un "grupito muy cómodo", con el que el presidente Miguel de la Madrid (cabeza de un sistema presidencialista) había podido negociar en buenos términos para la iniciativa privada. Más aún, los empresarios habían establecido un plazo al gobierno para que saneara sus finanzas públicas, lo cual se cumplió "incluso con anticipación". Verbalmente, el ejecutivo también había prometido liquidar o llevar a la quiebra a empresas públicas de gran importancia como Aeroméxico y Cananea. ¹²⁷ Legorreta --a propósito de las negociaciones del PSE-- concluyó:

125.- *Ibid.*

126.- Alicia Ortiz Rivera, "Un grupito muy cómodo negoció el Pacto: Legorreta" en *Uno más uno* (19 de mayo de 1988), p.1.

127.- De hecho, el Gabinete Económico acordó ampliar y ejecutar con mayor rapidez el programa de desincorporación de entidades paraestatales. Efectivamente, en 1988 Aeroméxico quebró y terminó por reprivatizarse; la minera Cananea comenzó su proceso de reprivatización. Ver México, Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno, 1988. Anexo de política económica, op. cit.*, p. 266.

[...]las autoridades comprendieron que de seguir así llegarían a las elecciones con una inflación cercana al mil por ciento, y eso las ponía en riesgo de perder el poder, y mantenerlo es lo único que les interesa, por eso accedieron a concertar para evitar mayores presiones inflacionarias, aceptando implícitamente las condiciones impuestas por la cúpula empresarial.¹²⁸

En realidad la primera fase del pacto se había iniciado un día antes de su firma, el 14 de diciembre, con el anuncio de la devaluación del 22 % del tipo de cambio controlado (ver las gráficas A-16 y A-18, "Pesos por dólar controlado, 1987" y "Diferencia entre el dólar libre y el controlado, 1987", en el Anexo), la reducción de 40 a 20 % de la tasa máxima de arancel y la eliminación del impuesto general del 5 % adicional para las importaciones.¹²⁹ Además, Banxico había retornado al mercado libre de las divisas con el fin de volver a regular la paridad del peso frente al dólar y evitar que ésta se disparara, según informaron Jaime Serra Puche y Ernesto Zedillo, subsecretarios de Ingresos de la SHCP y de Planeación y Control Presupuestal de la SPP.¹³⁰

La determinación de los bienes y servicios que integrarían la canasta básica, la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones aceptadas por los signatarios del pacto y la fijación del ritmo al que cada mes debían subir los precios quedó a cargo de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Solidaridad Económica (CSEPSE). Esta comisión se constituyó

128.- Alicia Ortiz Riviera, *op. cit.*, p. 1.

129.- Estas medidas del tipo de cambio y arancelarias fueron acordadas por el Gabinete Económico. Ver México, Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno, 1988. Anexo de política económica, op. cit.*, p. 268.

130.- Carolina Navarrete, "En los últimos días retornó Banxico al mercado de divisas" en *El sol de México* (17 de diciembre de 1987), p. 1.

formalmente una semana después de la firma del PSE, y se acordó que fuera presidida por Arsenio Farrell, titular de la STPS. ¹³¹

El Gabinete Económico acordó realizar sesiones frecuentes para "monitorear cuidadosamente la instrumentación de las medidas del pacto, anticipar desequilibrios e introducir los ajustes necesarios en el manejo de los instrumentos". ¹³²

A partir de entonces, se sucedió una oleada de declaraciones a propósito del PSE. Líderes de las centrales obreras, campesinas y empresariales, representantes de organizaciones religiosas, partidos políticos y dependencias gubernamentales se sumaron a los pronunciamientos. El 16 de diciembre, Carlos Salinas de Gortari declaró:

El PRI apoya el Pacto de Solidaridad que el gobierno de la República promovió entre los sectores social y privado. El PRI apoya el propósito del pacto, de que el esfuerzo sea parejo y que se protejan los intereses de las clases mayoritarias. El Partido se solidariza con el Presidente de la República, y asumirá su responsabilidad para su cabal cumplimiento. ¹³³

Ante las acusaciones de la oposición que el PSE era un programa económico de emergencia con fines electorales, para coadyuvar a la campaña salinista, dijo el candidato priísta a la presidencia:

Las dificultades económicas ciertamente no pueden congelar la crítica ciudadana o de los grupos de oposición; sin embargo, sería inmoral

¹³¹-- El acuerdo para crear esta comisión se tomó en el Gabinete Económico según consta en México, Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno, 1988. Anexo de política económica, op. cit.*, p. 263. Además, se acordó formar en el seno de esta comisión un grupo especializado para analizar el comportamiento específico de los precios y detectar problemas en el abasto.

¹³².- Ver *Ibid.*

¹³³.- Tomado de Partido Revolucionario Institucional, *Discurso pronunciado por Carlos Salinas de Gortari en Ensenada en la reunión que sostuvo con los obreros de Baja California (16 de diciembre de 1987).*

que por táctica y con fines meramente electorales se pretendiera sacar provecho de la situación nacional intentando sembrar divisiones y discordia entre los mexicanos.¹³⁴

El jueves 17, Miguel de la Madrid se reunió con los 31 gobernadores de los estados del país y les pidió su colaboración y apoyo al PSE. Estos se comprometieron a conseguir el apoyo y la solidaridad social y política en cada una de sus entidades.

Ese mismo día, la Cámara de Diputados --por iniciativa de los partidos de oposición y la aceptación de los priístas-- requirió la presencia de Pedro Aspe y Gustavo Petricioli para el día siguiente, con el propósito de que explicaran la forma en que habrían de modificarse los proyectos de presupuesto de egresos de la federación y la ley de ingresos para 1988, mismos que aún estaban siendo discutidos en el Congreso.

Las tasas de interés seguían subiendo y los CETES llegaron a ofrecer un rendimiento anualizado del 140 % (ver el cuadro A-12, "Rendimiento real acumulado del primero de enero de 1987 al último de cada mes", en el Anexo). La SHCP anunció que durante 1988 la estructura de tasas de interés ofrecería una combinación de rendimientos reales con los propósitos de recuperar la captación bancaria, conservar las reservas internacionales y mantener la competitividad de los instrumentos financieros internos.¹³⁵

El 18 de diciembre, Aspe y Petricioli comparecieron ante las comisiones legislativas de sus ramos correspondientes. Recomendaron que éstas adecuaran los proyectos de ley pertinentes para que fueran congruentes con el PSE. La oposición, que rechazaba tajantemente la firma

134.- *Ibid.*

135.- Ivonne Meléndez Pereda, "Anuncia la SHCP que durante 88 la estructura de tasas de interés ofrecerá rendimientos reales" en *El heraldo de México* (21 de diciembre de 1987), p. 1-F.

del pacto, atacó fuertemente a los secretarios de Estado, quienes fueron defendidos por la diputación priísta que, como era tradicional en este tipo de reuniones, apoyó incondicionalmente las acciones del ejecutivo federal.¹³⁶

La oposición de izquierda decidió formar un frente contra el PSE. El Partido Mexicano Socialista, el Revolucionario de los Trabajadores, la Corriente Democrática (fracción que se había separado del PRI) y organizaciones populares se reunieron para organizar una serie de movilizaciones en contra de la nueva estrategia gubernamental en contra de la inflación.¹³⁷

El estilo innovativo del PSE se desenvolvía en un ambiente de mutua desconfianza entre los sectores firmantes de éste, lo que hizo que desde el primer día, todos llevaran a cabo una cuidadosa vigilancia de los actos de los demás; el sector obrero denunció aumentos de precios; los empresarios seguían paso a paso las acciones del sector público, exigiendo celeridad en el cumplimiento de los acuerdos e información detallada al respecto; el gobierno observaba con cuidado la conducta de las empresas, evitando que hubiera desviaciones respecto a lo pactado. A esto último contribuyó cierta parte de la población que denunció a los negocios que pretendían subir sus precios más de lo debido. En diciembre, la Procuraduría Federal del Consumidor recibió más de 200 mil quejas en este sentido.

En general, casi todos los analistas económicos y políticos percibían que el PSE había beneficiado más a los empresarios y que los "grandes perdedores" habían sido los obreros al aceptar un aumento salarial muy alejado de sus pretensiones iniciales.

136.- Ver a J. Jesús Rangel M., "La inflación asume hoy 'un carácter político especial'" en *Exce/sior* (19 de diciembre de 1987), p. 1.

137.- Ver "Formarán un frente contra el Pacto de Solidaridad, partidos de oposición" en *El día* (20 de diciembre de 1987), p. 2.

Es menester mencionar que, a pesar de que se vislumbraba una solución a los problemas económicos y una conciencia de que el gobierno y los sectores sociales estaban actuando conjuntamente para resolver los males que aquejaban a la economía nacional, la mayoría de la gente no entendía como el PSE iba a bajar la inflación con una primera estrategia de aumentos considerables en los precios de artículos y servicios claves.

Contribuyó a la incertidumbre en estos días, el desmesurado crecimiento de los precios que habían realizado muchos productores y comerciantes (ver las gráficas A-3, A-4, A-5 y A-6, "Índices de Precios al Consumidor y al Productor, 1987" y "Tasas de crecimiento de los Índices de Precios al Consumidor y Productor, 1987", en el Anexo) y el sentimiento de los burócratas de su posible desincorporación de sus empleo por la reducción del gasto público. Incluso, a menos de 24 horas de la firma del PSE, empezó a generalizarse un importante desabasto, resultado del acaparamiento de gran número de los productos de la canasta básica. Además, entre el 18 y el 25 de diciembre, se dieron a conocer incrementos en los precios del transporte público, de los taxis, la leche, el huevo y los cigarrillos, entre otros. Realmente, parecía extraño que esta primera etapa del PSE ayudara a la campaña del PRI. Las primeras medidas eran sumamente impopulares.

Cincuenta empresas líderes en la producción y comercialización de alimentos, automóviles, papel, cerveza, envases de vidrio, jabón, productos químicos y medicamentos se adherieron al pacto, comprometiéndose ante el titular de la SECOFI, Héctor Hernández, a mantener los precios de sus productos en niveles razonables.

A finales de diciembre, la Cámara de Diputados autorizó la ley de ingresos para 1988, la miscelánea fiscal y el presupuesto de egresos para el

mismo periodo con el voto en contra de todos los partidos de oposición, excepto el del PPS, que se abstuvo como forma de protesta. Cabe destacar que Petricioli y Aspe habían afirmado en su segunda comparecencia que las modificaciones a dichas leyes y presupuesto (a fin de hacerlas congruentes con el nuevo pacto) las harían los propios diputados para respetar la división de poderes. Al respecto se suscitaron una serie de acontecimientos que acabaron por dar la idea de que las modificaciones no las habían hecho los diputados, sino que las efectuó el ejecutivo, quien las entregó a los diputados priístas.

El presidente de la república, en la firma del PSE, se comprometió a promover y enviar al Congreso de la Unión modificaciones a las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos de la federación. Tales iniciativas ya habían sido presentadas desde el 14 de noviembre, por lo que el presidente no podía comprometerse, como lo hizo, a alterar dichas iniciativas, pues éstas, desde el momento de su presentación, eran responsabilidad exclusiva del Congreso. Así, se ponía en entre dicho la división de poderes que prevé la Constitución.

Posteriormente, como ya mencioné, Petricioli y Aspe dijeron que no enviarían modificaciones a sus iniciativas originales y que los diputados serían los encargados de hacerlas. Sin embargo, no serían todos los diputados, sino sólo los del PRI. Con ello se marginaba a la oposición de cualquier modificación. Los grupos parlamentarios del PAN, PMS, PDM y PRT protestaron al respecto. Las formas no se habían cuidado. ¹³⁸

138.- "Declaración de los grupos parlamentarios del PAN, PMS, PDM y PRT" en *La jornada* (22 de diciembre de 1987), p. 29. De hecho, según consta en la información sobre los acuerdos del Gabinete Económico, las modificaciones a la ley de ingresos y al presupuesto de egresos de la federación ya se habían acordado en éste. Ver México, Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno, 1988. Anexo de política económica, op. cit.*, p. 265.

Más aún, el día 22 de diciembre se discutiría en el pleno de la Cámara de Diputados el proyecto de ley de ingresos para 1988. Al comenzar la sesión la diputada Alejandra Encinas presentó una moción suspensiva para la discusión, en nombre de los partidos opositores PMS, PRT, PST y PAN, porque no se había citado a todos los partidos políticos a las discusiones en comisiones y porque resultaba imposible estudiar un dictamen de 347 cuartillas cuando se había entregado a las siete de la noche del día anterior.

El diputado priísta Samuel Quiroz dijo que todo estaba en orden y que así constaba en las actas de la Comisión de Hacienda. Entonces, el diputado del PMS, Jorge Alcocer pidió al presidente de dicha comisión (Luís Orcí) que informara quiénes habían sido los diputados que hicieron las propuestas de modificación a la ley de ingresos y a la miscelánea fiscal y que se exhibieran los documentos que probaran que esas propuestas habían sido hechas por diputados. Además, los dictámenes presentados a todos los diputados carecían de las firmas de los que suscribían.

Después de que un alud de diputados de oposición pidió la documentación mencionada, se procedió a votar por la moción suspensiva: quedó desechada. Faltaba lo mejor: en vista que supuestamente existían un expediente y las actas, y que la moción suspensiva se había desechado, el diputado Ricardo García Cervantes pedía que se recurriera al artículo 108 del reglamento de la Cámara de Diputado que impone la obligación a la comisión dictaminadora --en este caso la de Hacienda-- para dar lectura a los expedientes. El presidente en turno de la cámara, David Jiménez, trató de desviar el debate y hacer caso omiso a la petición de García Cervantes. Comenzó, así, una verdadera batalla en la que la oposición, implacable, pedía la aplicación del artículo 108 y los priístas, intransigentes, solicitaban la lectura del dictamen.

El presidente de la cámara, dio la palabra al diputado Sócrates Rizzo para que leyera el dictamen. La oposición gritaba *Sócrates...Sócrates...las actaaas, las actaaaaas*.¹³⁹ Terminó la lectura y la oposición continuaba pidiendo la aplicación del 108. Sin embargo, el presidente abrió la discusión en lo general de la ley de ingresos a las tres de la tarde con diez minutos. Las irregularidades continuaron. Dice Marta Anaya:

Pero lo increíble es que por ahí de las seis de la tarde, Orcí Gándara, presidente de la Comisión de Hacienda, subió a la tribuna para citar las firmas de las actas en cuestión.

Sin embargo, no quedaba todo claro, ¿quienes habían hecho las modificaciones? ¿Había existido el quórum? Todo parecía indicar que no.

Pero ahora sí, ¡para irse de espaldas! Después de la medianoche Luis Orcí subió a presentar toda la documentación! Háganos el favor...

140

Así, en medio de una verdadera turbulencia social acababa el año 1987. El año que, en el primer semestre, había sido de esperanzas y triunfalismos y, que en el segundo, sería de decepción y pesimismo. Nunca habían subido los precios en un mes como en diciembre de 1987: 14.8 % se incrementó el Índice de Precios al Consumidor.¹⁴¹ El panorama económico era triste y desconsolador. La incertidumbre seguía en el ambiente. La gente esperaba que el nuevo año trajera mejores vientos. Para muchos grupos sociales, para el gobierno y, de manera muy especial para el PRI, era de

139.- Marta Anaya, "¡Sócrates...las actas!" en *Excelsior* (23 de diciembre de 1987), p. 1.

140.- *Ibid.* La ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación para 1988 se publicaron, como es costumbre, en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1988. También ver México, Secretaría de Programación y Presupuesto, "Exposición de motivos, iniciativa de decreto y decreto aprobatorio del presupuesto de egresos de la federación, 1988", *Presupuesto de egresos de la federación, 1988*, México, D.F. (1988) Tomo I, pp. 1-27 y 1-42.

141.- México, El Banco de México, *Informe anual 1987*, *op. cit.*, p. 95.

prioridad indiscutible terminar con esta situación. No había tiempo que perder: el 6 de julio estaba a la vuelta de la esquina.

CAPITULO V:

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES DE LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO, OCTUBRE-DICIEMBRE DE 1987.

Tengo la impresión de que las Secretarías, y en general los organismos administrativos, tienen su propia vida autónoma, independiente de cambios y decisiones institucionales. Que tienden a crecer y reproducirse y, cuando se les quitan funciones, tienden a rescatar la amputación y a reproducirla con verdadero tesón, desconcertantemente tercas, sin que pueda ubicarse la responsabilidad. Igualmente los injertos son endiablados. La inercia es inexorable y las resistencias y agresiones increíbles por sutiles o cínicas.

José López Portillo.

Este capítulo tiene el propósito de interpretar las decisiones de política económica en México entre octubre y diciembre de 1987, de acuerdo a las propuestas teóricas generales que expuse en el capítulo I, de las específicas del caso mexicano examinadas en el capítulo II y del estudio de las organizaciones y líderes responsables de la política económica en el capítulo III.

Se trata de dar una serie de interpretaciones de por qué el gobierno mexicano decidió el conjunto de medidas de política económica ocurridas en el periodo mencionado.

Si utilizara el modelo del actor racional para explicar las decisiones de política económica en esos meses, no sería posible responder a preguntas como ¿por qué el Banco de México tardó tanto en adecuar las tasas de interés reales? En cambio, el modelo del proceso organizacional, combinado con los factores específicos del caso mexicano, permite tener una visión más amplia del proceso de toma de decisiones, y mayor capacidad de interpretación de los hechos.

Divido este último capítulo en cinco secciones. La primera se refiere a la actuación del gobierno en los sucesos ocurridos en la Bolsa Mexicana de Valores; la segunda, al manejo de las tasas de interés; la tercera examina la devaluación abrupta del tipo de cambio libre del 18 de noviembre; la cuarta explica la actuación de los poderes ejecutivo y legislativo para aprobar la política económica de 1988; la quinta analiza la decisión y negociación del Pacto de Solidaridad Económica.

EL GOBIERNO Y LA BOLSA MEXICANA DE VALORES

¿Cómo explicar la actuación del gobierno mexicano en los sucesos ocurridos en la Bolsa Mexicana de Valores? Para ello hay que remontarse al 23 de junio de 1986 cuando, por instrucciones del presidente de la república, los secretaríos de Hacienda y Crédito Público, Gustavo Petricioli, y de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, presentaron un conjunto de nuevas medidas económicas conocidas como Programa de Aliento y Crecimiento (PAC).

El PAC tenía cuatro metas fundamentales. Dos de ellas eran de largo plazo: consolidar y ampliar el cambio estructural e impulsar la descentralización. Las otras dos, de corto plazo, eran:

- Alentar un crecimiento económico moderado pero con alta generación de empleos, mediante una mayor disponibilidad de crédito a los sectores privado y social, estímulos fiscales permanentes a la inversión productiva y una reactivación ordenada y selectiva de la inversión privada.
- Renovar el combate a la inflación mediante un esfuerzo adicional de saneamiento de las finanzas públicas y un conjunto de medidas que reduzcan presiones de costos y factores de inercia.¹

1.- México, Presidencia de la República, *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, correspondientes a 1987* (15 de noviembre de 1986), pp. 19-20.

En la propuesta del PAC, si bien no se proponía abandonar el ataque a la inflación por el lado de la demanda ("un esfuerzo adicional de saneamiento de las finanzas públicas"), se introducía una estrategia por el lado de los costos, al aplicarse un "conjunto de medidas que reduzcan presiones de costos y factores de inercia". Esto es, se concibió la posibilidad de abatir los aumentos de precios, disminuyendo los costos que supuestamente más influían en su alza. Estos precios de costos se ubicaron básicamente en el precio del dinero (las tasas de interés) y en el tipo de cambio. No obstante, el programa introdujo el propósito de recuperación económica (crecimiento real del PIB entre 3 y 4 % en 1987 y 1988) por medio de una política monetaria más flexible y una reactivación gradual de la inversión pública. Este propósito probó, *a-posteriori*, ser incompatible con el de combatir la inflación (para mantenerla en niveles entre 70 y 80 por ciento anual).

El programa significó un cambio sustancial y novedoso en la estrategia de combate a la inflación, que fue aceptada por el FMI en la carta de intención que firmó México con aquel organismo y que era congruente con el esquema de solución al problema de la deuda que había propuesto meses antes el entonces secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Baker. Para pagar era necesario crecer.

Cuando se decidió llevar a cabo el PAC, la disyuntiva organizacional era seguir atacando a la inflación con un paquete de medidas ortodoxas o tratar de recuperar el crecimiento económico, combatiendo la inflación con un nuevo esquema de medidas fiscales y de adecuación de precios públicos y controlados. La segunda opción tenía un inminente riesgo ya que se podría poner énfasis en alguna de las dos metas y descuidar la otra. No obstante, en última instancia, el presidente de la república decidió correr el riesgo y aplicar el PAC, muy probablemente, con la idea de que era la última

oportunidad de su sexenio por tratar de invertir la tendencia negativa del crecimiento económico (apoyado con los recursos exteriores del Plan Baker) y de cumplir con la demanda social de volver a crecer. De lo contrario, era previsible que la crisis económica generara algún tipo de estallido social. Cabe destacar que el PAC, desde su nombre, puso un énfasis especial en crecer más que combatir la inflación.

La tarea no parecía fácil: con altos índices de inflación se pretendía crecer. Más aún, el PAC exigía una gran coordinación --interna y externa-- de las organizaciones de la política económica para tratar de lograr el equilibrio entre las dos metas programadas. Mientras que, por un lado, la SPP tendría que aumentar la inversión pública, por otro, debería de bajar el gasto corriente. La SHCP, por una parte, fomentaría el ahorro en títulos bursátiles para hacer de la BMV un instrumento donde canalizar recursos para la inversión. A medida que crecieran las utilidades de las empresas y con la revaluación de sus activos a consecuencia de la reforma fiscal era previsible un fortalecimiento del mercado bursátil y una repatriación de capitales para invertirlos en un mercado donde se obtendrían las mejores ganancias financieras del país. Además, otorgaría incentivos fiscales para alentar la producción. Por otra parte, la SHCP, elevaría los ingresos tributarios por medio de la reforma fiscal aprobada en 1986 y adecuaría los precios públicos (para corregir los factores inerciales de la inflación). Finalmente, el Banco de México, por un lado, liberaría el crédito y, por otro, establecería tasas de interés bajas y mantendría los niveles de subvaluación del peso mexicano. Eran medidas para, por un lado, crecer y, por otro, combatir la inflación.

Las organizaciones responsables de la política económica convinieron a enfrentarse con una multiplicidad de problemas simultáneamente. Si la

coordinación organizacional interna y externa funcionaba, el PAC tendría éxito. En cambio, si las metas se atendían por separado y las organizaciones y sus unidades actuaban independientemente, aumentaría la probabilidad de que el programa fracasara. En términos de Pressman y Wildavsky: habían tres organizaciones y sus subunidades comprometidas en la ejecución de las dos metas del PAC. Los "espacios libres" entre las organizaciones y sus subunidades aumentaba desproporcionadamente. Estos espacios eran independientes uno de los otros, aumentando la probabilidad de fracaso si cualquier organización cometía un error o iba más allá de las metas.²

Las unidades de las organizaciones responsables de la política económica adecuaron sus programas para hacerlos congruentes con el PAC y comenzaron a desempeñar sus rutinas con el propósito de lograr esas metas: alentar el crecimiento y combatir la inflación. Una parte de las unidades se concentraron en la primera y otra parte en la segunda. En términos generales, la política monetaria trataría de alentar la producción y la fiscal controlar la inflación.

En septiembre de 1987, la meta de recuperar el crecimiento se estaba logrando: se había invertido la tendencia negativa del crecimiento económico, pero no así el control inflacionario. La inflación ese mismo mes, ya amenazaba en convertirse en hiperinflación. La SHCP reconoció que la meta de estabilizar los precios no se había cumplido pero, en cambio, el PIB estaba incrementándose en términos reales. La coordinación de las metas no se había logrado: los espacios libres e independientes estaban imponiéndose. A pesar del peligro que significaba la inflación, se mantuvo la estrategia del PAC; en ese momento no se quería inhibir la incipiente recuperación

2.- Ver a Jeffrey Pressman (y) Aaron Wildavsky, *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1973).

económica aplicando medidas restrictivas para combatir el incremento de los precios.

Desde agosto, otro factor comenzó a desempeñar un papel importante en la toma de decisiones de la política económica: la presentación del candidato priísta a la presidencia de la república. Prácticamente era imposible cambiar de estrategia en un periodo tan delicado como éste; a fin de cuentas, el hecho de que la economía estuviera recuperándose era bueno en términos de legitimidad política.

Modificar el PAC en esos momentos hubiera despertado una serie de inquietudes adversas a la calma política que exige el periodo anterior al "destape". Además, cambiar la estrategia restaría algunos "puntos" a uno de los seis precandidatos posibles, el identificado con el manejo de la política económica: Carlos Salinas de Gortari.

A pesar de que varios analistas económicos advirtieron que el "auge" del mercado bursátil ya era especulativo desde julio, la SHCP y la CNV siguieron apoyando la "inflación" de los precios de las acciones. ¿Por qué?

a) Parte de las rutinas organizacionales (de la SHCP para apoyar las operaciones bursátiles y de Banxico de mantener tasas de interés reales negativas y liberar el crédito) persistieron hasta el mes de octubre. Dice Graham Allison que si un gobierno desempeña hoy una acción de cierto tipo, sus componentes organizacionales deben haber estado desempeñando ayer una acción sólo marginalmente diferente de la acción de hoy. En algún punto específico del tiempo, t , un gobierno consiste en un conglomerado establecido de organizaciones, cada una con metas, programas y repertorios existentes. Las características de una acción gubernamental en algún momento proviene de estas rutinas establecidas y de las selecciones que hacen los líderes gubernamentales entre programas establecidos, a base de

la información y estimaciones proporcionadas por las rutinas establecidas. La mejor explicación del comportamiento de una organización en t es $t - 1$; la mejor predicción de lo que pasará en $t + 1$ es t .³

Así, parte de las rutinas de la SHCP, CNV y Banxico tenían el propósito de apoyar al mercado bursátil, y de esta manera actuaron hasta por lo menos el mes de octubre.

Un estudio de la DGPH de la SHCP con fecha 28 de septiembre afirmaba categóricamente que en el mercado bursátil existía "cada vez menor riesgo de que esté sujeto a movimientos meramente especulativos, no representativos y de corto plazo, por lo que es difícil que en el segundo semestre del año se presenten cambios abruptos en el mercado".⁴ Parece que ninguna organización gubernamental esperaba una caída abrupta en el precio de las acciones, pero siete días después de esa fecha comenzó el declive de la BMV, y al finalizar octubre los precios del mercado bursátil habían sufrido la peor caída en su historia. ¿Qué explica esto? ¿Por qué la SHCP o la CNV no intervino antes de octubre en un mercado donde los precios de las acciones crecían increíblemente como consecuencia de una especulación financiera? La persistencia de una serie de rutinas organizacionales que tenían como meta fundamental crecer y apoyar al mercado de las acciones es una de las posibles respuestas que explican la actitud de estas organizaciones. Según Allison, una vez iniciado un programa, no se abandona en el punto donde los costos objetivos tienen mayor valor

3.- Graham T. Allison, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971) pp. 87-88.

4.- México, Dirección General de Planeación Hacendaria, *Evolución del mercado bursátil en el primer semestre de 1987 y perspectivas para el resto del año*, México, D.F. (28 de septiembre de 1987) p. 13.

que los beneficios. El *momentum* organizacional los prolonga fácilmente más allá de este punto de pérdida.⁵

b) La segunda respuesta posible es que el incremento especulativo de la BMV se debe a un factor político. Los líderes responsables de la política económica decidieron no intervenir en el mercado bursátil hasta que se hubiera presentado al candidato priísta. Agosto y septiembre se caracterizaron por un inmovilismo gubernamental con el fin de no "entorpecer" el ambiente político anterior a ese momento. Es casi imposible pensar que las autoridades de la SHCP o de la CNV frenaran el "tren" bursátil antes de uno de los más importantes sucesos políticos de cada sexenio. Las consecuencias políticas hubieran sido adversas (en ese momento), y quizá más para el precandidato Carlos Salinas de Gortari, quien, según los analistas políticos de la prensa⁶, era apoyado por el secretario de Hacienda y Crédito Público, Gustavo Petricioli y, a juzgar por su posterior nominación, por el propio presidente de la república.

Cuando las organizaciones advierten que los problemas son de gran importancia, recurren a los líderes para que éstos tomen las decisiones. Estas decisiones requieren que alguien con autoridad se responsabilice por ellas. Mientras mayor sea la importancia de una decisión, más alta será la autoridad que la tomará.

Tal es el caso de lo ocurrido el cinco de octubre. La CNV, al advertir lo que estaba sucediendo con las operaciones bursátiles ese día y a pesar de

5.- Graham T. Allison, *op. cit.*, pp. 91-92.

6.- Por ejemplo Juan Bustillos Oro de *El universal*, Francisco Cárdenas Cruz del mismo periódico y Aurora Berdejo de *Excelsior*. De hecho, hoy día Gustavo Petricioli fue designado, por el presidente Salinas de Gortari, embajador de México ante los Estados Unidos, puesto --sin duda-- de gran importancia. Otro funcionario de la SHCP que apoyaba la candidatura del secretario de Programación y Presupuesto era el subsecretario de Ingresos, Jaime Serra Puche, actual secretario de Comercio y Fomento Industrial.

que su presidente tenía la facultad legal para suspenderlas, recurrió a la autoridad del secretario de Hacienda y Crédito Público para que éste tomara la decisión de qué hacer.

Según testimonio de la prensa, Lorenzo Peón Escalante, presidente de la CNV, se trasladó a las oficinas del secretario Petricioli, donde se llevó a cabo una reunión urgente con funcionarios de la SHCP, Banxico y miembros de la AMCB. En esta reunión se decidió suspender las operaciones bursátiles hasta que hubiera más orden en la compra-venta de las acciones. Es muy probable que el presidente de la república hubiera sido consultado de esta decisión que, finalmente, contaba con la aprobación de los empresarios de las casas de bolsa. Por fin, líderes responsables de la política económica intervinieron en un mercado accionario que a todas luces actuaba desde hacía varios meses irregularmente. Pero, ¿por qué la SHCP decidió suspender las operaciones bursátiles? Dos son las razones posibles en este caso:

a) Ante los acontecimientos que estaban ocurriendo en la BMV, la única respuesta organizacional programada era la prevista por la fracción VI del artículo 41 de la *Ley del mercado de valores*: "La Comisión Nacional de Valores tendrá la facultad de [...] ordenar la suspensión de cotizaciones de valores, cuando en su mercado existan condiciones desordenadas o se efectúen operaciones no conformes a sanos usos o prácticas".⁷ Dice Graham

Allison:

La persistencia organizacional no impide cambios en la conducta gubernamental. Los líderes del gobierno presiden el conglomerado de organizaciones. A pesar de los límites en la capacidad del liderazgo para controlar los cambios en las metas y procedimientos operativos estándares de una organización particular, muchos problemas

7.- "Ley del mercado de valores" en *Legislación bancaria*, 33 ava. ed., Col. Leyes y códigos de México (México, D.F.: Porrúa, 1988) p. 453.

importantes de la acción gubernamental requieren que los líderes decidan qué organizaciones pondrán en práctica programas y dónde.⁸

En este caso, la CNV recurrió a la mayor autoridad hacendaria, Gustavo Petricioli, para decidir la acción a seguir en el mercado bursátil. El liderazgo de la SHCP decidió que la CNV llevara a cabo un programa de suspensión de las operaciones bursátiles de la BMV. Esta era la única rutina programada en caso de que ocurriera algo como lo sucedido ese día en la BMV. No había otra alternativa organizacional.

b) Si las versiones del analista económico Alberto Barranco Chavarría o la de *Las razones y las obras* expuestas en el capítulo anterior son verdaderas, entonces, el secretario de Hacienda y Crédito Público decidió la suspensión a fin de detener por espacio de algunos días la caída en los precios de las acciones. Con esto ganaría él y las casas de bolsa un poco más de tiempo para decidir las acciones a seguir. De lo contrario, el mismo lunes 5 de octubre o el miércoles 7 habría comenzado el *crack* bursátil, y hubiera peores consecuencias de las que tuvo: el hecho de que el derrumbe ocurriera uno o tres días después de la presentación del candidato tendría una imagen muy negativa para éste, más aún, si se decía que el propio Petricioli y muchos funcionarios de la SHCP habían apoyado la candidatura del exsecretario de Programación y Presupuesto. Así, el liderazgo de la SHCP trató de salvar a la BMV y la imagen del nuevo candidato; sin embargo, la caída de los precios de las acciones igual ocurriría dos semanas después -- aunque junto con la caída de casi todos los mercados bursátiles internacionales.

El mismo 5 de octubre por la tarde, en las oficinas de la SHCP, según testimonios periodísticos, se reunieron el secretario Petricioli, el

8.- Graham T. Allison, *op. cit.*, p. 87.

subsecretario de Ingresos, Jaime Serra, el director de Nafinsa, Ernesto Marcos, el presidente de la BMV, Manuel Somoza, el de la CNV, Lorenzo Peón y los dirigentes de las principales casas de bolsa del país. Cabe destacar la ausencia del subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Suárez Dávila, quien por las funciones que desempeña debía haber participado en esta junta. No obstante, según varios analistas políticos de la prensa, Suarez Dávila había apoyado la candidatura de Alfredo del Mazo y no la de Salinas de Gortari.⁹ Después del "destape" parecía que el subsecretario del ramo quedaba marginado de las decisiones importantes de la SHCP. En la reunión vespertina en la SHCP se trataron de establecer una serie de nuevas rutinas organizacionales para el nuevo contexto de la BMV a raíz de lo ocurrido ese día.

Sin embargo, a partir de entonces, los precios de las acciones sufrieron una caída vertical. Ni el gobierno, ni las casas de bolsa pudieron detener este derrumbe. Ciertamente es que el gobierno era incapaz de contener un pánico bursátil de esa magnitud, pero --tal como sucedió en otros mercados accionarios del mundo-- sí podía haber evitado que la caída fuera tan estrepitosa interviniendo oportuna y eficazmente. ¿Por qué no lo hizo?

9.- Incluso algunas columnas políticas decían que, de ser Alfredo del Mazo el candidato del PRI, Francisco Suárez Dávila sería el siguiente secretario de Hacienda y Crédito Público. Ver, por ejemplo, "Semanario político" en *El financiero* (3 de agosto de 1987), p. 8. Actualmente, Francisco Suárez Dávila es director general de Banco Mexicano Somex. De no ser porque el presidente Salinas de Gortari decidió integrar en su administración a la mayoría de los funcionarios de alto nivel de la administración de Miguel de la Madrid, muy probablemente el ex subsecretario de Hacienda y Crédito Público no tendría actualmente puesto alguno. Lo cierto es que Suárez Dávila que apoyó a Del Mazo, de ser titular de una subsecretaría tan importante como la de Hacienda y Crédito Público pasó a ser director general de uno de los bancos medianos del país. En cambio, el otro subsecretario, el de Ingresos, Jaime Serra Puche, por apoyar a Salinas de Gortari pasó de ser subsecretario a secretario de Estado de una dependencia ciertamente importante como la SECOFI.

Dice Allison que "los asuntos específicos, particularmente los que no tienen características estándares y que aparecen en momentos críticos, se manejan frecuentemente tardía e inapropiadamente".¹⁰ Los programas grupos de procedimientos operativos estándares-- de la SHCP estaban diseñados para alentar a la BMV y no para atender al nuevo contexto de las operaciones bursátiles. Puesto que las organizaciones con estrechez de miras desarrollan los repertorios (conjunto de programas) para escenarios estándares, entonces los programas disponibles en ese momento para resolver esta nueva situación no eran oportunos, ni apropiados. El hecho es que fue hasta mediados de noviembre (un mes y medio después) cuando se anunció un programa de rescate de la BMV que, a fin de cuentas, nunca se llevó a cabo puesto que ya para entonces el IPC había caído en más de 70%. La respuesta organizacional fue tardía e inapropiada. El problema de la BMV tendría graves consecuencias, ya que detonaría una serie de problemas que terminarían en otra de las agudas desestabilizaciones económicas de corto plazo.

EL AJUSTE DE LAS TASAS DE INTERES

El primer problema que detonó la desestabilización económica fue la caída de los precios de las acciones; el segundo consistió en el ajuste tardío e inapropiado de las tasas de interés por parte de Banxico.

¿Por qué la banca central, ante la caída de los valores de renta variable, no ajustó las tasas de rendimiento real (entonces negativas) de los valores de renta fija para atraer los recursos financieros a este tipo de valores y evitar otra dolarización de la economía? Más aún, considerando que en los últimos meses Banxico había reducido el ritmo de subvaluación

10.- Graham T. Allison, *op. cit.*, p. 90.

del peso mexicano para tratar de abatir costos y reducir la inflación. En medio del *crack* bursátil, las divisas internacionales estaban más baratas que hacía unos meses y los rendimientos reales de casi todos los valores de renta fija eran negativos o marginalmente positivos.

Banxico se había comprometido en el PAC a mantener tasas de interés bajas para atender la meta de disminuir el ritmo inflacionario. Además, a partir de agosto de 1987, estaba llevando a cabo una nueva política monetaria: la restricción crediticia iniciada en octubre de 1985 había terminado, con el fin de atender la meta de recuperación del crecimiento. Los bancos nuevamente podían prestar más de los recursos captados a los inversionistas del sector privado. Con una mayor oferta de recursos para prestar, las tasas de interés continuaron bajando.

Toda esta estrategia estaba diseñada para conseguir las dos metas de política económica: recuperar el crecimiento económico y combatir la inflación. Sin embargo, el mismo mes de agosto muchos analistas económicos insistían en que la inflación de la economía mexicana se debía a los altos niveles de liquidez.

La liquidez en el mercado, más la nueva liberalización del crédito por parte de Banxico producía más presiones al aumento cotidiano de los precios, pero, por otra parte, impulsaba la actividad productiva. Las contradicciones en las metas de la política económica comenzaban a manifestarse. Banxico estaba alentando el crecimiento económico pero en detrimento del combate a la inflación.

La rutina de Banxico era establecer tasas de interés bajas. La actividad de esta organización, basada en sus programas y procedimientos operativos estándares, no permitió una adaptación previsor y flexible para resolver el problema de la captación de recursos ante el *crack* bursátil. Un problema

que no tenía características estándares, y que aparecía en un momento crítico, se manejó tardía e inapropiadamente.

Para evitar que el público inversionista convirtiera los recursos financieros que retiraban cotidianamente de la BMV en divisas internacionales, la solución pronta y adecuada hubiera sido elevar las tasas de interés para otorgar rendimientos reales positivos e incrementar el ritmo de devaluación cotidiana de los tipos de cambio libre y controlado.

Se puede aducir que esto hubiera reforzado las expectativas inflacionarias y agudizado el aumento de los precios, pero estas expectativas ya existían y, más aún, ante la respuesta tardía e inapropiada de Banxico y la creciente demanda por divisas internacionales, comenzó a esperarse una devaluación abrupta del peso mexicano. La profecía se cumpliría una vez más.

En suma, Banxico seguía desempeñando un programa de tasas de interés bajas en un nuevo contexto económico a raíz del *crack* bursátil. El programa no se abandonó en el punto donde los costos objetivos tenían un mayor valor que los beneficios. Banxico lo prolongó más allá de este punto de pérdida.

Sólo a comienzo de noviembre, Banxico reaccionó y percibió que el problema no era coyuntural por lo que empezó a adecuar las tasas de interés a la alza. Simplemente era imposible seguir manteniendo tasas de interés reales negativas en un contexto de aumento de la demanda por divisas internacionales y de una caída real de la captación bancaria. También comenzó a acelerar el ritmo de deslizamiento del tipo de cambio. Las autoridades económicas, según el periódico especializado *El financiero* (*supra*, p. 179), habían comprobado que el rezago de las tasas y del tipo de cambio realizado durante los primeros ocho meses del año no habían tenido

ningún efecto significativo para frenar el crecimiento de los precios. Las medidas de la banca central para combatir la inflación por el lado de los costos habían fracasado.

En Estados Unidos y otros países, un día después del *crack* bursátil del 19 de octubre, los bancos centrales aplicaron inmediatamente un programa de rescate de los mercados bursátiles. Así, bajaron oportunamente las tasas de interés para fomentar el ahorro en valores de renta variable. Obviamente, los bancos centrales tenían preparado un programa para una contingencia como la ocurrida el "lunes negro". Gracias a este rescate, el *crack* bursátil no tuvo las consecuencias tan desastrosas como las ocurridas en los años treinta a raíz del *crack* de 1929.

En México el contexto era diferente. Por la poca importancia real (que no psicológica) de la BMV en la captación de recursos financieros, la prioridad no era salvar al mercado bursátil (por lo que la política de tasas de interés reales negativas hubiera sido ideal), sino evitar una dolarización de los recursos financieros y canalizarlos a valores de renta fija en moneda nacional.

La diferencia, entonces, fue que el programa que Banxico podía tener previsto para adecuar tasas de interés estaba determinado por los propósitos del PAC de combatir la inflación por medio de los costos (con tasas de interés bajas) y, simplemente, siguió desempeñando esta misma rutina hasta comienzos de noviembre de 1987.

LA DEVALUACION

Según varios analistas económicos de la prensa, a principios de noviembre el manejo de la política económica daba la impresión de ser improvisado. Las medidas trataban de solucionar los problemas inmediatos,

pero no resolver los graves desequilibrios que existían, sobre todo la inflación creciente. Es decir, había una estrategia desgastada en un nuevo contexto económico. Mientras no se llevara a cabo una nueva estrategia global, redefiniendo las metas y los programas, no se lograría solucionar los graves desequilibrios.

La liquidez que había en la economía, el incremento del financiamiento bancario, la persistencia de tasas de interés reales negativas o marginalmente positivas, la caída en los precios de los valores de renta variable y, en general, la incertidumbre de una economía caótica junto con ciertas medidas de la política económica que parecían inconsistentes e indefinidas llevaron a muchos individuos y empresas a adquirir divisas internacionales; unos para proteger sus recursos financieros, otros para aprovechar las condiciones favorables para el prepago de sus pasivos en el exterior y varios para especular.

Mientras que el monto ordinario de la venta de dólares estadounidenses en el mercado libre era de alrededor de unos cuantos millones cada día, en los primeros diez días de noviembre ascendió a cerca de entre 70 y 200 millones de dólares diarios (según la fuente que se utilice). Banxico nunca informó cuál era la magnitud de esta demanda, aunque lo cierto es que era excesiva y el 18 de noviembre se retiró del mercado libre de cambios de moneda extranjera con la consiguiente devaluación abrupta del peso mexicano.

Las reservas internacionales del país estaban en su nivel histórico más alto y, posiblemente, hubieran podido resistir la sobredemanda de divisas. Sin embargo, no se justificaba una merma de las reservas sin una estrategia global de política económica que previera que, en el corto plazo, esta demanda disminuyera. Así, Banxico --cauteloso vigilante de las reservas

internacionales-- turnó el asunto a las más altas autoridades gubernamentales del país, incluyendo al presidente de la república para decidir qué hacer.

La decisión que se tomó fue el retiro de Banxico del mercado libre y dejar que las fuerzas de la oferta y la demanda fijaran el tipo de cambio libre. El responsable público de la decisión fue el secretario de Hacienda y Crédito Público, Gustavo Petricioli. Sin embargo, la decisión fue tomada, en última instancia, por el presidente de la república. De hecho, el anuncio del retiro de Banxico se hizo desde Los Pinos al término de una reunión con el titular del poder ejecutivo.

De no devaluar el peso antes de las comparecencias de los titulares de la SHCP y SPP en la Cámara de Diputados, la opinión pública y el mismo poder legislativo se hubieran sentido "engañados" por el ejecutivo, alentando más la incertidumbre económica. Por eso la decisión del retiro de Bnxico del mercado libre de divisas se tomó un día antes de la comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público. Así, tanto Gustavo Petricioli, como Pedro Aspe, podrían explicar por qué el gobierno decidió retirarse con lo que se buscaba un manejo más "transparente" y "honesto" de la política económica, tratando de disminuir la incertidumbre existente.

LA POLITICA ECONOMICA PARA 1988 Y EL PODER LEGISLATIVO

Para cumplir con la obligación constitucional de presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas del poder ejecutivo federal de ley de ingresos y presupuesto de egresos de la federación y del Distrito Federal para 1988, los titulares de la SHCP y SPP comparecieron ante la Cámara de Diputados los días 19 y 23 de noviembre, respectivamente.

Como es costumbre --y, quizá, más en esta ocasión-- el debate entre los diputados y los secretarios de Estado fue un "diálogo de sordos" donde, salvo excepciones, los diputados priístas apoyaban incondicionalmente al poder ejecutivo y sólo preguntaban aspectos superficiales de la política económica, los de la oposición utilizaban todas sus tácticas para hacer quedar en ridículo a los secretarios (cuestionando duramente la devaluación del 18 de noviembre) sin hacer propuestas serias o alegando que ellos ya habían advertido lo que había pasado (sobre todo en el asunto de la BMV). Por su parte, los secretarios, contestaban en términos muy técnicos, o simplemente se defendían bajo el argumento retórico de que el gobierno estaba velando por los "intereses de la nación".

La prensa y los analistas económicos consideraron que las propuestas de política económica que presentaron Petricioli y Aspe no habían convalidado a nadie por su vaguedad. De hecho estas propuestas ya no servían debido al nuevo contexto económico surgido a raíz del desplome bursátil. El gobierno seguía sin definir una estrategia global y certera para solucionar los graves problemas del nuevo contexto.

La presentación de los criterios generales de política económica, la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación y del Distrito Federal se turnaron a las comisiones de Hacienda y Programación y Presupuesto para su estudio y dictamen. Los presidentes de dichas comisiones eran dos exfuncionarios de la SHCP y SPP, Luis Orcí y Luis Donaldo Colossio, respectivamente.

Estas iniciativas de ley y de presupuesto tendrían que ser modificadas una vez que el poder ejecutivo definiera la nueva estrategia contenida en el Pacto de Solidaridad Económica, firmado el 15 de diciembre.

Así, a pesar de que el ejecutivo declaró que serían los propios diputados los que adecuarían las iniciativas de acuerdo a las medidas del PSE, en realidad fueron la SHCP y la SPP quienes elaboraron dichas adecuaciones y las mandó a la fracción parlamentaria del PRI para que, supuestamente, los diputados presentaran "sus" modificaciones.

Esto fue evidente con lo ocurrido el día que se aprobó en la Cámara de Diputados la ley de ingresos para 1988. Los diputados de oposición reclamaron que no se les había invitado a participar en las discusiones de la comisión de Hacienda y en la elaboración del dictamen de la iniciativa de ley. Además, el dictamen de 347 cuartillas que habían recibido la noche del día anterior no tenía las firmas de los diputados dictaminadores. Finalmente, se pidió que Luis Orcí que presentara el expediente completo del estudio de la comisión. Dicho expediente no se presentó hasta las doce de la noche, 14 horas después de que fueron requeridos dichos documentos.

Tanto la ley de ingresos, como el presupuesto de egresos, eran --como suelen ser-- documentos técnicos, vagos y generales a fin de que el ejecutivo tuviera mayor probabilidad de interpretarlas. Además, siempre se dejaban opciones para el manejo libre del ejecutivo incluyendo cláusulas que dicen "el ejecutivo, informando oportunamente al legislativo , podrá..."¹¹

11.- Un ejemplo de este tipo de preceptos se encuentra en el artículo segundo de la "Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1988" que dice: "Asimismo, se faculta al Ejecutivo Federal, a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias estraordinarias que así lo exijan.

"También queda autorizado el Ejecutivo Federal para que, a través de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emita valores en moneda nacional y contrate empréstitos para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria, en los términos de la referida Ley general de Deuda Pública.

"Del ejercicio de estas facultades, dará cuenta el Ejecutivo Federal oportunamente al Congreso de la Unión, especificando las características de las operaciones realizadas." Tomado de dicha ley en *Diario oficial de la federación* (31 de diciembre de 1987), p. 60.

La discusión en el pleno de la Cámara de Diputados y la aprobación de las iniciativas de ley de ingresos ¹² y presupuesto de egresos se efectuó en dos días, a punto de terminarse el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, lo que aseguró un debate público rápido e intenso.

Todo lo anterior demuestra la poca influencia real del poder legislativo en el proceso de toma de decisiones de la política económica en México, proceso casi dominado en su totalidad por las organizaciones y líderes del poder ejecutivo federal.

EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA

En el proceso de toma de decisiones de la política económica hay cierta incertidumbre inherente. Las organizaciones y líderes responsables de esta política tratan de reducir su margen en la medida de lo posible. Ello obliga, no sólo a tomar en cuenta a aquellos que controlan un factor de incertidumbre --los grupos de interés--, sino también a tratar de llegar a un acuerdo con ellos.

Hay que recordar que, de acuerdo a Crozier y Friedberg, "lo que es incertidumbre desde el punto de vista de los problemas, es poder desde el punto de vista de los actores".¹³

El peso relativo de los grupos de interés no está en función del número de sus miembros o de la cantidad de sus recursos económicos, sino

12.- La ley de ingresos también se discute y aprueba en la Cámara de Senadores.

13.- M. Crozier y E. Friedberg, *L'acteur et le système* (París, 1977) p. 20, citado por Manuel Gracia Pelayo, "Segundo círculo y decisión consensuada (consideraciones en torno al problema de la participación de los partidos y las organizaciones de intereses en las decisiones estatales)" en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, p. 39.

del control que ejercen sobre una o varias fuentes de incertidumbre que afecten las decisiones y acciones gubernamentales.

En este sentido, son las organizaciones de los empresarios las que suelen controlar mayores fuentes de incertidumbre para afectar las decisiones y acciones de la política económica en México. Los empresarios tienen el poder de la inversión y el control de los precios y cantidades de los bienes y servicios que producen.

El otro factor de la producción, el trabajo, tiene importantes fuentes de incertidumbre, aunque la más importante sea, quizá, el derecho a la huelga.

El retiro de los capitales de la BMV, el cambio de inversión de valores de renta variable y fija a divisas extranjeras y el constante incremento de los precios fueron algunas de las fuentes de incertidumbre controladas por los empresarios y que obligaron al gobierno a negociar con ellos un nuevo paquete de medidas económicas, a fin de disminuir la incertidumbre en las decisiones y acciones de la política económica.

Desde agosto, los empresarios hacían llamados al gobierno para negociar una tregua o pacto con el propósito de abatir la inflación. Incluso, el presidente de la república, Miguel de la Madrid, afirmó en ese mes que se llevaría a cabo una concertación con el sector privado. Varios periódicos anunciaron que las negociaciones ya se estaban llevando a cabo.

Según esta versión, la idea original era hacer un pacto entre gobierno y empresarios para disminuir el ritmo inflacionario. El pacto sería un programa de indización gradual a la baja de los precios. Esta idea era apoyada por varios funcionarios de la SHCP y la SPP, entre ellos el entonces titular de esta última dependencia, Carlos Salinas de Gortari, quien declaró, el 27 de agosto, que la solución a la inflación comprometía la solidaridad de todos los que fijaban precios.

El periódico *El financiero* afirmó que en el diseño del pacto --que combinaría medidas ortodoxas y heterodoxas-- estaba involucrado el renombrado economista Rudiger Dornbusch, a petición del entonces subsecretario de Planeación y Control Presupuestal, Pedro Aspe.¹⁴ La prensa informaba que desde agosto y en septiembre la SPP estaba trabajando en el estudio del pacto entre empresarios y gobierno.

El presidente de la CONCAMIN, Vicente H. Bortoni, con el apoyo de la CANACINTRA declaró a mediados de septiembre que el pacto también incluiría a los obreros, pero que éste no se llevaría a cabo hasta después de la presentación del candidato del PRI a la presidencia de la república.

En efecto, el pacto se estaba diseñando desde agosto pero la decisión de implantarlo no se había tomado por dos razones: una por el inmovilismo gubernamental característico de los meses anteriores al "destape" priísta y otra porque esta decisión implicaba un largo proceso de negociación entre las distintas organizaciones y líderes responsables de la política económica. Los fracasos de las medidas heterodoxas para combatir la inflación en Brasil y Argentina eran un precedente histórico que había que tener en cuenta. Además, varios de los líderes de la política económica, según habían actuado y declarado a lo largo del sexenio, no creían que se pudieran establecer los precios en una mesa de negociación. Siguiendo el más puro de los razonamientos neoliberales y monetaristas --aprendidos en las universidades norteamericanas-- los precios debían ser fijados por las fuerzas de la oferta y la demanda del mercado. Hasta entonces, las organizaciones habían tratado de alentar la economía de mercado, ahora se estudiaba un mecanismo

14.- Gustavo Lomelín, "Más de la mitad del gasto total se ha destinado a la deuda" en *El financiero* (14 de septiembre de 1987), p. 1.

contrario a este proceder. El diseño de un pacto que incluyera medidas heterodoxas no era fácil: había resistencia organizacional.

¿Por qué no se implantó el nuevo programa económico una vez que Carlos Salinas de Gortari fue nominado como candidato del PRI a la presidencia de la república el 4 de octubre?

El "destape" de Salinas de Gortari obligó a su renuncia como secretario de Programación y Presupuesto, hasta entonces uno de los principales y más destacados líderes de la política económica y, en ese momento, uno de los promotores de la idea de un pacto para abatir la inflación. El nuevo candidato, como es costumbre, nombró a varios de sus subordinados de la SPP para que ayudaran en la organización de su campaña, entre ellos al director general de Política Económica y Social, José Córdoba. Varios funcionarios de la SPP renunciaron y se fueron a trabajar al PRI. Esto, obviamente, provocó un reacomodo en los puestos de esta dependencia.

Así, a principios de octubre, la SPP (una de las tres principales organizaciones responsables de la política económica) estaba en plena reorganización. El nuevo titular, Pedro Aspe, tomaba posesión en los albores de este mes con la responsabilidad de diseñar, junto con la SHCP y Banxico, la política económica para 1988. Además, tenía que continuar con la integración del presupuesto de egresos y preparar su primera comparecencia ante la Cámara de Diputados para el 23 de noviembre.

Parte del antiguo equipo de la SPP estaba, en octubre, organizando la campaña de Salinas. La otra parte, que permaneció en la dependencia, se concentraba en elaborar los criterios generales de política económica y el presupuesto de egresos y preparar la primera comparecencia del secretario. Por su parte, la SHCP se dedicaba a la integración de la ley de ingresos, la comparecencia del secretario y a tratar de resolver los graves problemas

ocurridos a partir del desplome bursátil. Banxico continuaba con su política monetaria de agosto, fijando tasas de interés reales negativas o marginalmente positivas y disminuyendo el ritmo de subvaluación del peso mexicano. El gobierno estaba demostrando muy poca coordinación entre sus organizaciones semiindependientes para aplicar una nueva estrategia global.

En este sentido, es posible afirmar que el "destape" de Carlos Salinas de Gortari produjo una desestabilización organizacional que impidió que se tomara la decisión, en octubre y noviembre, de aplicar el pacto entre empresarios, obreros y gobierno que redefiniera las metas de la política económica, sobre todo para abatir la inflación.

Más aún, el "destape" implicó un cambio en el peso específico de uno de los actores de la política económica: el candidato priísta y parte de su equipo. Es posible suponer que Carlos Salinas de Gortari, y algunos de sus allegados que fueron a trabajar con él al PRI, desempeñaron un papel importante, tanto en el diseño, como en la decisión de la nueva estrategia económica si se toma en cuenta los siguientes elementos:

- a) Salinas de Gortari apoyaba públicamente la idea del pacto.
- b) Era el candidato que se había manifestado, y de hecho era identificado así por la prensa y la opinión pública, por la continuidad en la política económica del sexenio.
- c) Es tradicional en México que el candidato del PRI a la presidencia de la república, éste sea consultado en las decisiones gubernamentales con lo que comienza la transición gradual del poder. ¹⁵

15.- En sus memorias, el ex presidente José López Portillo admite que la decisión de estatizar la banca no fue consultada al entonces candidato priísta Miguel de la Madrid. Sin embargo, en varias partes de su testimonio reconoce que se reunía frecuentemente con De la Madrid para decidir. Por ejemplo: "Ayer estuvo De la Madrid. Buena conversación. Lo veo maduro y sólido. Me puse de acuerdo sobre decisiones política y económicas" (22 de

d) El presidente Miguel de la Madrid nombró a un funcionario identificado con Salinas de Gortari como secretario de Programación y Presupuesto.¹⁶

e) El candidato del PRI a la presidencia de la república tomó al pacto, a partir de su firma el 15 de diciembre, como una de sus "banderas políticas" de campaña.

Así, la decisión de implantar un programa que combinara políticas ortodoxas y heterodoxas no sólo implicó la aprobación de la SHCP, SPP, Banxico y el presidente de la república, sino del candidato priísta.

Cada una de estas organizaciones y líderes evaluaban la nueva estrategia. Habían opiniones encontradas y resistencia organizacional a desempeñar nuevas medidas heterodoxas nunca llevadas a cabo en los últimos cuarenta años. A pesar de que era evidente que se necesitaba un cambio en la estrategia, los medios no acababan por definirse. La heterogeneidad de las organizaciones e, incluso, dentro de éstas obligaba a

enero de 1982). Ver a José López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político* (México, D.F.: Fernández Editores, 1988) vol. 2, p. 1160.

16.- De hecho este es otro mecanismo con lo que comienza la transición real y gradual del poder en México. Durante la campaña presidencial, conviven en el gabinete funcionarios identificados con el gobierno presente y con el próximo. Las lealtades de estos funcionarios son, por un lado, al presidente de la república y, por el otro, al candidato priísta. Una vez más el testimonio de López Portillo: "Tendré que pedirles la renuncia a Ibarra y a Romero Kolbeck. Se indisciplinaron en una medida de estrategia en el manejo del desliz del peso, en función de la fijación de salarios. Eso y preparar la transición con el régimen siguiente me lleva a designar como Secretario de Hacienda y previa consulta con Miguel, a Jesús Silva Herzog y a Miguel Mancera en el Banco de México. Con Ramón Agurre, que está en la Secretaría de Programación y Presupuesto y García Ramírez en Trabajo, ya deberá tener confianza en el corazón del Gabinete. La necesita para enfrentar los tiempos por venir. Los he designado para que sean leales al propio Miguel y no tanto a mí [16 de marzo de 1982].

"Con el Fondo Monetario Internacional las cosas extrañas. No me informa Jesús Silva Herzog, aunque siento que ya le informó a Miguel. Confieso que me gustaría tomar decisiones para organizar los tiempos futuros; pero le ofrecí a De la Madrid ya no hacerlo y dejarle todo el paquete. Pero hay cosas que me gustaría hacer [25 de octubre de 1982]". Ver *ibid.*, vol. 2, p. 1192 y 1266.

una intensa negociación interorganizacional. Por eso, también tardó en tomarse la decisión de implantar el PSE: tenían que ponerse de acuerdo las organizaciones y líderes que deciden y aplican la política económica, incluyendo, ahora, al candidato del PRI a la presidencia de la república, Carlos Salinas de Gortari (y parte de su equipo) quien es posible que haya tenido reuniones informales con el presidente y algunos de los altos funcionarios del gobierno.

A mediados de noviembre, ya con la SPP funcionando regularmente, continuaba el diseño y la negociación interorganizacional del pacto. Con la devaluación del peso el 18 de noviembre y la creciente inflación, las organizaciones de obreros demandaron un aumento salarial de emergencia del 46 %; en caso de no otorgar este incremento, irían a la huelga. En ese momento los obreros utilizaron una de sus fuentes de incertidumbre para presionar al gobierno. Así, ya no sólo eran los empresarios con quien se tenía que negociar: los obreros entraban a la concertación para evitar la incertidumbre en la decisión y acción de una nueva política económica.

Las propuestas de la nueva estrategia de política económica fueron discutidas en el Gabinete Económico. ¿Cuál fue el papel que desempeñó este órgano colegiado en el proceso de toma de decisiones?

Según el estudio de Roger Porter sobre el papel de los gabinetes en Estados Unidos, debido a la naturaleza cada vez más complicada de los problemas, a la falta de tiempo y a la gran cantidad de trabajo que tienen sus miembros, las juntas de los gabinetes especializados suelen ser reuniones de intercambio de información y de descripción de las directivas a seguir. Los temas en la agenda son muy generales, las discusiones vagas y

no incluyen los detalles técnicos de las decisiones.¹⁷ Más aún en un Gabinete Económico tan heterogéneo como el mexicano donde participan varios funcionarios que presiden tan distintas organizaciones gubernamentales como la SHCP y la SEMIP.

De acuerdo a Porter, Allison y Wildavsky¹⁸, el proceso de toma de decisiones colegiadas presenta otras limitaciones en la práctica:

- a) Existen disparidades en los recursos, tecnologías y capacidades de los presentes que distorsionan el proceso colegiado. Uno de los miembros del gabinete suele dominar la discusión, las decisiones y las acciones si tiene superioridad real sobre los otros.
- b) El proceso colegiado consume una gran cantidad de tiempo para lograr el consenso de los presentes.
- c) Las discusiones a menudo son muy genéricas y con varias digresiones del asunto a tratar.
- d) Las decisiones las toman los líderes desde "arriba" y se debilita la acción de los funcionarios que tienen que ejecutarlas.
- e) La efectividad del proceso depende directamente de la voluntad del presidente de la república para respetar las decisiones colegiadas.
- f) Las decisiones del gabinete dependen de las organizaciones que las llevarán a cabo, las cuales son semiindependientes unas de otras y tienen sus propios programas y procedimientos operativos estándares y, por tanto, hay cierta resistencia organizacional a acatar decisiones colegiadas.
- g) Los acuerdos del gabinete están sujetos a la actuación de las organizaciones: aquellas que estuvieron a favor de la decisión, la llevarán a

17.- Ver Roger B. Porter, "The President and Economic Policy: Problems, Patterns, and Alternatives" en *Presidential Decision Making*, pp. 203-226.

18.- Ver *ibid.*, Graham T. Allison, *op. cit.* y Jeffrey Pressman [y] Aaron Wildavsky, *op. cit.*

cabo rápidamente e irán más allá del espíritu y de la letra del acuerdo tomado; aquellos que estuvieron en contra, dilatarán la ejecución y se limitarán estrictamente a la letra y no al espíritu del acuerdo. Incluso una decisión colegiada puede ser desobedecida abiertamente por una organización.

h) La eficacia de los trabajos de los gabinetes depende de la homogeneidad en las ideas y percepciones de sus miembros.

La idea de alentar las decisiones colegiadas proviene de la reforma administrativa de 1976 que estableció los gabinetes especializados, entre ellos, el económico. En sus memorias, el expresidente José López Portillo relata las grandes dificultades que se presentaron en las reuniones de su Gabinete Económico. Se desató una verdadera lucha entre los miembros nekeynesianos y los monetaristas que impidió la toma de decisiones colegiada y dio lugar a que el presidente tomara las decisiones. Cabe destacar que el presidente, más identificado con el pensamiento nekeynesiano, apoyaba las opiniones de esta fracción. Dice López Portillo:

Pedía tan sólo, que las dos posiciones se pusieran de acuerdo en la información básica; que partieran de una conciliación, por lo menos de cifras, para poder así, en rigor, tomar decisiones con base en información homogénea y consistente que me permite manejar reales alternativas. Confiaba en mi juicio para decidir y en mi capacidad para ejecutar. En esa estructura operativa encontré soluciones; pero también problemas.

Empezaba yo a pagar el precio de la integración de mi Gabinete. Quise opciones y diferencias tuve. No podía esperar que funcionarios entusiastas y de firme honestidad intelectual fueran a claudicar de sus opiniones y criterios. A mi me correspondía conducirlos, si no es que conciliarlos. Ellos fueron siempre sinceros y no ocultaron sus convicciones, pues para eso designé un Gabinete que no era monolítico. Sin embargo, lo que al final de cuentas reclamé, fue el que no partieran de una información homogénea, entre ellos conciliada, para hacer claras las alternativas, pues de otra suerte, no se opta; simplemente se "hechan volados". La información consistente es base de las decisiones. Sin ella, todo se vuelve cuestionable, si no es que vulnerable. Esa fue la lucha en el seno del Gabinete Económico, hasta que entendieron que *no eran un foro que por sí tomara decisiones,*

*sino un grupo deliberante, para informar y plantear opiniones. El Presidente era el que resolvería.*¹⁹

Ciertamente, el Gabinete Económico de Miguel de la Madrid fue mucho más homogéneo que el de López Portillo. Sobre todo, los titulares de la SHCP y la SPP que tenían una formación muy similar y se identificaban más con el pensamiento de los monetaristas, al igual que el director general de Banxico quien no era miembro permanente de este gabinete, aunque su participación como invitado especial fue importante.

Debido a que las actas y minutas de las reuniones del Gabinete Económico no están disponibles para el público es difícil sacar conclusiones de lo que pasó en las juntas donde se discutió y acordó la aplicación del PSE. Lo que es previsible es que las reuniones hayan sido dominadas por el secretario de Programación y Presupuesto (ya que esta dependencia era la que estaba trabajando más en el diseño de la estrategia global y en la que tenía más influencia el ahora candidato, Carlos Salinas de Gortari) y, en menor medida, el secretario de Hacienda y Crédito Público. Ambas organizaciones son las más importantes en la decisión y acción de la política económica de las que participan en el Gabinete Económico. Sin embargo, en última instancia, la decisión de las medidas a llevarse a cabo fue del presidente de la república, sobre la base de las propuestas hechas por la SPP, algunos funcionarios de la SHCP y el candidato priísta y parte de su equipo; de las negociaciones interorganizaciones y de las discusiones en el Gabinete Económico.

Posteriormente, y gracias a la capacidad de convocatoria del ejecutivo, se negoció (principalmente los detalles técnicos) con los grupos de interés relevantes y oficialmente reconocidos. Las consultas se efectuaron entre los

19.- José López Portillo, *op. cit.*, pp. 496 y 561-562. El subrayado es mío.

líderes de las organizaciones obreras, campesinas y empresariales y varios líderes de la política económica.

Cabe destacar que el pacto implicaba el final de una reconstrucción de las relaciones del gobierno con los grupos empresariales. Estas relaciones se habían deteriorado desde 1982 con la estatización de la banca y la administración del presidente Miguel de la Madrid no había podido invertir el deterioro en parte porque los empresarios en un principio no entendieron las reformas constitucionales de 1983 (que introdujeron el concepto de "rectoría del Estado" en la economía) y por la presencia de grupos empresariales sumamente radicales. Fue hasta 1987 --con la nominación de un candidato que aseguraba la continuidad de la política económica-- cuando las relaciones entre gobierno y empresarios se afianzaron y permitieron llevar a cabo un pacto.

La negociación fue dispareja. Los empresarios presionaron mucho más al gobierno para que saneara sus finanzas y desincorporara ciertas empresas paraestatales a cambio de aceptar mayor apertura comercial. En cambio, los obreros recibieron el aumento a los salarios exactamente igual al que había propuesto el Gabinete Económico a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. La mayor autonomía y control sobre fuentes de incertidumbre de los empresarios obligaron al gobierno a negociar en términos de mayor igualdad con ellos, mientras que a los obreros y campesinos el gobierno les impuso cuáles debían ser "sus" compromisos en el PSE. A las organizaciones de los sectores medios, por su heterogeneidad y carencia de fuentes de incertidumbre, no se les incluyó en la negociación.

Sólo en las últimas etapas de la negociación --ya cuando todo estaba prácticamente "cocinado"-- intervino el presidente de la república, ya que los diversos grupos de interés, para aceptar que se llevaran a cabo la serie de

medidas que preveía el pacto, exigían el compromiso y aval del jefe del ejecutivo.

Según Susan Kaufman, por lo general, debido a su autonomía limitada, los grupos de interés más que presionar al poder ejecutivo para que lleve a cabo alguna acción favorable a sus intereses, reaccionan ante las decisiones tomadas por las organizaciones y líderes gubernamentales. Son grupos de "reacción" más que de "presión".²⁰

El PSE se firmó hasta el 15 de diciembre y vino a sustituir al PAC. Nuevamente, las organizaciones responsables de la política económica y sus subunidades cambiaron sus programas a fin de hacerlos congruentes con el PSE. Ahora la meta fundamental era abatir la inflación. Así, la SPP debía disminuir todo tipo de gastos públicos, la SHCP continuar elevando los ingresos, congelar los precios de los bienes y servicios que producía el sector público ²¹ y no otorgar incentivos fiscales más que al sector agropecuario. Por su parte, Banxico restringiría el crédito, establecería tasas de rendimiento real muy altas a los valores de renta fija y bajaría el ritmo de devaluación del peso mexicano.

Así, había terminado un largo proceso de toma de decisiones que implicó una intensa negociación interna y externa entre organizaciones, líderes, candidato y grupos de interés.

El gobierno había demostrado, hasta entonces, no ser monolítico. Cada organización, con sus propios procedimientos operativos estándares, programas y repertorios había actuado semiindependiente de las otras. Una parte se había avocado a atender la meta de crecer y otra a abatir la

20.- Ver Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit-Sharing Decision. Politics in an Authoritarian Regime* (Berkeley: University of California Press, 1975) p. 132.

21.- Después de la gran alza que tuvieron con la firma del PSE.

inflación. Se puso énfasis en la primera y se descuidó la segunda. No hubo coordinación eficaz de las políticas. Por ejemplo, mientras que, por un lado, Banxico --por medio de la liberación del crédito-- había alentado el crecimiento, por el otro, había fomentado la inflación. El presidente de la república, por su capacidad real limitada, fue incapaz de controlar las organizaciones. Había decidido correr el riesgo de alentar un programa de crecimiento en medio de un ajuste inflacionario. El riesgo se convirtió en realidad: la economía mexicana había crecido pero se desató una inflación sin precedentes históricos. Factores organizacionales y específicos del caso mexicano determinaron el fracaso de un programa que no se abandonó a tiempo y que terminó por agudizar los problemas económicos. Insisto: no hubo una verdadera coordinación ni control de las metas y las variables macroeconómicas de corto plazo del PAC. Se alentó la recuperación gradual del crecimiento económico en detrimento del control inflacionario.

Las "tres hermanas" comenzaron a desempeñar nuevas rutinas, nunca antes experimentadas en el país, con el propósito de disminuir, paulatinamente, el ritmo de crecimiento de los precios. La meta era ahora más clara y definida; las subunidades de las tres organizaciones se concentraron en ésta. El éxito o fracaso del PSE dependía una vez más, de la coordinación eficaz de las organizaciones de la política económica, de la autoridad de los líderes de los grupos de interés y del seguimiento de sus bases para cumplir los acuerdos pactados y de los logros en las etapas iniciales del programa ya que, según Bowen, cuando hay muchas organizaciones participan en una estrategia, el éxito en las primeras etapas

de su ejecución aumenta ampliamente la eficacia en las etapas subsecuentes.²²

Las consecuencias del PSE parecían claras: Miguel de la Madrid acabaría su sexenio sin lograr la recuperación de la economía nacional. Al término de 1987, un pesimismo con escepticismo se percibía en varios sectores de la población. En menos de tres meses las expectativas habían cambiado: del entusiasmo triunfalista de una economía en crecimiento a la frialdad derrotista de una economía al borde de la hiperinflación. Comenzaba, así, el último año del sexenio de la crisis.

22.- Ver a Elinor R. Bowen, "The Pressman-Wildavsky Paradox" en *Journal of Public Policy*, Vol. 2, no. 1 (1982) pp. 1-22.

CONSIDERACIONES FINALES

¿Y cómo romper esa intrincada red de conexiones que rebasa cualquier regla formal y revuelve los papeles por todas partes, de modo que jamás se toman decisiones y cuando se toman, no son cumplidas muchas veces? Tal es la piel secreta de la burocracia.

Daniel Bell.

En estas consideraciones finales presento algunas de mis impresiones a raíz de la aplicación del modelo del proceso organizacional (combinado con factores específicos del caso mexicano) para explicar la toma de decisiones de la política económica en México entre octubre y diciembre de 1987.

a) Ciertamente el modelo del proceso organizacional permite una mayor capacidad de interpretación de las decisiones que el modelo del actor racional. El hecho de admitir que el gobierno no es una entidad monolítica, sino un conjunto de organizaciones y líderes que interactúan y producen las decisiones permite identificar una serie de factores que limitan la racionalidad y que determinan e influyen el proceso de toma de decisiones.

En este sentido, me encontré con una parte del gobierno mexicano (la que decide y lleva a cabo la política económica) que está compuesta por una extensa red de organizaciones y líderes. Cuando estudiaba a esta red, recordaba la novela de Gabriel García Márquez, *Cien años de soledad*, donde los protagonistas son una familia enorme y complejísima (los Buendía). Como en esta novela, los protagonistas de la política económica en México son una "familia" que incluye al presidente de la república, tres organizaciones principales (y sus subunidades), por lo menos cuatro comisiones, un gabinete especializado, un comité de asesores, dos cámaras legislativas y 35 líderes que presiden a este conglomerado de organizaciones.

En realidad, esto no es un gran descubrimiento; simplemente, comprendí lo que era ese fenómeno que tanto ha llamado la atención a muchos investigadores sociales: la burocracia.

También me convencí que aquellos estudios que suelen poner énfasis en el papel del presidente de la república en el proceso de toma de decisiones son limitados y simplistas.¹ El presidente está restringido en su labor cotidiana por una serie de factores, entre ellos la existencia de esta maquinaria gubernamental llamada burocracia.

b) En las memorias del ex presidente López portillo me encontré con una afirmación que llamó mi atención:

Las decisiones tienen que calificarse en su circunstancia y contexto y no al paso del tiempo, con crónicas escritas que a todos nos hacen sabios, y hasta fiscales acusadores, jueces oportunistas, y aún, verdugos implacables.²

A pesar de las reservas que siempre tuve para con estas memorias (sobre todo por su clara intención reivindicadora), es cierto que, *a-posteriori*, uno pueda caer en interpretaciones injustas si no se ubica bien el contexto y las circunstancias que llevaron a tomar las decisiones gubernamentales. En este sentido, siempre traté de cuidar esto, aunque no sin caer en muchas tentaciones que, finalmente, permite el análisis retrospectivo de la realidad.

c) Otro de los aspectos que traté de no descuidar fueron los factores específicos del caso mexicano. Me quedaba claro que el modelo teórico que estaba utilizando lo había elaborado Allison para otro contexto (Estados Unidos en octubre de 1962) con el fin de explicar otra política (la

1.- Ver por ejemplo el libro de Gabriel Zaid, *La economía presidencial*, 2da. ed. (México, D.F.: Vuelta, 1987). 244 pp.

2.- José López Portillo, *Mis tiempos. Biografía y testimonio político* (México, D.F.: Fernández Editores, 1988) vol. 2.

internacional). Yo me propuse interpretar la política económica en México entre octubre y diciembre de 1987. El observar los factores específicos me permitió una mayor capacidad de interpretación, relacionando el proceso de toma de decisiones con elementos propios de la economía, el Estado y el régimen político mexicanos.

d) A pesar de que muchas veces me encontré con respuestas tardías e inoportunas del gobierno mexicano, es justo reconocer que durante el sexenio de Miguel de la Madrid –y en gran medida debido a las exigencias de una crisis económica crónica-- mejoraron los mecanismos de coordinación y control de la política económica, lo que permitió una respuesta relativamente más eficaz. Si se compara, por ejemplo, la decisión del retiro del Banxico del mercado libre de divisas de febrero de 1982 con la de noviembre de 1987, se observa una mayor rapidez en el proceso de toma de decisiones.

e) Un problema importante para la investigación fue la disponibilidad y el uso de las fuentes para estudiar lo que pasó entre octubre y diciembre de 1987. En primer lugar me encontré con muy pocos estudios sobre el periodo. Lo cierto es que los sucesos son muy recientes y no se han publicado investigaciones al respecto. Esto, sin embargo, me motivó más a elaborar esta tesis.

En segundo lugar la ya casi endémica característica de los gobiernos mexicanos de no proporcionar al público documentos oficiales, obviamente, limitó mi acceso a estas fuentes. Por ejemplo, hubiera sido de gran valor contar con las actas o minutas del Gabinete Económico. Imposible conseguirlas. Al efectuar una exhaustiva investigación en los archivos oficiales me produjo un desasosiego observar su mala organización y la burocratización a la que están perennemente vinculados. No obstante, tengo que una vez más reconocer que la administración de Miguel de la Madrid

hizo un esfuerzo por mejorar en alguna medida esta tradición que impide el desarrollo de investigaciones con mayor evidencia empírica, y que acaba por promover, cada vez más, la especulación académica.

En cuanto a las entrevistas con funcionarios que participaron en el proceso, pronto me di cuenta de que ciertamente pueden aportar bastante para una investigación como ésta. Sin embargo, y por características propias de la política mexicana, los funcionarios tratan de ser discretos y adoptan una posición institucional que no ayuda mucho al trabajo académico. En realidad no los culpo porque, en última instancia, tienen que cuidar la postura oficial. En este sentido, la política y la academia son incompatibles.

Todo ello me llevó a utilizar fuentes periodísticas. El estudio de ellas me dio la impresión de a) hay que tener muchas reservas con estas fuentes por el oportunismo y simplismo en las que muchas veces está inmersa la prensa y b) si se hace una revisión cuidadosa de varios periódicos, se encuentra información importante: en realidad mucho de lo que pasa en este país sale a la luz en las páginas de la prensa. Por tanto, fue difícil la elección de los artículos y editoriales que consideré como más "serios". Sé que la recopilación finalmente fue arbitraria y con el peligro de haber olvidado muchas fuentes valiosas y recolectado otras triviales.

f) El modelo del proceso organizacional tiene un gran límite: no explica cómo o por qué ocurren los grandes cambios en el comportamiento de las organizaciones y líderes gubernamentales que toman las decisiones. Este límite, que parece ser endémico de muchas teorías sociales (sobre todo aquellas relacionadas con el análisis sistémico), no permite dar una explicación completa y global de los acontecimientos. En este sentido, es necesario un complemento teórico al modelo del proceso organizacional, cosa que hubiera rebasado los límites de esta tesis.

g) El estudio de las organizaciones es muy complejo por todos los fenómenos que existen dentro de cada organización y que, para un investigador que no trabaja en ellas, es imposible su total identificación. Ciertamente, es posible conocer mucho de una organización, pero también son varias las características inaccesibles para su conocimiento. En este sentido, las interpretaciones que resultan de aplicar el modelo del proceso organizacional también están limitadas a las posibilidades de comprender ese gran conjunto de fenómenos sociales que son las organizaciones.

h) De acuerdo a Stephen D. Krasner, el modelo de Allison:

[...] es engañoso, peligroso y forzado. Engañoso porque oscurece el poder del presidente; peligroso porque aligera la responsabilidad de los altos funcionarios, lo que socava los supuestos de la política democrática; y forzado porque ofrece a los líderes una excusa por sus fallas y a los estudiantes la oportunidad de innumerables reinterpretaciones y publicaciones.³

A raíz de mi investigación, creo que el engaño de oscurecer el poder del presidente puede evitarse si se tiene en cuenta el papel de este actor en el proceso organizacional y político. Como ya mencioné, estoy convencido de que el presidente está limitado por la burocracia, pero también hay que reconocer --y en particular en México-- que el jefe del ejecutivo tiene la posibilidad de influir y determinar en gran medida el comportamiento organizacional. Para soslayar lo "engañoso" del modelo *siempre* hay que tener en cuenta esta relación dinámica entre organizaciones y presidente.

En lo que sí estoy de acuerdo con Krasner es que el modelo del proceso organizacional puede servir de excusa a los líderes por las fallas cometidas y que aligera la responsabilidad de los altos funcionarios. Finalmente, en una visión simplista se podría aducir que los errores los

3. Stephen D. Krasner, "Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)" en *Foreign Policy*, no. 7 (Verano, 1972) p. 160.

cometieron las organizaciones. Más aún si la maquinaria burocrática escapa a la manipulación y dirección del liderazgo, entonces cualquier responsabilidad o castigo es ilógico. Además, si la burocracia es tan extensa que las acciones gubernamentales no son responsables de una voluntad política, entonces ¿para qué votar?

Todo esto lleva a otro límite del modelo que no acaba por resolverse y es la relación entre el liderazgo y las organizaciones. Nadie puede negar que existe una responsabilidad política en las acciones gubernamentales y que un cambio de gobierno con otra voluntad política puede cambiar a las organizaciones estatales y gubernamentales. El problema es cómo y hasta dónde.

Finalmente, estoy totalmente en desacuerdo con Krasner en este velado miedo a que los estudiantes tengan la oportunidad de reinterpretar la realidad. Esta tesis pretendió eso: explicar una serie de hechos ocurridos en México entre octubre y diciembre de 1987. Estoy consciente de que es una de las varias respuestas posibles para comprender la realidad.

En lo futuro, a alguien se le antojará hacer una nueva reinterpretación con otro modelo teórico; otro, quizá, se avocará a encontrar nuevas evidencias empíricas y un tercero se limitará a discutir y analizar los hechos sin la necesidad de un modelo teórico. Precisamente, en esta búsqueda seguiremos aportando cada vez más a esta pasión que es el conocimiento y, quizá, lleguemos a interpretar y analizar mejor.

Leo Zuckermann Behar
Ciudad de México
Agosto de 1989

BIBLIOGRAFIA

LIBROS, TESIS Y MONOGRAFÍAS

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo, primer curso*. 6ta. ed. México, D.F.: Porrúa, 1984. 578 pp.
- Aguayo Quezada, Sergio. *El poder ejecutivo en México. Una perspectiva desde el campo de la economía política*. Tesis para obtener el título de licenciado en relaciones internacionales. México, D.F.: El Colegio de México, 1975. 221 pp.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Política y racionalidad administrativa*, Col. Teoría de la administración pública, no. 3. México, D.F.: INAP, 1982. 151 pp.
- Aldrich, Howard E. *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1979. 384 pp.
- Ali Camp, Roderic. *The Role of Economist in Policy Making. A Comparative Case Study of Mexico and the United States*. Arizona: University of Arizona Press, 1977. 78 pp.
- Allison, Graham T. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missil Crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971. 337 pp.
- Anderson, Charles W. *The Political Economy of Modern Spain. Policy-Making in an Authoritarian System*. Madison, Wis.: The University of Wisconsin Press, 1970. 282 pp.
- Anderson, Perry. *El Estado absolutista*. 2da. ed. México, D.F.: Siglo XXI, 1980.
- Benveniste, Guy. *Bureaucracy and National Planning: A Sociological Case Study in Mexico*. New York: Praeger Publishers, 1970.
- *The Politics of Expertise*. 2da. ed. San Francisco: Boyd & Fraser, 1977. 276 pp.
- Blau, P. M. *La burocracia en la sociedad moderna*. 3ra. ed. Tr. Eduardo Masullo. Buenos Aires: Paidós, 1974. 233 pp.
- Bridges, Lord. *The Treasury*. London: George Allen & Unwin, 1966. 248 pp.
- Buchanan, James M. (y otros). *The Economics of Politics*. England: The Institute of Economic Affairs, 1978. 194 pp.
- Cosío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*. México, D.F.: Joaquín Mortiz, 1974. 117 pp.
- Crozier, Michel. *El fenómeno burocrático*. Tr. Eugenio Abril. Buenos Aires: Amorrortu. 2 vols.
- *La sociedad bloqueada*. Tr. Roger Plá (y) Mario Calés. Buenos Aires: Amorrortu, 1970. 195 pp.

- Cuevas Camarillo, Alfredo. *La transformación de las estructuras administrativas encargadas del manejo del gasto público federal, 1946-1976*. Tesis para obtener el título de licenciado en administración pública. México, D.F.: El Colegio de México, 1987. 191 pp.
- Downs, Anthony. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown, 1967.
- Etzioni, Amitai [y] Edward W. Lehman. *A Sociological Reader on Complex organizations*. 3ra. ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1980. 559 pp.
- Faya Vieca, Jacinto. *Administración pública federal, la nueva estructura*. 2da. ed. México, D.F.: Porrúa, 1983. 795 pp.
- García Alba, Pascual [y] Jaime Serra Puche. *Causas y efectos de la crisis económica en México*. Col. Jornadas, no. 104. México, D.F.: El Colegio de México, 1984. 124 pp.
- García Rocha, Adalberto. *Distribución del ingreso en México*. México, D.F., El Colegio de México, 1987.
- González Casanova, Pablo. *La democracia en México*. Serie Popular. México, D.F.: Era, 1967. 333 pp.
- Gore, William J. *Administrative Decision-Making: A Heuristic Model*. New York: Wiley, 1964.
- [y] J. W. Dyson, (eds.) *The Making of Decisions: A Reader in Administrative Behavior*. New York: Free Press, 1964.
- Gouldner, Alvin W. *Patterns of industrial bureaucracy*. New York: The Free Press, 1954. 282 pp.
- Greenberg, Martin H. *Bureaucracy and Development: A Mexican Case Study*. Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company, 1970.
- Greenwood John [y] David Wilson, *Public Administration in Britain*. Londres: George Allen & Unwin, 1984. 288 pp.
- Habermas, Jürgen. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Tr. José Luís Etcheverry. Buenos Aires, Amorrortu, 1975. 174 pp.
- Ham, Christopher [y] Michael Hill. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Gran Bretaña: Wheatsheaf Books, 1984. 210 pp.
- Heady, Ferrel. *Public Administration. A Comparative Perspective*. 3ra. ed. New York: Marcel Dekker, 1984. 453 pp.
- Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Tr. Luís Tobio. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1985. 341 pp.
- Hood, C. C. *The Limits of Administration*. London [y] New York: John Wiley, 1976.

- Katz, Daniel (y) Robert L. Kahn. *The Social Psychology of Organizations*. 2da. ed. New York: Wiley, 1978.
- Kaufman Purcell, Susan. *The Mexican Profit-Sharing Decision. Politics in an Authoritarian Regime*. Berkeley: University of California Press, 1975. 216 pp.
- Kirschen, E. S. *Política económica contemporánea. Teoría general*. 2da. ed. Tr. Salvador Condominas. Barcelona, España: Oikus-tau, 1969. 485 pp.
- Lindblom, C. E. *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press, 1965.
- López Villafañe, Víctor. *La formación del sistema político mexicano*. México, D.F.: Siglo XXI, 1986. 212 pp.
- March, James G. (y) Herbert A. Simon. *Organizations*. New York: Wiley, 1958. 262 pp.
- Mayntz, Renate. *Sociología de la administración pública*. Tr. José Almaraz. Madrid: Alianza, 1980. 281 pp.
- . *Sociología de la organización*. Tr. José Díaz García. Madrid: Alianza Universidad, 1987. 188 pp.
- Merton, Robert K. (y otros) (eds.). *Reader in Bureaucracy*. New York: The Free Press, 1952. 464 pp.
- México, Banco de México, *The Mexican Economy. Economic and Financial Developments in 1987. Policies for 1988*. México, D.F., 1988. 154 pp.
- , Secretaría de la Contraloría General de la Federación (e) Instituto Nacional de Administración Pública. *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*. México, D.F., 1988. 103 pp.
- Michels, Robert. *Los partidos políticos*. Tr. Enrique Molina de Vedia. Buenos Aires, Amorrortu, 1983. 2 vols.
- Mouzelis, Nicos P. *Organización y burocracia*. Tr. Joan Prats. Barcelona, España, 1973. 238 pp.
- Needler, Martin C. *Politics and Society in Mexico*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1971.
- O'Connor, James. *La crisis fiscal del Estado*, Tr. Gerardo Di Masso [y otros]. Barcelona, España: Península, 1981. 347 pp.
- Offe, Claus. *Contradictions of the Welfare State*, John Keane (ed.) Cambridge, Mass.: MIT Press, 1987. 310 pp.
- Ortiz Salinas, Antonio. *Régimen político y toma de decisiones*. México, 1988. 46 pp.
- [y] Wilfrido Lozano Hernández. *Fiscal Policy Decision-Making and Presidentialism in Mexico*. United Nations University. 92 pp.

- Oszlak, Oscar (comp.). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Tr. Oscar Oszlak [y] Andrés Fontana. Buenos Aires: Paidós, 1984. 494 pp.
- Pfinffner, John M. [y] Frank Sherwood. *Administrative Organization*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1960.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *Administración pública federal*. México, D.F.: INAP, 1982. 2 vols.
- Pressman, Jeffrey [y] Aaron Wildavsky, *Implementation*. Berkley: University of California Press, 1973.
- Rose, Richard (ed.). *Challenge to Governance: Studies in Overloaded Politics*. London: Sage, 1980.
- , *Understanding Big Government. The Programme Approach*. Londres: Sage Publications, 1984. 261 pp.
- Schuman, David. *Bureaucracies, Organizations, and Administration. A Political Primer*. New York: Macmillan Publishing, 1976.
- Sharkansky, Ira. *Public Administration. Agencies, Policies, and Politics*. San Francisco: W.H. Freeman and Company, 1982. 393 pp.
- Simon, Herbert A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. 3ra. ed. New York: Free Press, 1976. 364 pp.
- Sorensen, Theodore. *Decision-Making in the White House: The Olive Branch and the Arrows*. New York: Columbia University Press, 1973.
- Szanton, Peter (ed.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1981.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 20ava. ed. (México, D.F.: Porrúa, 1984) 649 pp.
- Thompson, James D. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill, 1961.
- Tobin, James. *Política económica nacional (ensayos)*, Tr. Guillermo Cárdenas. México, D.F.: FCE, 1980. 222 pp.
- Tosi, Henry L. (ed.) *Theories of Organization*. Chicago: St. Clair Press, 1975. 152 pp.
- Turrent Díaz, Eduardo. *Historia del Banco de México*. México, D.F.: Banco de México, 1982. vol. I, 501 pp.
- Wamsley, Gary L. [y] Mayer N. Zald. *The Political Economy of Public Organizations. A critique and Approach to the Study of Public Administration*. Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company, 1973. 110 pp.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. 2da. ed. Tr. José Medina Echeavarría [y otros], México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1983. 1237 pp.

Wolfe, Alan. *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. Tr. Teresita Eugenia Carbó Pérez. México, D.F.: Siglo XXI, 1980. 401 pp.

Zaid, Gabriel. *La economía presidencial*. 2da. ed. México, D.F.: Vuelta, 1987. 244 pp.

ARTICULOS Y CAPITULOS

Arriola, Carlos, "Organizaciones empresariales contemporáneas" en *Lecturas de política mexicana* (México, D.F.: El Colegio de México, 1981) pp. 323-353.

Bazdresch, Carlos, "Las causas de la crisis" (mimeo) 73 pp.

Barton, Rayburn (y) William L. Chappell, Jr. "The Study of Public Agencies" en *Public Administration. The Work of Government* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Company, 1985) pp. 231-330.

Bowen, Elinor R., "The Pressman-Wildavsky Paradox" en *Journal of Public Policy*, Vol. 2, no. 1 (1982) pp. 1-22.

Brown, Archie, "Pluralismo, poder y sistema político soviético: una perspectiva comparada" en *Foro internacional*, Tr. Rafael Calva e Isabel Tourrent, Vol. XXIII, no. 2 (Octubre-Diciembre, 1982) p. 146-182.

Centro de Análisis e Investigación Económica, "Algunos aspectos macroeconómicos de la nueva regulación de encaje legal" en *Informe mensual sobre la economía mexicana*, Año V, no. 6 (Agosto, 1987) pp. 13-16.

----, "Aspectos económicos del V informe de gobierno del C. Presidente de la República" en *Información mensual sobre la economía mexicana*, Año 5, No. 7 (Septiembre de 1987) pp. 9-18.

----, "Causas y probables efectos económicos de la inestabilidad bursátil en Estados Unidos" en *Informe mensual sobre la economía mexicana*, Año V, no. 9 (Noviembre de 1987) pp. 18-24.

----, "Comentarios en torno a los criterios Generales de Política Económica para 1988 y la situación actual de la economía" en *Informe mensual sobre la economía mexicana*, Año V, no. 9 (Noviembre de 1987) pp. 9-18.

----, "El desplome de las bolsas de valores" en *Información mensual sobre la economía mexicana*, Año 5, No. 8 (Octubre de 1987) pp. 22-23

----, "El Pacto: ¿Hacia una estabilización duradera?", en *Informe mensual sobre la economía mexicana*, Año V, no. 11 (Enero de 1988) pp. 9-16.

----, "El sistema financiero y el plan económico de estabilización" en *Informe mensual sobre la economía mexicana*, Año V, no. 11 (Enero de 1988) pp. 16-21.

----, "¿Está sobrevaluado el tipo de cambio?" en *Información mensual sobre la economía mexicana*, Año 5, No. 9 (Noviembre de 1987) pp. 24-25.

- , "La política financiera, movimientos de capitales y la Bolsa Mexicana de Valores" en *Información mensual sobre la economía mexicana*, Año 5, No. 7 (Septiembre de 1987) pp. 24-26.
- , "La política pública del pacto de solidaridad" en *Informe mensual sobre la economía mexicana*, Año V, no. 11 (Enero de 1988) pp. 21-23.
- , "Visión macroeconómica para 1988" en *Informe mensual sobre la economía mexicana*, Año V, no. 8 (Octubre de 1987) pp. 10-18.
- Cuevas Camarillo, Alfredo, "La administración del gasto público en México" en *Foro internacional*, Vol. XXVIII, no. 2 (Octubre-Diciembre, 1987) pp. 241-260.
- Davies, Phillip L. [y] Richard Rose, "Are programme resources related to organizational change?" en *European Journal of Political Research* (Enero de 1988) pp. 73-98.
- García Pelayo, Manuel, "Segundo círculo y decisión consensuada (consideraciones en torno al problema de la participación de los partidos y las organizaciones de intereses en las decisiones estatales" en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, p. 185-205.
- Ghigliazza, Sergio, "The Role of The Central Bank in Financial Modernization", (mimeo preparado para la serie de conferencias "La búsqueda de México de una nueva estrategia de desarrollo" de la Universidad de Yale en abril de 1989).
- Gil Díaz, Francisco, "Mexico's Path from Stability to Inflation" en Arnold C. Harberger (ed.), *World Economic Growth* (San Francisco: ICS Press, 1984) pp. 333-376.
- Gil Villegas, Francisco, "La crisis de legitimidad en la última etapa del sexenio de José López Portillo" en *Foro internacional*, Vol. XXV, no. 2 (Octubre-Diciembre, 1984) pp. 190-201.
- Greenwood John R. (y) David J. Wilson, "Departments and Departmentalism", "Coordinating Central Administration" [y] "The Cabinet System" en *Public Administration in Britain* (London: George Allen & Unwin, 1984) pp. 13-72.
- Gripenburg, Rudiger, "Función de la administración pública del Estado burgués" en Wolfgang Abendroth [y] Kurt Lenk (eds.), *Introducción a la ciencia política*, Tr. Miguel Faber-Kaise (Barcelona, España: Anagrama, 1971) pp. 215-226.
- Kammler, Jörg, "El Estado social" en Wolfgang Abendroth [y] Kurt Lenk (eds.), *Introducción a la ciencia política*. Tr. Miguel Faber-Kaise (Barcelona, España: Anagrama, 1971) pp. 91-124.
- , "Funciones del gobierno" en Wolfgang Abendroth [y] Kurt Lenk (eds.), *Introducción a la ciencia política*, Tr. Miguel Faber-Kaise (Barcelona, España: Anagrama, 1971) pp. 183-196.
- Krasner, Stephen D., "Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)" en *Foreign Policy*, no. 7 (Verano, 1972) pp. 159-179.

- Levi, Lucio, "Gobierno" en Norberto Bobbio [y] Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Tr. Raúl Crisafio [y] Martí Soler (México, D.F.: Siglo XXI, 1984) pp. 743-745.
- Lupton, Tom (y) C. Shirley Wilson, "The Social Background and Connections of 'Top Decision Makers'" en Richard Rose (ed.), *Policy-Making in Britain. A Reader in Government* (London: Macmillan, 1969) pp. 5-25.
- McCoy, Terry L., "A Paradigmatic Analysis of Mexican Population Policy" en Terry L. McCoy (ed.), *The Dynamics of Population Policy in Latin America* (Cambridge, Mass.: Ballinger Publishers, 1970).
- México, Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial) [y] Fondo de Cultura Económica, "Discusión en torno a las políticas financiera y bancaria" en *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988. Quinto año*, pp. 443-455.
- , Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial) [y] Fondo de Cultura Económica, "Firma del pacto de solidaridad económica" en *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto año*, pp. 187-202.
- , Presidencia de la República (Unidad de la Crónica Presidencial), "La transición" en *Las Razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988; primer año* (1984) pp. 14-24.
- , Secretaría de Programación y Presupuesto, "El Sistema Nacional de Planeación Democrática: hacia su consolidación" en *Antología de la planeación en México* (México, D.F.: FCE, 1985) Tomo I, pp. 101-123.
- Nigro, Lloyd G., "Administration Context and Organization Problems" en *Decision Making in the Public Sector* (New York: Marcel Dekker, 1984) pp. 151-310.
- Owers, James E. [y] Stephen P. Coelen, "Empresa pública y privatización: problemas y evidencia" en *Empresa pública. Problemas y Desarrollo*, Vol. 1, no. 2 (Mayo-Agosto, 1986) pp. 45-57.
- Pasquino, Gianfranco, "Grupos de presión" en Norberto Bobbio [y] Nicola Matteucci (eds.), *Diccionario de política*, Tr. Raúl Crisafio [y] Martí Soler (México, D.F.: Siglo XXI, 1984) pp. 749-761.
- Porter, Roger B., "The President and Economic Policy: Problems, Patterns, and Alternatives" en *Presidential Decision Making*, pp. 203-226.
- Simon, Herbert A., "La investigación política: el marco de la toma de decisiones" en David Easton (comp.), *Enfoques sobre teoría política* (Buenos Aires: Amorrortu, 1982) pp. 35-48.
- Ward, Peter, "Politics, Government and Planning" en *Welfare Politics in Mexico. Papering Over the Cracks* (London: Allen & Unwin, 1986) pp. 33-54.

Whitnah, Donald R. (ed.), "Bureau of Public Debt", "Council of Economic Advisers", "Department of Treasury", "Federal Reserve Board", "Office of Management and Budget" [y] "Office of Price Administration" en *The Greenwood Encyclopedia of American Institutions. Government Agencies* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983) q.v.

Willson, F. M. G., "Policy-Making and the Policy-Makers" en Richard Rose (ed.), *Policy-Making in Britain. A Reader in Government* (London: Macmillan, 1969) pp. 355-368.

ARTICULOS Y EDITORIALES DE LA PRENSA

Alemán Alemán, Ricardo, "Sin especulación no habría Bolsa: Peón Escalante" en *La jornada* (23 de octubre de 1987) p. 1.

Alvarez Lima, Leopoldo, "Bolsa, Cetes y centenario alcanzaron aayer gran altura" en *Novedades* (19 de noviembre de 1987) p. 1-F.

"Analiza el gabinete un programa de reordenación económica" en *El financiero* (1 de diciembre de 1987) p. 16.

Anaya, Marta, "¡Sóctares...las actas!" en *Excelsior* (23 de diciembre de 1987) p. 1.

Aranda, Enrique, "Suspendieron operaciones en la bolsa; el alza era de 26,000 puntos" en *El universal* (6 de octubre de 1987) p. 1.

"Aumentó la 'Prime Rate' de 8.75 a 9.25 %; amplias repercusiones" en *El sol de México* (8 de octubre de 1987) p. 1-F.

Barranco Chavarría, Alberto, "Empresa" en *La jornada* (17 de septiembre de 1987) p. 15.

-----, "Empresa" en *La jornada* (7 de octubre de 1987) p. 26.

-----, "Empresa" en *La jornada* (19 de octubre de 1987) p. 29.

-----, "Empresa" en *La jornada* (20 de octubre de 1987) p. 1.

-----, "Empresa" en *La jornada* (26 de octubre de 1987) p. 27.

-----, "Empresa" en *La jornada* (24 de noviembre de 1987) p. 27.

Calzada Falcón, Fernando [y] Francisco Hernández Puente, "Un plan a la mexicana" en *La jornada* (11 de julio de 1988) p. 24.

"Con la carrera de precios, imposible detener la inflación: Fidel" en *Excelsior* (3 de agosto de 1987) p. 4.

Contreras Salcedo, Jaime, "'Superauge' de la bolsa por la inflación: Julio Millán" en *Excelsior* (10 de septiembre de 1987) p. 4.

- , "Urge un pacto ip, obreros y gobierno contra la inflación" en *Excelsior* (14 de septiembre de 1987) p. 1.
- "Cuidadosa revisión de toda la política económica: MMH" en *Excelsior* (8 de diciembre de 1987) p. 1.
- "Declaración de los grupos parlamentarios del PAN, PMS, PDM y PRT" en *La jornada* (22 de diciembre de 1987) p. 29.
- "Determinará MMH el destino de las reservas del B de M" en *La jornada* (11 de agosto de 1987) p. 1.
- "El ajuste a las tasas de interés, 'obligado' por la baja captación" en *El financiero* (5 de noviembre de 1987) p. 20.
- Fernández, Alfonso, "Vuelve a rondar el fantasma del Plan Azteca: IPADE" en *Novedades* (21 de septiembre de 1987) p. 1.
- "Formarán un frente contra el Pacto de Solidaridad, partidos de oposición" en *El día* (20 de diciembre de 1987) p. 2.
- "Garantizadas las reservas del Banxico para el próximo gobierno" en *El universal* (12 de agosto de 1987) p. 1-F.
- Granados Chapa, Miguel Angel, "Plaza dominical" en *La jornada* (20 de diciembre de 1987) p. 1
- Guzmán G., Juan, "Teme el CT un crack financiero por la especulación en la Bolsa" en *Excelsior* (11 de septiembre de 1987) p.1
- "Implanta el gobierno desde hoy una nueva política monetaria" en *El financiero* (3 de agosto de 1987) p. 34.
- Jimenez, Edith, "Ni medidas espectaculares ni choque ante la inflación" en *Excelsior* (28 de octubre de 1987) p. 1.
- "La inflación en este año rebasará la prevista por el gobierno de 80 %, reconoció ayer Petricoli" en *Uno más uno* (3 de agosto de 1987) p. 2.
- "La inflación en México no está controlada ni tiende a bajar" en *Excelsior* (10 de septiembre de 1987) p. 1-F.
- Lomelín, Gustavo, "El exceso de liquidez financiera provoca mayores presiones inflacionarias: ITAM" en *El financiero* (11 de septiembre de 1987) p. 1.
- , "Más de la mitad del gasto total se ha destinado a la deuda" en *El financiero* (14 de septiembre de 1987).
- , "No habrá más intervenciones en la bolsa, promete la CNV; el mercado, a su suerte" en *El financiero* (21 de octubre de 1987) p. 32.
- [y otros], "Próximo, nuevo paquete económico" en *El Financiero* (14 de diciembre de 1987) p. 1.

- , "Reducir inflación, sin recesión" en *El financiero* (20 de agosto de 1987) p. 1.
- Lozano Estrella, Eva, "Advierte el CT: Revaluación de la moneda o habrá emplazamiento a huelga general" en *El financiero* (24 de noviembre de 1987) p. 1.
- Martínez, José, "Necesario, un pacto antinflacionario" en *El financiero* (12 de octubre de 1987) p. 4.
- Martínez S. [y otros], "Dólar a 2,270 pesos porque el B de M se salió del mercado" en *Excelsior* (19 de noviembre de 1987) p. 1.
- Meléndez Pereda, Ivonne, "Anuncia la SHCP que durante 88 la estructura de tasas de interés ofrecerá rendimientos reales" en *El heraldo de México* (21 de diciembre de 1987) p. 1-F.
- Mercado, Luis E., "Noticias bursátiles" en *El universal* (22 de septiembre de 1987) p. 1-F.
- , "Noticias bursátiles" en *El universal* (6 de octubre de 1987) p. 1-F.
- Millán Núñez, Jaime, "Persiste el nerviosismo en el mercado libre de divisas" en *El financiero* (26 de noviembre de 1987) p. 12.
- Muñoz Ledo, Emilio, "La banca deberá subir tasas de interés por encima de inflación" en *Uno más uno* (14 de octubre de 1987) p. 1.
- Navarrete, Carolina, "En los últimos días retornó Banxico al mercado de divisas" en *El sol de México* (17 de diciembre de 1987) p. 1.
- Núñez, Isse, "Notas financieras" en *Novedades* (20 de agosto de 1987) p. 1-F.
- , "Pacto Gobierno-empresarios para frenar la inflación" en *Novedades* (14 de agosto de 1987) p. 1.
- Ortiz, Alicia y Juan Guzman, "'Está roto' el diálogo entre el gobierno y los obreros: CTM" en *Uno más uno* (25 de noviembre de 1987) p. 1.
- Ortiz, Eugenio, "Se incrementó en más de 160 % la deuda interna durante enero-junio" en *El sol de México* (12 de agosto de 1987) p. 1-F.
- Ortiz, Humberto, "Necesario continuar con la política económica y buscar el beneficio de las mayorías" en *El sol de México* (5 de octubre de 1987) p. 8.
- Ortiz Rivera, Alicia, "Un grupito muy cómodo negoció el Pacto: Legorreta" en *Uno más uno* (19 de mayo de 1988) p.1.
- "Pacto de solidaridad" en *El día* (16 de diciembre de 1987)
- "Pacto social contra la inflación" en *El universal* (15 de septiembre de 1987) p. 6.
- "Pánico en todos los mercados financieros; 'crack' en Wall Street" en *El universal* (20 de octubre de 1987) p. 1.

- "Palabras del doctor Pedro Aspe Armella, Secretario de Programación y Presupuesto como representante del gobierno federal" en *El nacional* (21 de diciembre de 1987).
- "Palabras pronunciadas por el Presidente Miguel de la Madrid, durante la firma del Pacto de Solidaridad Económica" en *El nacional* (21 de diciembre de 1987) p. 6.
- Pérez Stuart, José A., "Portafolios" en *Excelsior* (6 de octubre de 1987) p. 2-F.
- , "Portafolios" en *Excelsior* (18 de noviembre de 1987) p. 2-F.
- Provencio, Enrique, "Pulso" en *La jornada* (22 de septiembre de 1987) p. 17.
- Quintana Enrique [y] Elvia Gutiérrez, "Creció la oferta monetaria más de 150 % en el primer semestre" en *El financiero* (12 de agosto de 1987) p. 1
- Rangel, Jesús, "La inflación asume hoy 'un carácter político especial' en *Excelsior* (19 de diciembre de 1987) p. 1.
- , "Subió la bolsa 26 mil puntos en 90 minutos; alza final: 3 %" en *Excelsior* (6 de octubre de 1987) p. 1.
- "Recupera Wall Street parte de lo que había perdido" en *El universal* (21 de octubre de 1987) p. 1.
- Riva Palacios, Mundo, "No intervedrá el gobierno: Peón E." en *Excelsior* (20 de octubre de 1987) p. 1.
- Rivera Valero, Jesús, "No ha estimado la ip un aumento de urgencia" en *Excelsior* (30 de noviembre de 1987) p. 5.
- Saldierna, Georgina, "Apoyo unánime de los sectores en la lucha por evitar la hiperinflación" en *El sol de México* (16 de diciembre de 1987) p. 1.
- Sánchez Baños, Víctor, "Cártel" en *Ovaciones* (6 de octubre de 1987) p. 6.
- , "Cártel" en *Ovaciones* (3 de diciembre de 1987) p. 9.
- , "Fuga de dólares ante el desplome bursátil" en *Ovaciones* (18 de noviembre de 1987) p. 1.
- Sánchez, Jesús, "Inducido por el gobierno, el boom bursátil; 'no es banca paralela'" en *El financiero* (4 de septiembre de 1987) p. 6.
- "Se hará uso prudente y responsable de las reservas internacionales" en *La jornada* (4 de septiembre de 1987) p. 6.
- "Semanario político" en *El financiero* (3 de agosto de 1987) p. 8.
- Serbolov, Yuri [y] Rodolfo Benítez, "Reducir inflación mensual, el reto" en *El financiero* (11 de noviembre de 1987) p. 1.

- "Serenidad y calma, pide Petricioli a los inversionistas" en *Excelsior* (22 de octubre de 1987) p. 1.
- Serra, Jaime, "Traerá estabilidad el pacto" en *Excelsior* (23 de diciembre de 1987) p. 1.
- "Solidaridad contra la inflación" en *El universal* (13 de agosto de 1987) p. 6.
- Soto, Luis, "Acciones y reacciones" en *El financiero* (3 de septiembre de 1987) p. 18.
- , "Acciones y reacciones" en *El financiero* (6 de octubre de 1987) p. 18.
- "Urge una tregua entre todos los sectores, dice Julio A. Millán" en *El sol de México* (3 de agosto de 1987).
- Vale Castilla, Federico, "La cárcel de papel" en *El sol de México* (26 de agosto de 1987) p. 4-F.
- Velázquez, Javier, "Apoya la Canacintra la idea de un pacto social contra la inflación" en *El universal* (15 de septiembre de 1987) p. 1.
- , "Debe mantener la austeridad el próximo Presidente, Concamin" en *El universal* (17 de septiembre de 1987) p. 15.
- Vizcaino, Roberto, "Costaría muy caro bajar 'de golpe' la inflación: Petricioli" en *Excelsior* (21 de septiembre de 1987) p. 1.
- Yuri, Sandra [y] Yuri Serbolov, "Altos costos y expectativas inerciales avivaron la inflación" en *El financiero* (7 de septiembre de 1987) p. 1.

DOCUMENTOS Y ORDENAMIENTOS JURIDICOS

- México, "Acuerdo por el que se crea el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República" en *Ley orgánica de la administración pública federal*, 19 ava. ed. Col. Leyes y códigos de México (México, D.F.: Porrúa, 1988) p. 133-135.
- , "Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República" en *Ley orgánica de la administración pública federal*, 19 ava. ed. Col. Leyes y códigos de México (México, D.F.: Porrúa, 1988) pp. 111-116.
- , "Acuerdo por el que se delega al presidente de la Comisión Nacional de Valores, la facultad de ordenar la suspensión de cotizaciones de valores" en *Legislación bancaria*, 33ava. ed. Col. Leyes y códigos de México (México, D.F.: Porrúa, 1988) p. 583.

- , "Acuerdo por el que se delega al presidente de la Comisión Nacional de Valores, la facultad de ordenar la suspensión de operaciones e intervenir administrativamente a personas o empresas que, sin la autorización correspondiente, realicen operaciones de intermediación en el mercado de valores o efectúen operaciones de oferta pública respecto de valores no inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios" en *Legislación bancaria*, 33ava. ed. Col. Leyes y códigos de México (México, D.F.: Porrúa, 1988) p. 597.
- , "Acuerdo por el que se delega al presidente de la Comisión Nacional de Valores, la facultad de proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la imposición de sanciones por infracciones a la Ley del mercado de valores o a sus disposiciones reglamentarias" en *Legislación bancaria*, 33ava. ed. Col. Leyes y códigos de México (México, D.F.: Porrúa, 1988) p. 535.
- , Banco de México, *Informe anual 1987*, México, D.F. (1988) 239 pp.
- , Banco de México, *Manual de organización* (1988).
- , Banco de México, *Número de plazas* (1988).
- , *Constitución política. Edición concordada*, 2da. ed. (México, D.F.: Partido Revolucionario Institucional, 1988) 262 pp.
- , "Decreto de presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1988" en *Diario oficial de la federación* (31 de diciembre de 1987) pp. 64- 77.
- , Dirección General de Planeación Hacendaria, *Evolución del mercado bursátil en el primer semestre de 1987 y perspectivas para el resto del año*, México, D.F. (28 de septiembre de 1987) 44 pp.
- , Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas de producción del sector público, 1980-1986* (1988).
- , "Ley de ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1988" en *Diario oficial de la federación* (31 de diciembre de 1987) pp. 56-64.
- , "Ley del mercado de valores" en *Legislación bancaria*, 33ava. ed. Col. Leyes y códigos de México (México, D.F.: Porrúa, 1988) pp. 429-481.
- , "Ley orgánica de la administración pública federal" en *Ley orgánica de la administración pública federal*, 19 ava. ed. Col. Leyes y códigos de México (México, D.F.: Porrúa, 1988) pp. 7-57.
- , "Ley orgánica del Banco de México" en *Legislación bancaria*, 33ava. ed., Col. Leyes y códigos de México (México, D.F.: Porrúa, 1988) pp. 257-278.
- , "Ley reglamentaria de la fracción XVII del artículo 73 constitucional en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera" en *Legislación bancaria*, 33ava. ed. Col. Leyes y códigos de México (México, D.F.: Porrúa, 1988) pp. 773-774.

- , "Reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público" Diario oficial de la federación (22 de marzo de 1988) pp. 2-74.
- , Partido Revolucionario Institucional. *Discurso pronunciado por Carlos Salinas de Gortari en Ensenada en la reunión que sostuvo con los obreros de Baja California* (16 de diciembre de 1987).
- , Partido Revolucionario Institucional. *Los retos y las perspectivas de la nación, discurso pronunciado por Carlos Salinas de Gortari en la reunión de consulta organizada sobre los problemas nacionales y plataforma electoral básica* (México, D.F.: agosto de 1987).
- , Presidencia de la República, *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, correspondientes a 1987* (1986) 128 pp.
- , Presidencia de la República, *Criterios generales de política económica para la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, correspondientes a 1988* (1987).
- , Presidencia de la República, *Manual general de organización de la Presidencia de la República* (1988) 523 pp.
- , Presidencia de la República, *Quinto informe de gobierno, 1987* (1987) 113 pp.
- , Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno, 1988. Anexo de política económica*, México, D.F. (1988) 343 pp.
- , Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Informe de labores de la SHCP, 1986-1987*, 316 pp.
- , Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Programa operativo de financiamiento 1987* (1987).
- , Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Reforma fiscal* (1987) 74 pp.
- , Secretaría de Programación y Presupuesto, *Comparecencia del doctor Pedro Aspe Armella, secretario de Programación y Presupuesto en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para presentar los proyectos de presupuestos de egresos de la federación y del Departamento del Distrito Federal para 1988* (23 de noviembre de 1987) 255 pp.
- , Secretaría de Programación y Presupuesto, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1986* (1987).
- , Secretaría de Programación y Presupuesto, *Manual organización general de la SPP* (1987).
- , Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presupuesto de egresos de la federación 1986. Sector Programación y Presupuesto* (1985) Tomo II.
- , Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presupuesto de egresos de la federación 1987. Sector Hacienda y Crédito Público* (1986) Tomo II.

-----, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Presupuesto de egresos de la federación 1988. Presidencia de la República (1987)* Tomo II.

-----, Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa de labores 1987 (1986)*.

ANEXO

CUADROS

GRAFICAS

ORGANIGRAMAS

CUADRO A-1

LÍDERES POLÍTICOS INVOLUCRADOS EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES
DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO

Nombre del funcionario	Puesto	Lugar de origen	Edad	Estudios licenc.	Estudios posgrado	Ha laborado en
1 Madrid Hurtado, MIGUEL DE LA.	Presidente de la república. (NGE) *	COLIMA, COL.	53	Derecho, UNAM, Mex.	Maes. Admon. pública, Harvard, EEUU.	PR SHCP Pemex SPP
2 Petricioli Iturbide, GUSTAVO.	Titular SHCP. (NGE)	D.F.	59	Economía, ITAM, Mex.	Maes. Economía, Yale, EEUU.	Banxico SHCP Ciw ComerMex Nafinsa
3 Aspe Armella, PEDRO CARLOS.	Titular SPP. (NGE)	D.F.	37	Economía, ITAM, Mex.	Doc. Economía, MIT, EEUU.	Fonatur SHCP SPP
4 Hernández Cervantes, HECTOR.	Titular SECOFI (NGE)	D.F.	64	Economía, UNAM, Mex.	Maes. Economía, Melbourne, Aus.	Banxico SHCP SIC SECOFI
5 Pichardo Pagaza, IGNACIO.	Titular SECOGEF (NGE)	TOLUCA, MEX.	52	Derecho, UNAM, Mex.	Pos. Admon. y Finanzas públ. cas, LSEPS, Ing.	Edo. México SHCP SECOGEF
6 Farrell Cubillas, ARSENIO.	Titular STPS (NGE)	D.F.	66	Derecho, UNAM, Mex.	Doc. Derecho, UNAM, Mex.	CFE IMSS STPS
7 Mazo González, ALFREDO DEL.	Titular SEMIP (NGE)	TOLUCA, MEX.	44	Admon., UNAM, Mex.	Pos. Economía y Finanzas, EEUU.	Edo. México CNES SHCP SEMIP
8 Mancera Aguayo, MIGUEL.	Dir. Gral. Banxico	D.F.	55	Economía, ITAM, Mex.	Maes. Economía, Yale, EEUU.	PR Banxico
9 Velázquez de la Parra, MIGUEL.	Titular DGSTG (NGE)	D.F.	50	Economía, UNAM, Mex.		SHCP Pemex Banxico SEDUE PR
10 Suárez Dávila, FRANCISCO.	Subsecretario de HCP.	D.F.	44	Derecho, UNAM, Mex.	Maes. Economía, Cambridge, Ing.	Banxico Nafinsa SHCP Univ. Paris.
11 Serra Puche, JAIME JOSE.	Subsecretario de In-	D.F.	36	C. Políticas, UNAM, Mex.	Maes. Economía, Colmex, Mex.	SP SEPAFIN

	gresos.				Doc. Economía, SHCP Yale, EEUU.	
12 García Blake, HUGO F.	Coord. de asesores del secretario HCP.	D.F.	45 Contador público, UNAM, Mex.	Maes. Alta dirección de empresas, IPADE, Mexico.	Nafinsa ComerMex SECOGEF SHCP	
13 Zedillo Ponce de León, ERNESTO.	Titular SPCP	D.F.	36 Economía, IPN, Mex.	Maes. y Doc. Economía, Yale, EEUU.	SP Banxico SHCP	
14 Molina Medina, HUMBERTO DE J.	Presidente del INEGI	MÉRIDA, YUC.	34 Economía, ITAM, Mex.	Maes. y Doc. Economía, Chicago State, EEUU.	SHCP INEGI	
15 Tellez, LUIS.	Coordinador de asesores del secretario de PP.	n.d.	n.d. Economía.	n.d.	n.d.	n.d.
16 Ghiguazza García, SERGIO.	Titular DGABM	D.F.	54 Economía, UNAM, Mex.	Maes. Economía, Yale, EEUU.	Banxico	
17 Solís Manjarrez, LEOPOLDO.	Titular CAE	D.F.	59 Economía, UNAM, Mex.	Maes. Economía, Yale, EEUU.	Banxico SP SECOM PR	
18 Villareal, ROCIO DE.	Titular STGE (MGE)	SAN LUIS POTOSÍ, S.L.P.	40 Economía, Nuevo León, Mex.	Maes. Economía, Colmex, Mex. Maes. Doc. Economía, Yale, EEUU.	INCE PR	
19 Luengas Garibay, ALFREDO.	Presidente CNBS	D.F.	72 Contador público, IPN.		CNBS	
20 Peón Escalante, LORENZO.	Presidente CNV	MÉRIDA, YUC.	45 Admon. de empresas, UIA, Mex.		CNV	
21 Scallí García, JOSE.	Titular DGA.	D.F.	44 Economía, UNAM, Mex. Admon. de empresas, ITAM, Mex.	Maes. Admon. de empresas, G. Vargas, Bra.	PGR Edo. Veracruz SHCP SRA	
22 Reyes Heróles González JESUS FEDERICO.	Titular DGPH.	D.F.	35 Economía, ITAM, Mex.	Doc. Economía, MIT, EEUU.	Banxico SHCP	
23 Gurría Treviño, JOSE ANGEL.	Titular DGCP.	TAMPICO, TAMPS.	37 Economía, UNAM, Mex.	Pos. Economía, Leeds, Ing.	Nafinsa Inmecaf SHCP	

4 Meade García de León, DIONISIO ALFREDO.	Titular DGPF.	D.F.		43 Economía, UNAM, Mex. Derecho, UNAM, Mex.		Banxico SHCP Infonavit
5 Huerta Coria, JUAN JOSE.	Coord. de asesores del subse- cretario de HCP.	D.F.		35 Economía, ITAM, Mex.	Maes. Economía, Manchester, Ing.	SPN PR Nafinsa SHCP
6 Sánchez Ugarte, FERNANDO.	Titular DGPI.	D.F.		38 Economía, ITAM, Mex.	Maes. y Doc. Economía, Chicago, EEUU.	SP SHCP
7 Carrión Rodríguez, EUGENIO.	Titular UTPTAFF.	D.F.		37 Admon. de em- presas, UNAM, Mex.	Maes. Economía, Colmex, Mex. Maes. Economía, College, Ing. Doc. Economía, Grenoble, Fran.	CONACYT SEPAFIN PEMEX SHCP
8 Beltrán Ugarte, ULISES BRUNO.	Coord. de asesores del subse- cretario de Ingresos.	PUEBLA, PUE.		38 Sociología, UNAM, Mex.	Doc. Historia, Chicago, EEUU.	PR SHCP
9 García Alba, PASCUAL.	Titular DGPEB	n.d.	n.d.	Economía.	n.d.	n.d.
10 Altamirano Toledo, CARLOS.	Titular DGPP	IXTALTEPEC, OAX.		41 Economía, IPN, Mex.	Pos. Finanzas públicas, UNAM, Mex.	SHCP SPP
11 Alberro, JOSE.	Coordinador de asesores del subse- cretario de PCP.	n.d.	n.d.	Economía.	n.d.	n.d.
12 Gómez Palacio, BERNARDO.	Titular STCIGF	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
13 Gil Díaz, FRANCISCO.	Titular DIE	D.F.		44 Economía, ITAM, Mex.	Doc. Economía, Chicago State, EEUU.	SP Banxico SHCP
14 Reyes Retana Dahl, HECTOR F.	Titular DOI	D.F.		41 Ing. Indus- trial, UIA, Mex.	Maes. Admon., Cornell, EEUU.	Banxico
15 Marentes Manzanilla, LUIS J.	Titular OCDLMV	D.F.		50 Ing. Mecánico, IPN, Mex.	Pos. Ing. In- dustrial, Penn State, EEUU.	Banxico

Miembro del Gabinete Económico.

nd. no disponible.

nota: Todas las siglas de las dependencias y entidades se encuentran en la Lista de Siglas y Abreviaturas al principio de esta tesis.

Fuente: MEXICO, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, "Diccionario Biográfico del gobierno mexicano".

la selección de estos funcionarios se hizo a partir de la selección hecha en el capítulo II de esta tesis de las unidades administrativas vinculadas con el proceso de toma de decisiones de la política económica en MEXICO.

RENDIMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS SELECCIONADOS, 1986 */

Enero-Diciembre

Activos	Nominal	Real	Diferencia con tipo de cambio
Indice de Precios y Cotizaciones de la B.M.V.	320.7	104.5	85.5
Accival (Accival) b/	229.8	60.3	45.4
Foubna (Banosex) b/	219.9	55.5	41.1
Inbursa (Inversora Bursátil) b/	196.6	41.3	28.1
Franco Suizo	153.9	23.4	11.9
Forsa (Estrategia Bursátil)a/	153.4	23.2	11.7
Marco Alemán	149.9	21.5	10.2
Yen Japonés	144.8	19.0	7.9
Papel Comercial (30 días)	137.9	15.7	4.9
Aceptaciones Bancarias (28 días)	133.9	13.7	3.1
Dinbur (Inversora Bursátil)a/	133.1	13.3	2.8
Oro (Centenario)	133.0	13.3	2.7
Cete (28 días)	130.1	11.9	1.5
Dólar libre	126.8	10.3	—
Cete (90 días)	122.0	7.9	-2.1
Pagaré (1 mes)	112.5	3.3	-6.3
Pagaré (3 meses)	112.5	3.3	-6.3
Cede (3 meses)	111.5	2.8	-6.7
Libra Esterlina	111.5	2.8	-6.7
Cede (1 mes)	106.7	0.5	-8.9
Inflación	105.7	—	-9.3
Plata (Onza Troy)	91.1	-7.1	-15.7

*/ Se refiere al rendimiento del 2 de enero al 31 de diciembre de 1986. En el caso de instrumentos a uno y tres meses, se supone reinversión de capital e intereses al mismo plazo, considerando

la tasa vigente.

a/ Sociedad de Inversión de Renta Fija; la referencia entre paréntesis corresponde a la empresa administradora.

b/ Sociedad de Inversión Común.

FUENTE: Subdirección de Planeación del Sistema de Intermediación Financiera no Bancaria, Dirección de Planeación Financiera, DGPH.

04/05/87

RENDIM1 SPBA02

RENDIMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS SELECCIONADOS, 1987 %/

Enero

Activos	Nominal	Real	Diferencia con tipo de cambio
Indice de Precios y Cotizaciones de la B.M.V.	24.2	14.9	18.1
Mudecup (ComerMex) b/	19.8	10.9	13.9
Fobursa (Frobursa) b/	17.1	8.3	11.3
Fonmex (Operadora) b/	17.0	8.3	11.2
Valbur (Valores Bursátiles)a/	14.7	6.1	9.0
Marco Alemán	9.8	1.6	4.4
Awalsa (Allen W. Lloyd & asociados)	9.0	0.8	3.6
Franco Suizo	9.3	1.1	3.9
FONDOEM (Banamex)a/	8.8	0.6	3.4
Papel Comercial (30 días)	8.6	0.5	3.2
Aceptaciones Bancarias (28 días)	8.4	0.3	3.0
Cete (28 días)	8.2	0.1	2.9
Cete (91 días)	8.2	0.1	2.9
Inflación	8.1	—	2.8
Yen Japonés	8.0	-0.1	2.7
Aceptaciones Bancarias (91 días)	7.8	-0.3	2.5
Pagaré (1 mes)	7.8	-0.3	2.5
Cede (1 mes)	7.5	-0.6	2.2
Cede (3 meses)	7.4	-0.6	2.1
Pagaré (3 meses)	7.3	-0.7	2.0
Libro Esterlina	6.6	-1.4	1.3
Oro (Centenario)	6.3	-1.7	1.0
Plata (Onza Troy)	5.3	-2.6	0.1
Dólar Libre	5.2	-2.7	—

%/ Se refiere al rendimiento del 2 al 30 de enero de 1987.

a/ Sociedades de Inversión de Renta Fija; la referencia entre paréntesis corresponde a la empresa administradora.

FUENTE: Subdirección de Planeación del Sistema de Intermediación Financiera no Bancaria, Dirección de Planeación Financiera, BGFH.

04/05/87

RENDIMI SPBN02

Febrero

Activos	Nominal	Real	Diferencia con el tipo de cambio.
Peñoles a/	54.0	43.7	45.8
Acciones de la Industria extractiva b/	47.3	37.4	39.5
Acciones del sector varios b/	45.2	35.4	37.5
Acciones del sector servicios b/	36.6	27.4	29.3
Firme (Somex) c/	34.6	25.6	27.5
Fobursa (Frobursa) c/	34.4	25.4	27.3
Indice de Precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores.	32.4	23.5	25.4
Cydasa	31.2	22.3	24.2
Petrobono 85-1	17.9	10.0	11.6
Petrobono 85	17.4	9.5	11.2
Petrobono 86	16.1	8.3	9.9
Libra Esterlina	12.4	4.9	6.4
Bonos de indemnización bancaria	11.2	3.7	5.3
Petrobono 84	10.8	3.4	4.9
Dinbur (Inversora Bursátil) d/	9.6	2.2	3.8
Ffove (Inverlat) d/	9.3	2.0	3.5
Obligaciones quirografarias	9.3	2.0	3.5
Papel Comercial (30 días)	8.2	0.9	2.5
Aceptaciones Bancarias (28 días)	8.2	0.9	2.5
Cete (28 días)	8.1	0.8	2.4
Cete (91 días)	8.1	0.8	2.4
Pagare (1 mes)	7.8	0.6	2.1
Cede (1 mes)	7.5	0.3	1.8
Cede (3 meses)	7.4	0.2	1.7
Pagare (3 meses)	7.3	0.1	1.6
Inflación	7.2	—	1.5
Yen Japonés	6.2	-0.9	0.6
Franco Suizo	6.0	-1.1	0.4
Plata (Guza Trav)	5.8	-1.3	0.2
Oro (Centenario)	5.8	-1.3	0.2
Dólar Libre	5.6	-1.5	—
Marco Alemán	4.5	-2.5	-1.0
Petrobono 87	0.1	-6.6	-5.2

x/ Se refiere al rendimiento del 2 al 28 de febrero de 1987.

El rendimiento real y el diferencial con el tipo de cambio se calculan obteniendo la diferencia porcentual entre el rendimiento nominal de cada activo y el crecimiento del índice de precios al consumidor y el tipo de cambio libre respectivamente.

a/ Pertenece a las cinco emisoras mas activas en el mes.

b/ Índice de precios y cotizaciones de las acciones del sector correspondiente.

c/ Sociedades de Inversión Comunes: la referencia entre paréntesis corresponde a la empresa administradora.

d/ Sociedades de Inversión de Renta Fija.

FUENTE: Subdirección de Planeación del Sistema de Intermediación Financiera no Bancaria, Dirección de Planeación Financiera, DGFH.

RENDIMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS SELECCIONADOS, 1987 %/

Marzo

Activos	Nominal	Real	Diferencia con el tipo de cambio.
Peñoles a/	61.2	51.2	53.2
Acciones de la Industria extractiva b/	51.1	41.7	43.6
Índice de Precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores.	30.7	22.6	24.2
Acciones de la Ind. construcción b/	24.4	16.7	18.2
Fonmex (Operadora) c/	20.4	13.0	14.5
Acciones de la Ind. transformación b/	20.3	12.9	14.4
Fonbna (Banamex) c/	19.8	12.4	13.8
Flota (Onza Troy)	18.8	11.4	12.9
Petrobono 86	18.1	10.8	12.3
Bonos de indemnización bancaria	12.3	5.3	6.7
Petrobono 85-1	11.9	5.0	6.4
Inibur (Inversora) d/	11.3	4.4	5.8
Yen Japonés	10.1	3.3	4.7
Forsa (Capital) d/	9.8	3.0	4.3
Petrobono 84	9.7	2.9	4.3
Petrobono 85	9.4	2.6	4.0
Obligaciones quirografarias	9.0	2.2	3.6
Cete (91 días)	8.6	1.9	3.3
Libra Esterlina	8.3	1.6	2.9
Papel Comercial (30 días)	8.3	1.6	2.9
Aceptaciones Bancarias (28 días)	8.1	1.4	2.8
Oro (Centenario)	8.0	1.3	2.6
Cete (26 días)	7.9	1.2	2.6
Cede (3 meses)	7.9	1.2	2.6
Pagaré (1 mes)	7.8	1.1	2.5
Cede (1 mes)	7.5	0.8	2.2
Pagaré (3 meses)	7.3	0.7	2.0
Francó Suizo	7.0	0.4	1.7
Inflación	6.6	—	1.3
Marco Alemán	6.3	-0.3	1.0
Dólar libre	5.2	-1.3	—
Petrobono 87	0.2	-6.0	-4.8

*/ Se refiere al rendimiento del 2 al 31 de Marzo de 1987.

El rendimiento real y el diferencial con el tipo de cambio se calculan obteniendo la diferencia porcentual entre el rendimiento nominal de cada activo y el crecimiento del índice de precios al consumidor y el tipo de cambio libre respectivamente.

a/ Pertenece a las cinco emisoras mas activas en el mes.

b/ Índice de precios y cotizaciones de las acciones del sector correspondiente.

c/ Sociedades de Inversión Comunes; la referencia entre paréntesis corresponde a la empresa administradora.

d/ Sociedades de Inversión de Renta Fija.

FUENTE: Subdirección de Planeación del Sistema de Intermediación Financiera no Bancaria. Dirección de Planeación Financiera. BCPM.

RENDIMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS SELECCIONADOS, 1987 %/

Abril

Activos	Nominal	Real	Diferencia con el tipo de cambio.
Peñoles a/	54.6	42.2	48.7
Acciones de la Industria extractiva b/	48.9	36.5	42.7
Flota (Onza Troy)	37.2	28.2	31.9
Acciones de la Ind. construcción b/	32.4	21.8	27.4
Índice de Precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores.			
Accival (Accival) c/	26.6	16.4	21.7
Acciones de Comunicaciones y Trans. b/	25.6	15.3	20.8
Diabur (Inversora) d/	23.4	13.5	18.6
Petrobono 86	20.3	10.7	15.7
Petrobono 85-1	17.7	8.3	13.2
Petrobono 85	16.4	7.1	12.0
Oro (Centenario)	15.4	6.2	11.0
Petrobono 84	14.2	5.0	9.8
Bonos de indemnización bancario	11.5	2.6	7.2
Yen Japonés	9.5	0.7	5.3
Obligaciones quirografarias	9.1	0.3	4.9
Libra Esterlina	9.0	0.2	4.8
	8.9	0.2	4.7
Inflación	8.7	—	4.5
Prograsa (Probursa) d/	8.6	-0.1	4.4
Cete (91 días)	8.4	-0.3	4.2
Papel Comercial (30 días)	8.1	-0.6	3.9
Fránco Suizo	8.1	-0.6	3.9
Aceptaciones Bancarias (28 días)	7.9	-0.7	3.8
Cede (3 meses)	7.8	-0.9	3.6
Cete (28 días)	7.7	-0.9	3.6
Pagare (1 mes)	7.7	-0.9	3.6
Cede (1 mes)	7.5	-1.1	3.4
Pagare (3 meses)	7.3	-1.3	3.2
Marco Alemán	7.2	-1.3	3.1
Dólar libre	4.0	-4.3	—
Petrobono 87	3.4	-4.9	-0.6

%/ Se refiere al rendimiento del 1 al 30 de abril de 1987.

El rendimiento real y el diferencial con el tipo de cambio se calculan obteniendo la diferencia porcentual entre el rendimiento nominal de cada activo y el crecimiento del índice de precios al consumidor y el tipo de cambio libre respectivamente.

a/ Pertenece a las cinco emisoras más activas en el mes.

b/ Índice de precios y cotizaciones de las acciones del sector correspondiente.

c/ Sociedades de Inversión Comunes; la referencia entre paréntesis corresponde a la empresa administradora.

d/ Sociedades de Inversión de Renta Fija.

FUENTE: Subdirección de Planeación del Sistema de Intermediación Financiera no Bancaria, Dirección de Planeación Financiera, DGPH.

RENDIMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS SELECCIONADOS, 1987 %/

Mayo

Activos	Nominal	Real	Diferencia con el tipo de cambio.
Acciones de Comunicaciones y Trans. b/	47.5	37.2	41.6
Accival (Accival) c/	36.1	26.6	30.6
Cifra 1a d/	23.6	15.0	18.7
Acciones de servicios b/	22.4	13.8	17.5
Acciones Ind. de la transformación b/	19.6	11.3	14.9
Petrobono 86	18.2	9.9	13.5
Índice de Precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores.	17.2	9.0	12.5
Petrobono 85-1	12.0	4.2	7.6
FFova (Inverlat) d/	11.0	3.3	6.6
Petrobono 85	10.2	2.5	5.8
Obligaciones quirografarias	8.8	1.2	4.5
Valor d/	8.6	1.1	4.3
Cete (91 días)	8.2	0.6	3.9
Aceptaciones Bancarias (28 días)	7.9	0.4	3.6
Papel Comercial (30 días)	7.9	0.4	3.6
Pagaré (3 meses)	7.9	0.3	3.6
Cete (28 días)	7.6	0.1	3.3
Cede (3 meses)	7.6	0.1	3.3
Pagaré (1 mes)	7.6	0.1	3.3
Cede (1 mes)	7.5	0.0	3.2
Inflación	7.5	—	3.2
Petrobono 84	7.5	0.0	3.2
Petrobono 87-2	6.6	-0.8	2.4
Bonos de indemnización bancaria	6.5	-0.9	2.3
Oro (Centenario)	5.0	-2.4	0.8
Dólar libre	4.1	-3.1	—
Marco Alemán	2.2	-5.0	-1.9
Libra Esterlina	1.5	-5.5	-2.5
Yen Japonés	1.5	-5.6	-2.5
Franco Suizo	0.8	-6.2	-3.2
Petrobono 87	0.1	-6.9	-3.9
Plata (Onza Troy)	-4.6	-11.2	-8.4

%/ Se refiere al rendimiento del 4 al 29 de abril de 1987.

El rendimiento real y el diferencial con el tipo de cambio se calculan obteniendo la diferencia porcentual entre el rendimiento nominal de cada activo y el crecimiento del índice de precios al consumidor y el tipo de cambio libre respectivamente.

a/ Pertenece a las cinco emisoras más activas en el mes.

b/ Índice de precios y cotizaciones de las acciones del sector correspondiente.

c/ Sociedades de Inversión Comunes; la referencia entre paréntesis

corresponde a la empresa administradora.

d/ Sociedades de Inversión de Renta Fija.

FUENTE: Subdirección de Planeación del Sistema de Intermediación Financiera no Bancaria, Dirección de Planeación Financiera, DGPH.

22/07/87

PF03

RENDIMIENTOS/PF03

RENDIMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS SELECCIONADOS, 1987 %/

Junio

Activos	Nominal	Real	Diferencia con el tipo de cambio.
Apasco SA a/	95.3	82.2	87.4
Acciones de Comunicaciones y Trans. b/	47.5	37.6	41.5
San Luis SA-1	45.9	36.1	40.0
Telmex 88-B	42.4	32.9	36.7
Accival (Accival) c/	29.0	20.4	23.8
Fonbna (Banamex) c/	23.8	15.5	18.8
Acciones de servicios b/	22.4	14.1	17.4
Acciones Ind. de la transformación b/	19.6	11.6	14.8
Petrobono 86	18.2	10.3	13.4
Indice de Precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores.			
Petrobono 85-1	17.2	7.3	12.5
ffova (Inverlat) d/	12.0	4.5	7.5
Petrobono 85	11.0	3.6	6.6
Obligaciones quirografarias	10.2	2.8	5.7
Valof d/	8.8	1.5	4.4
Cete (91 días)	8.6	1.3	4.3
Papel Comercial (30 días)	8.2	0.9	3.8
Acceptaciones Bancarias (28 días)	7.9	0.6	3.5
Pagaré (3 meses)	7.9	0.6	3.5
Cete (28 días)	7.6	0.4	3.3
Cede (3 meses)	7.6	0.3	3.2
Pagaré (1 mes)	7.6	0.3	3.2
Cede (1 mes)	7.3	0.3	3.2
Petrobono 84	7.5	0.3	3.2
Inflación	7.2	—	2.9
Petrobono	6.6	-0.5	2.3
Marco Alemán	5.2	-1.9	0.9
Franco Suizo	5.1	-1.9	0.9
Dólar libre	4.2	-2.8	—
Libra Esterlina	4.0	-3.0	-0.2
Yen Japonés	3.1	-3.9	-1.1
Oro (Centenario)	3.0	-3.9	-1.2
Petrobono 87	0.1	-6.7	-4.0
Plata (Onza Troy)	-2.4	-9.0	-6.4

*/ Se refiere al rendimiento del 1 al 30 de junio de 1987.

El rendimiento real y el diferencial con el tipo de cambio se calculan obteniendo la diferencia porcentual entre el rendimiento nominal de cada activo y el crecimiento del índice de precios al consumidor y el tipo de cambio libre respectivamente.

a/ Pertenece a los cinco emisores más activos en el mes.

b/ Índice de precios y cotizaciones de las acciones del sector correspondiente.

c/ Sociedades de Inversión Comunes; la referencia entre paréntesis corresponde a la empresa administradora.

d/ Sociedades de Inversión de Renta Fija.

FUENTE: Subdirección de Planeación del Sistema de Intermediación Financiera no Bancaria, Dirección de Planeación Financiera, DGPH.

RENDIMIENTO DE ACTIVOS FINANCIEROS SELECCIONADOS, 1987 */

Enero-junio

Activos	Nominal	Real	Diferencia con el tipo de cambio
Telmex 88-B	1187.7	731.3	777.2
San Luis #A-1	820.8	494.4	527.2
Acciones Ind. de la transformación b/	514.7	296.8	318.7
Ápascal #A a/	294.2	148.0	161.7
Índice de Precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores.	243.2	104.9	133.8
Accival (Accival) c/	237.4	117.8	129.8
Acciones de Comunicaciones y Trans. b/	209.0	99.5	110.5
Acciones de servicios b/	181.9	82.0	92.1
Petrobono 86	164.8	70.9	80.4
Fonbna (Banamex) c/	160.5	68.1	77.4
Petrobono 85-1	115.7	39.2	46.9
Petrobono 85	92.0	24.0	30.8
Plata (Onza Troy)	78.8	15.4	21.8
Petrobono 84	66.6	7.5	13.5
Ffova (Inverlat) d/	66.0	7.1	13.1
Oro (Centenario)	60.9	3.9	9.6
Papel Comercial (30 días)	59.9	3.3	9.0
Valor d/	58.6	2.4	8.0
Aceptaciones Bancarias (28 días)	58.3	2.2	7.9
Cete (91 días)	58.2	2.1	7.8
Cete (28 días)	57.5	1.7	7.3
Libra Esterlina	56.5	1.1	6.6
Pagará (1 mes)	56.3	0.9	6.5
Yen Japonés	55.0	0.1	5.6
Inflación	54.9	---	5.5
Cede (1 mes)	54.5	-0.3	5.2
Franco Suizo	53.6	-0.9	4.6
Pagará (3 meses)	52.7	-1.4	4.0
Cede (3 meses)	52.6	-1.5	4.0
Marco Alemán	52.6	-1.5	3.9
Dólar Libre	46.8	-5.2	---
Petrobono 87	42.3	-8.2	-3.1

*/ Se refiere al rendimiento con reinversión de enero a junio de 1987.

El rendimiento real y el diferencial con el tipo de cambio se calculan obteniendo la diferencia porcentual entre el rendimiento nominal de cada activo y el crecimiento del índice de precios al consumidor y el tipo de cambio libre respectivamente.

a/ Pertenece a los cinco emisores más activos en el mes.

b/ Índice de precios y cotizaciones de las acciones del sector correspondiente.

c/ Sociedades de Inversión Comunes: la referencia entre paréntesis corresponde a la empresa administradora.

d/ Sociedades de Inversión de Renta Fija.

FUENTE: Subdirección de Planeación del Sistema de Intermediación Financiera no Bancaria, Dirección de Planeación Financiera, DGFH.

Cuadro A-10
 INDICE DE PRECIOS Y COTIZACIONES DEL MERCADO ACCIONARIO
 (Porcentajes)

Sector	1986				1987								Enero-junio			
	Diciembre		Enero		Febrero		Marzo		Abril		Mayo		Junio		Enero-junio	
	variación %		variación %		variación %		variación %		variación %		variación %		variación %		variación %	
	nominal	real														
Indice General	12.95	4.71	27.98	18.37	32.42	23.51	23.43	15.77	24.13	14.15	17.17	1.64	12.81	4.36	243.23	104.93
Industria extractiva	14.84	6.49	26.00	16.56	47.32	37.43	51.05	41.70	48.40	36.52	-1.58	-8.44	6.69	-0.47	336.93	182.37
Industria de la transformación	16.55	8.07	23.17	13.94	34.73	25.68	20.31	12.87	12.69	3.67	14.79	6.78	19.62	11.59	208.96	99.66
Industria de la construcción	15.33	6.94	30.45	20.68	14.74	7.03	24.35	16.65	32.43	21.83	13.77	5.83	7.72	0.49	202.08	95.22
Comercio	15.77	7.34	22.87	13.67	29.62	20.91	33.29	25.04	12.05	3.08	18.51	10.24	10.06	2.67	210.25	100.50
Comunicaciones y transportes	3.64	-3.90	17.69	8.87	23.23	14.96	24.16	16.47	23.36	13.49	87.62	74.53	47.49	37.58	514.68	297.24
Servicios	14.83	6.48	19.59	10.63	36.57	27.40	11.17	4.29	8.70	0.00	16.75	8.60	22.36	14.14	181.93	82.20
Otros	14.91	6.55	37.14	26.87	45.15	35.40	16.55	9.34	21.10	11.41	20.87	12.44	11.21	3.74	277.69	144.08

FUENTE: Subdirección de Planeación del Sistema de Intermediación Financiera Bancaria, Dirección Planeación Financiera, DGPH.
 Elaborado con base en cifras de la Bolsa Mexicana de Valores.

28/08/87

INDOSECAR/SPB#08

Cuadro A-11
 SOBREVOLACION DE LAS ACCIONES COTIZADAS EN BOLSA, 1986-1987
 (Porcentajes)

	1986		1987		1987		1987		1987		1987	
	Enero	Junio	Enero	Febrero	Marzo		Abril		Mayo	Junio		
	Promedio simple	Promedio ponderado	Promedio simple	Promedio ponderado	Promedio simple	Promedio simple	Promedio ponderado					
PROMEDIO DE LOS SECTORES	-55.0	-67.3	-18.0	-8.0	2.0	--	11.0	--	19.0	38.0	--	
SECTOR INDUSTRIA EXTRACTIVA	-79.0	-83.6	-41.0	-43.0	1.0	24.0	26.0	73.0	27.0	39.0	45.0	
Rama mineras	-79.0	-83.6	-41.0	-43.0	1.0	24.0	26.0	73.0	27.0	39.0	45.0	
SECTOR INDUSTRIA DE LA TRANSFORMACION	-58.4	-62.1	-32.5	-32.0	-12.6	27.0	-16.9	30.0	-7.6	7.5	34.0	
Rama quimicas y petrolquimicas	-37.0	-36.2	37.0	2.0	33.0	39.0	33.0	21.0	32.0	62.0	65.0	
Rama celulosa y papel	-78.0	-76.4	-43.0	-44.0	-42.0	10.0	-31.0	-1.0	-23.0	4.0	52.0	
Rama editoriales, imprentas e industrias conexas	-87.0	-53.5	-48.0	-32.0	10.0	23.0	37.0	28.0	12.0	12.0	-24.0	
Rama siderurgico	-88.0	-75.8	-91.0	-75.0	-75.0	-28.0	-75.0	-24.0	-57.0	5.0	-55.0	
Rama metalurgico	-70.0	-80.7	-64.0	-61.0	-50.0	-45.0	-50.0	-18.0	-55.0	-47.9	-21.0	
Rama fabricacion y reparacion de productos metalurgicos	-82.0	-85.4	-68.0	-56.0	-21.0	-38.0	-40.0	-12.0	3.0	6.0	60.0	
Rama electrico-electronica	-79.0	-74.0	-49.0	-14.0	19.0	107.0	-3.0	59.0	22.0	24.0	01.0	
Rama maquinaria y equipo de transporte	-66.0	-73.7	-59.0	-58.0	-19.0	93.0	-45.0	57.0	-34.0	-21.0	46.0	
Rama productos alimenticios, bebidas y tabaco	-41.0	-47.3	7.0	39.0	38.0	66.0	-28.0	53.0	41.0	65.0	67.0	
Rama fabricacion textiles, prendas de vestir y productos de cuero	-23.0	-35.0	3.0	0.0	5.0	35.0	7.0	5.0	22.0	48.0	47.0	
Rama fabricacion de productos de caucho y material plastico	-42.0	-45.8	-68.0	-55.0	-41.0	-56.0	-45.0	-63.0	-39.0	-35.0	-8.0	
Rama fabricacion de productos minerales no metalicos	-64.0	-76.0	-17.0	-25.0	-14.0	-14.0	-23.0	-23.0	-18.0	-3.0	-3.0	
Rama otras industrias de la transformacion	1.0	-46.0	39.0	-41.0	-7.0	-7.0	-13.0	-15.0	-5.0	4.0	4.0	
SECTOR INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION	-41.5	-77.5	-31.5	-31.0	-25.0	27.0	35.0	239.0	-20.5	2.0	84.0	
Rama industria cementera	-19.0	-89.4	-2.0	-12.0	-1.0	29.0	120.0	247.0	30.0	54.0	94.0	
Rama material para construccion	-64.0	-74.5	-61.0	-59.0	-49.0	-32.0	-50.0	-32.0	-71.0	-50.0	-41.0	
SECTOR COMERCIO	-24.0	-39.1	70.0	81.0	92.0	130.0	81.0	159.0	26.0	124.0	136.0	
Rama casas comerciales	-24.0	-39.1	70.0	81.0	92.0	130.0	81.0	159.0	26.0	124.0	136.0	
SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	-79.5	-81.0	-78.0	-73.5	-64.0	-89.0	-63.0	-67.0	-46.0	-25.0	-12.0	
Rama transportes	-69.0	-84.0	-76.0	-61.0	-44.0	-35.0	-57.0	-33.0	-57.0	-47.0	-46.0	
Rama comunicaciones	-90.0	-81.0	-89.0	-86.0	-84.0	-84.0	-69.0	-67.0	-35.0	-3.0	-3.0	
SECTOR SERVICIOS	--	--	--	62.0	37.0	37.0	34.0	-100.0	61.0	70.0	70.0	
Rama otros servicios	--	--	--	62.0	37.0	37.0	34.0	-100.0	61.0	70.0	70.0	
SECTOR VARIOS	-51.0	-57.8	1.0	-22.5	-13.0	6.0	-20.0	4.0	20.5	36.0	37.0	
Rama controladoras	-50.0	-58.5	-3.0	-23.0	-4.0	15.0	-19.0	11.0	33.0	53.0	44.0	
Rama otros	-52.0	-57.0	1.0	-22.0	-22.0	-21.0	-21.0	--	8.0	14.0	14.0	

FUENTE: Subdirección de Planeación del Sistema de Intermediación Financiera no Bancaria, Dirección de Planeación Financiera, DCFM.
 Elaborada a partir de información de la Bolsa Mexicana de Valores.

29/12/87

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

CUADRO A-12

RENDIMIENTO REAL ACUMULADO DEL 1° DE ENERO DE 1987 AL ULTIMO DIA DE CADA MES

Tasas deflacionadas con la inflación acumulada en el período correspondiente

CONCEPTO	Enc.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.
1. DEPOSITOS A PLAZO FIJO												
1 mes	-6.48	-1.46	2.22	-1.72	-1.37	-0.55	-1.24	-2.23	-1.01	-2.02	-2.46	-7.04
3 meses 1/ 2/	-8.00	-2.99	6.83	2.51	2.64	3.31	2.13	0.83	1.97	0.57	-0.15	-6.45
6 meses 1/ 2/	-15.20	-10.17	7.18	3.12	3.33	4.02	2.66	1.21	2.25	1.07	0.51	-5.44
2. PAGARES BANCARIOS												
1 mes	-3.65	1.37	5.08	1.11	1.19	1.77	0.82	-0.40	0.67	-0.46	-0.98	-5.69
3 meses 2/	-8.76	-3.75	-0.06	-4.00	-3.65	-2.83	-3.51	-4.43	-3.03	-3.85	-4.12	-10.05
6 meses 2/	-15.20	-10.17	-6.53	-10.34	-9.96	-9.13	-9.76	-10.60	-9.23	-9.97	-10.17	-15.69
3. COSTO DE CAPTACION												
A plazo (CPP)	-1.21	3.98	7.78	3.71	3.83	4.36	3.32	2.01	3.08	1.85	-1.44	-4.07
Total (CPT)	-15.76	-10.75	-6.74	-10.29	-9.49	-8.91	-9.35	-10.47	-9.16	-10.05	-10.33	-15.44
4. CETES (Mercado primario) 3/												
1 mes	1.67	5.52	8.93	4.23	3.97	4.13	3.14	1.61	2.60	1.39	1.12	-3.58
3 meses 2/	0.74	5.81	9.57	4.31	3.92	4.26	2.94	1.52	2.62	1.33	0.69	-5.82
5. ACEPTACIONES BANCARIAS (Mercado primario) 3/	3.87	7.78	10.84	6.04	5.31	5.51	4.31	2.95	3.92	2.73	2.39	-1.86
6. PAPEL COMERCIAL (Mercado primario) 3/												
Bursátil	5.78	8.84	12.02	7.18	6.47	6.71	5.58	4.08	5.04	3.84	3.47	-0.98
Extrabursátil	4.25	10.17	13.35	8.13	7.75	9.43	7.46	5.58	6.38	5.44	6.32	2.69
7. PETROBONOS 4/												
Emisión 84	12.58	25.87	28.76	29.56	28.44	24.16	7.00	7.34	6.91	4.87	4.19	18.14
Emisión 85	102.66	113.15	87.19	87.06	74.35	68.91	33.44	32.97	33.77	30.08	30.96	26.93
Emisión 85-1	135.06	132.08	111.63	110.05	97.23	93.27	41.48	38.25	44.56	34.34	39.98	34.49
Emisión 86	105.73	105.64	118.99	121.50	150.94	157.71	96.75	76.19	60.69	65.39	41.50	27.70
8. RENDIMIENTO EN PESOS DEL EURODOLAR 5/												
1 mes	-9.42	-1.34	2.73	-4.93	-3.92	-3.09	-6.59	-9.11	-8.88	-11.33	18.12	0.83
3 meses 2/	-9.76	-1.43	2.62	-4.99	-4.03	-3.27	-6.72	-9.22	-8.99	-11.39	18.18	0.88
6 meses 2/	-9.86	-1.54	2.56	-5.17	-4.26	-3.52	-6.92	-9.38	-9.14	-11.13	17.84	0.54
9. TASAS DE REFERENCIA PARA CREDITOS												
CPP + 5	3.41	8.65	12.52	8.42	8.58	9.14	8.09	6.77	7.90	6.64	6.23	0.47
CPP + 10	8.04	13.33	17.29	13.19	13.39	14.02	12.98	11.66	12.86	11.60	11.21	5.21
CPP + 15	12.66	18.04	22.10	18.02	18.28	18.98	17.98	16.69	17.98	16.74	16.38	10.15
CPT + 6	-10.21	-5.21	-1.19	-4.82	-4.04	-3.47	-3.96	-5.16	-3.82	-4.78	-5.11	-10.57
10. INDICE DE LA BOLSA	220.71	277.50	217.59	279.60	265.34	243.17	322.38	355.10	370.29	123.59	7.46	-13.45

1/ Re inversiones a la tasa del pagaré de un mes.

2/ Excluye ganancias o pérdidas de capital derivadas de vender el título antes del vencimiento.

3/ Supone conversión de las tasas originales a tasa en curva de 30 y 90 días. En aceptaciones y papel comercial, tasas de emisiones a 28 días de plazo convertidas a 50 días, en curva.

4/ Reinversión del cupón trimestral en el mismo instrumento.

5/ Incluye la depreciación del tipo de cambio libre.

En CETES, aceptaciones, papel comercial, PETROBONOS y eurodólar no se excluyen del rendimiento las comisiones ni diferencias compra-venta.

FUENTE:

BANXICO

CUADRO A-13

CRECIMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS DEL GOBIERNO CENTRAL DE
ALGUNOS PAISES OCCIDENTALES, 1849-1982

País	Número de ministerios	
	1849*	1982
Francia	10	42
Canadá	8	36
Italia	11	28
Reino Unido	12	22
Dinamarca	8	20
Nueva Zelanda	19	19
Suecia	7	18
Alemania	12	17
Noruega	7	17
Bélgica	6	15
Finlandia	11	15
Irlanda	11	15
Australia	7	14
Austria	9	14
Holanda	9	14
EEUU	6	13
Suiza	7	7
PROMEDIO	9.4	19.2

* O una fecha cercana después de su independencia nacional, si es después de esta fecha.

Fuente: Richard Rose, Understanding Big Government. The Programme Approach (Londres: Sage Publications, 1984) pp. 157.

CUADRO A-14

CAMBIOS EN EL GASTO PUBLICO EN LOS PROGRAMAS PRINCIPALES DE
PAISES OCCIDENTALES, 1954-1980

(como porcentaje del Producto Nacional Bruto)

País	Educación		Salud		Mantenimiento del Ingreso*		Defensa		Infra- estruc.		Pago Intereses	
	1954	1980	1954	1980	1954	1980	1954	1980	1954	1980	1954	1980
Dinamarca	3.6	7.6	2.4	5.6	7.0	19.7	---	2.3	---	---	1.3	---
Francia	3.6	5.7	2.3	6.0	11.2	17.9	6.0	3.4	3.1	4.0	1.3	1.5
Alemania	3.6	5.1	2.5	6.5	11.5	19.0	3.8	2.9	1.9	5.3	0.8	1.9
Italia	2.8	5.5	1.4	5.9	10.1	15.4	---	1.9	---	4.8	2.2	6.2
Japón	1.9	5.0	1.0	4.7	2.9	7.3	2.1	0.9	11.1	5.8	0.6	3.2
Holanda	4.2	8.3	1.1	7.1	6.4	21.1	6.0	3.2	3.4	4.5	2.8	4.7
Reino Uni.	3.9	5.4	2.9	4.7	6.4	11.7	8.5	4.7	1.1	3.0	3.9	4.6
EEUU	3.0	5.6	0.8	2.5	4.1	9.8	11.3	4.6	1.8	3.0	1.5	2.7
PROMEDIO	3.3	6.0	1.8	5.4	7.4	15.2	6.3	3.2	3.7	4.3	1.8	3.5

* Se refiere, sobre todo, a seguros de desempleo.

Fuente: Richard Rose, Understanding Big Government. The Programme Approach (Sage Publications, 1984) pp. 213.

CUADRO A-15

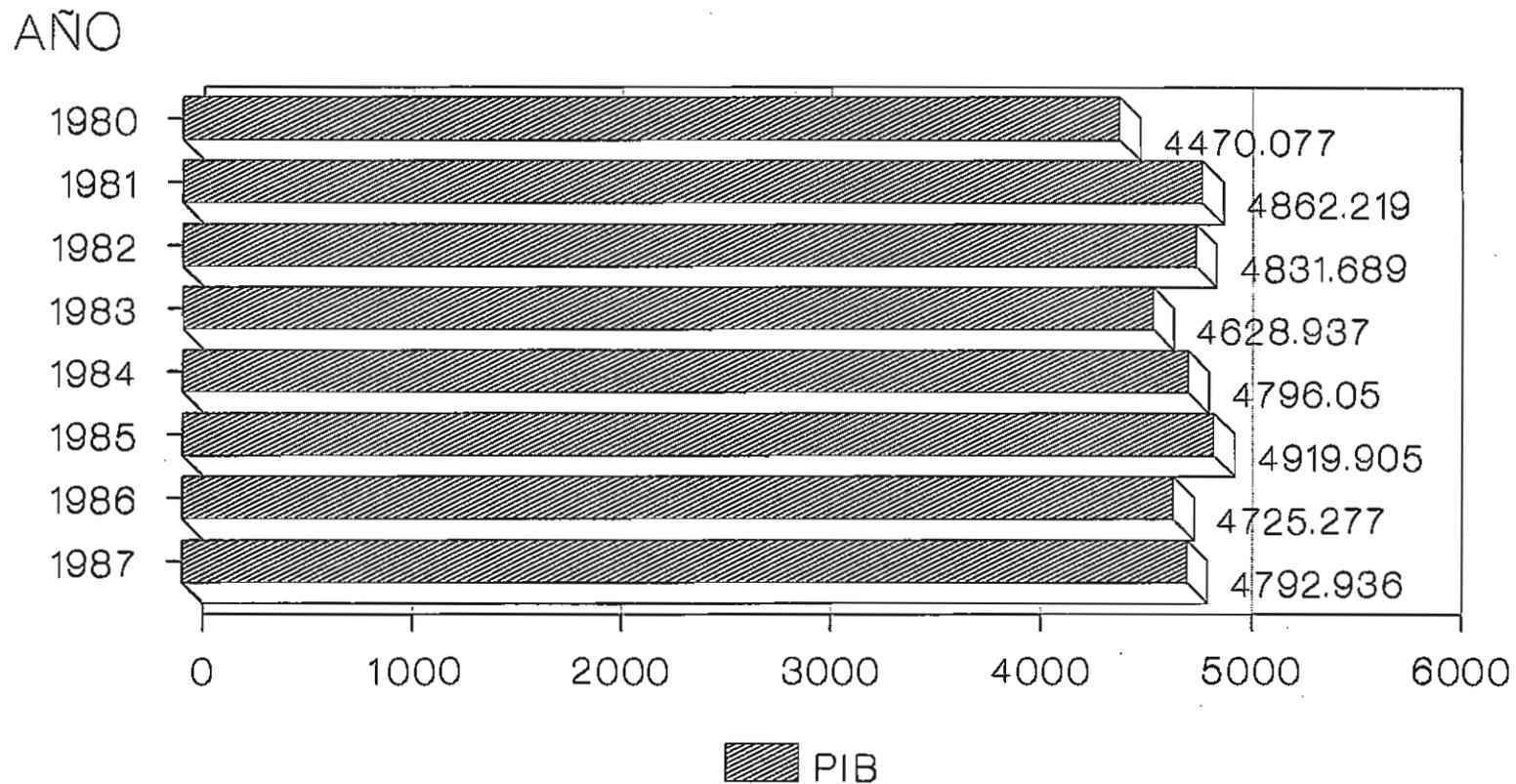
CAMBIOS EN EL EMPLEO PUBLICO EN LOS PROGRAMAS PRINCIPALES DE
PAISES OCCIDENTALES, 1951-1980

(como porcentaje del empleo total)

País	Educación		Salud		Empresas Públicas		Defensa	
	1951	1980	1951	1980	1951	1980	1951	1980
Reino Un.	2.6	6.7	2.1	5.4	11.9	8.7	5.2	2.3
Alemania	1.4	3.5	1.8	4.4	6.4	7.6	---	2.7
Italia	1.4	5.2	0.9	3.5	3.5	7.3	2.6	2.0
Suecia	2.3	4.1	1.6	9.2	5.5	7.8	3.1	2.2
EEUU	2.9	7.0	0.8	1.7	1.2	1.9	7.8	3.0
PROMEDIO	2.1	5.5	1.4	4.8	5.7	6.7	3.7	2.4

Fuente: Richard Rose, Understanding Big Government. The Programme
(Londres: Sage Publications, 1984) pp. 214.

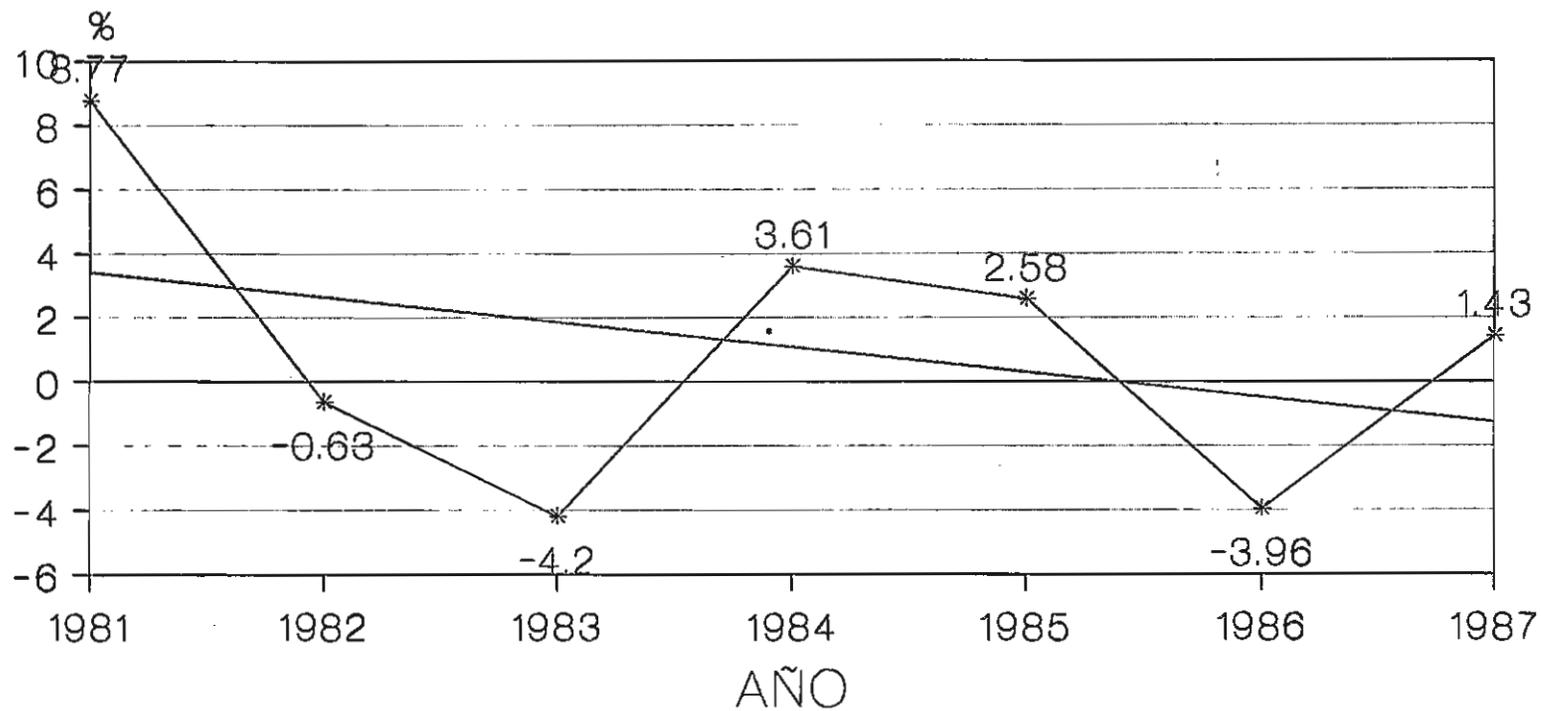
GRAFICA A-1
PRODUCTO INTERNO BRUTO 1980-1987
(miles de millones de pesos de 1980)



Fuente: "SCNM", INEGI
(1987, preliminar)

GRAFICA A-2

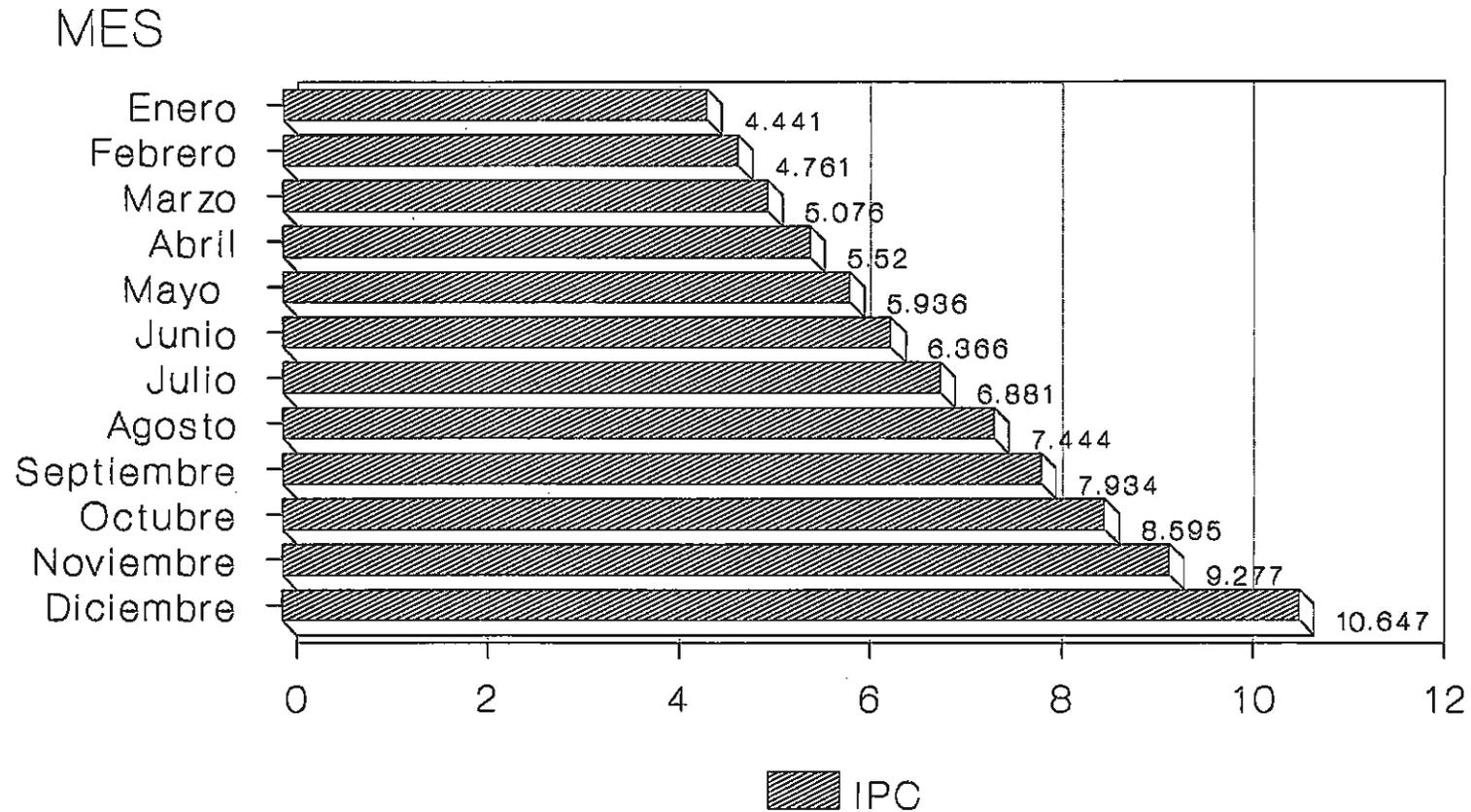
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO 1981-1987



—+— TENDENCIA —*— TASA DE CRECIMIENTO

Fuente: "SCNM", INEGI
(1987, preliminar)

GRAFICA A-3
INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1987
(base 1978=0.100)

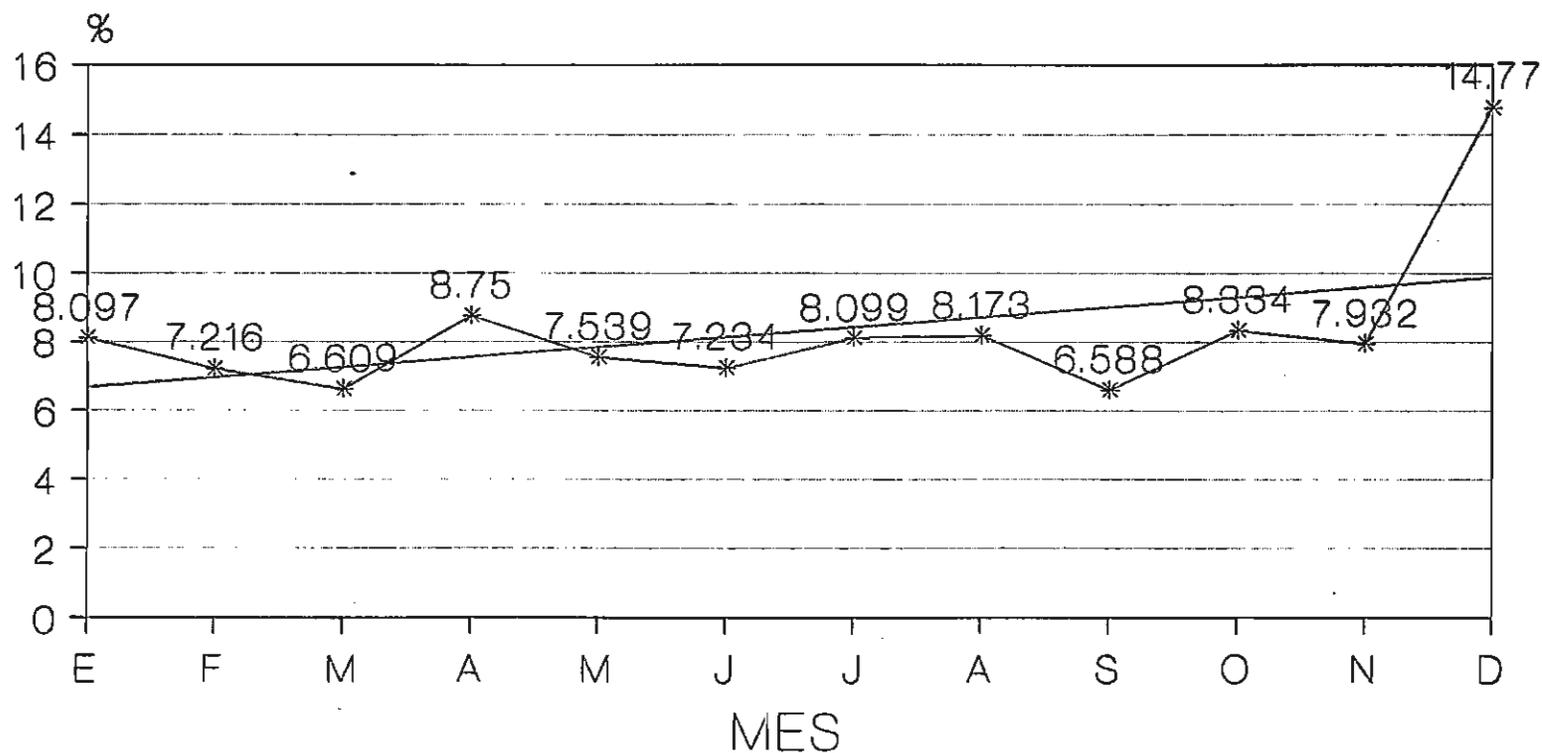


Fuente: Banxico

GRAFICA A-4

INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR 1987

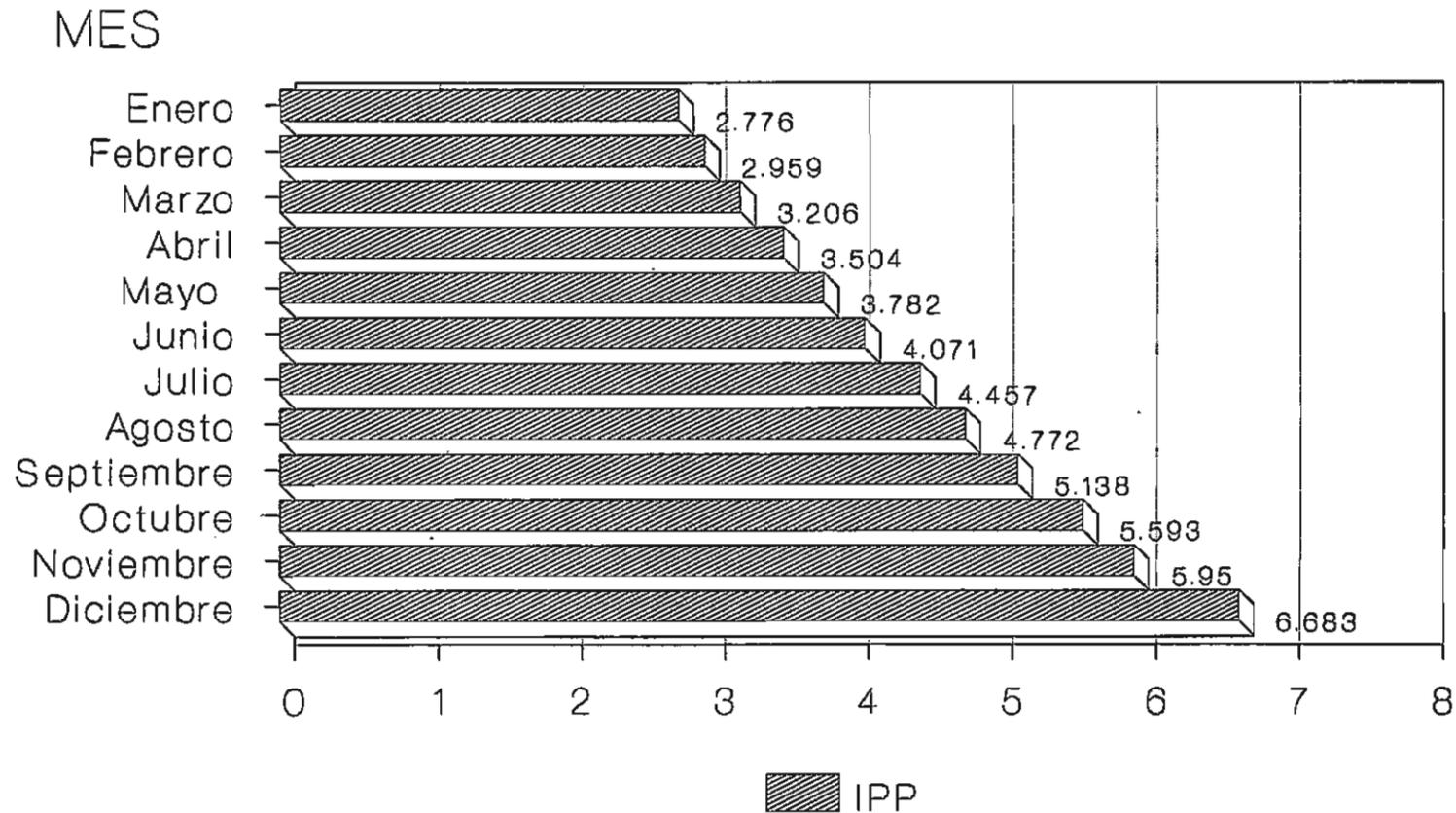
Tasas de crecimiento mensual



—+— TENDENCIA —*— TASA DE CRECIMIENTO

Fuente: Banxico

GRAFICA A-5
INDICE DE PRECIOS AL PRODUCTOR 1987
(base 1980=0.100)

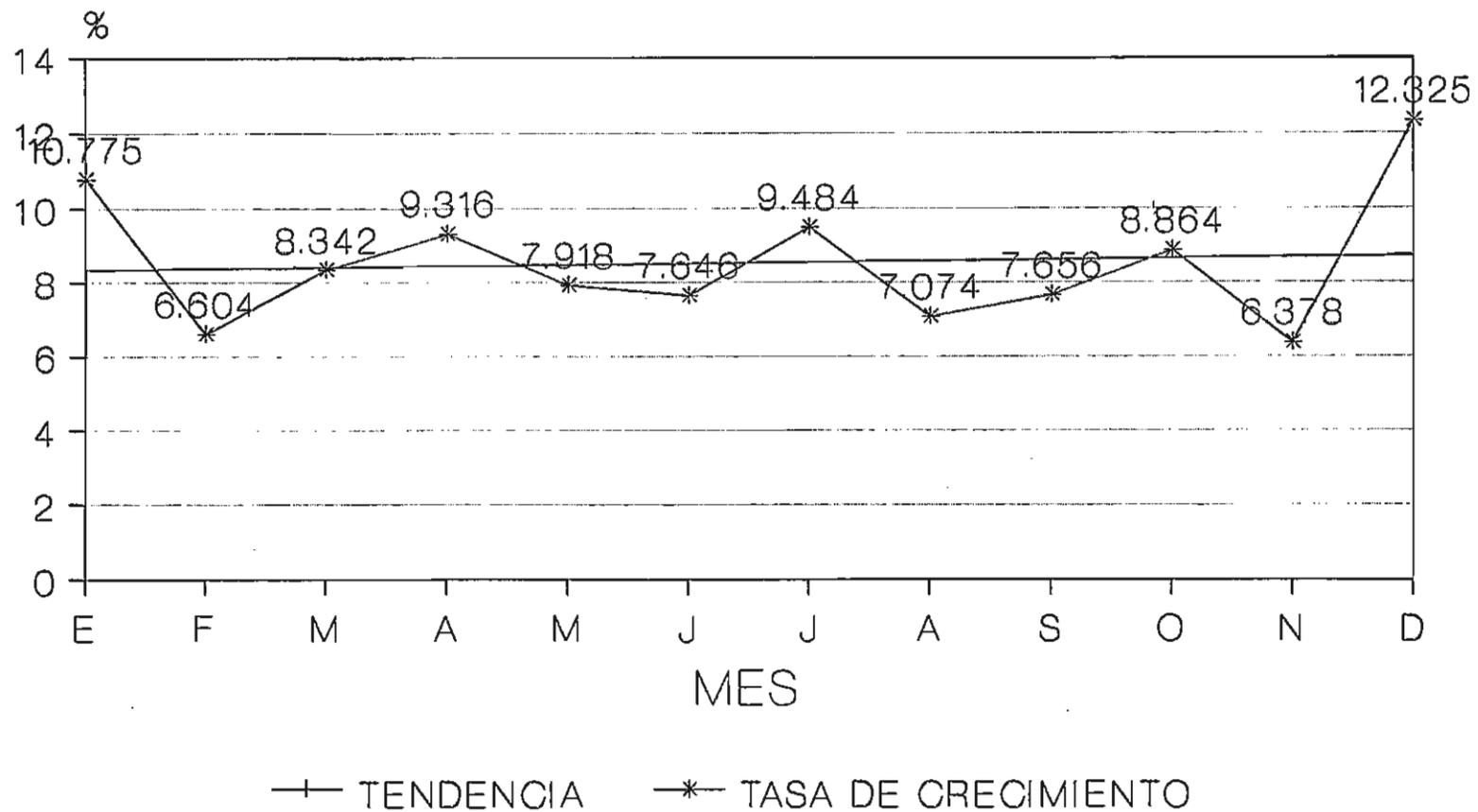


Fuente: Banxico

GRAFICA A-6

INDICE DE PRECIOS AL PRODUCTOR 1987

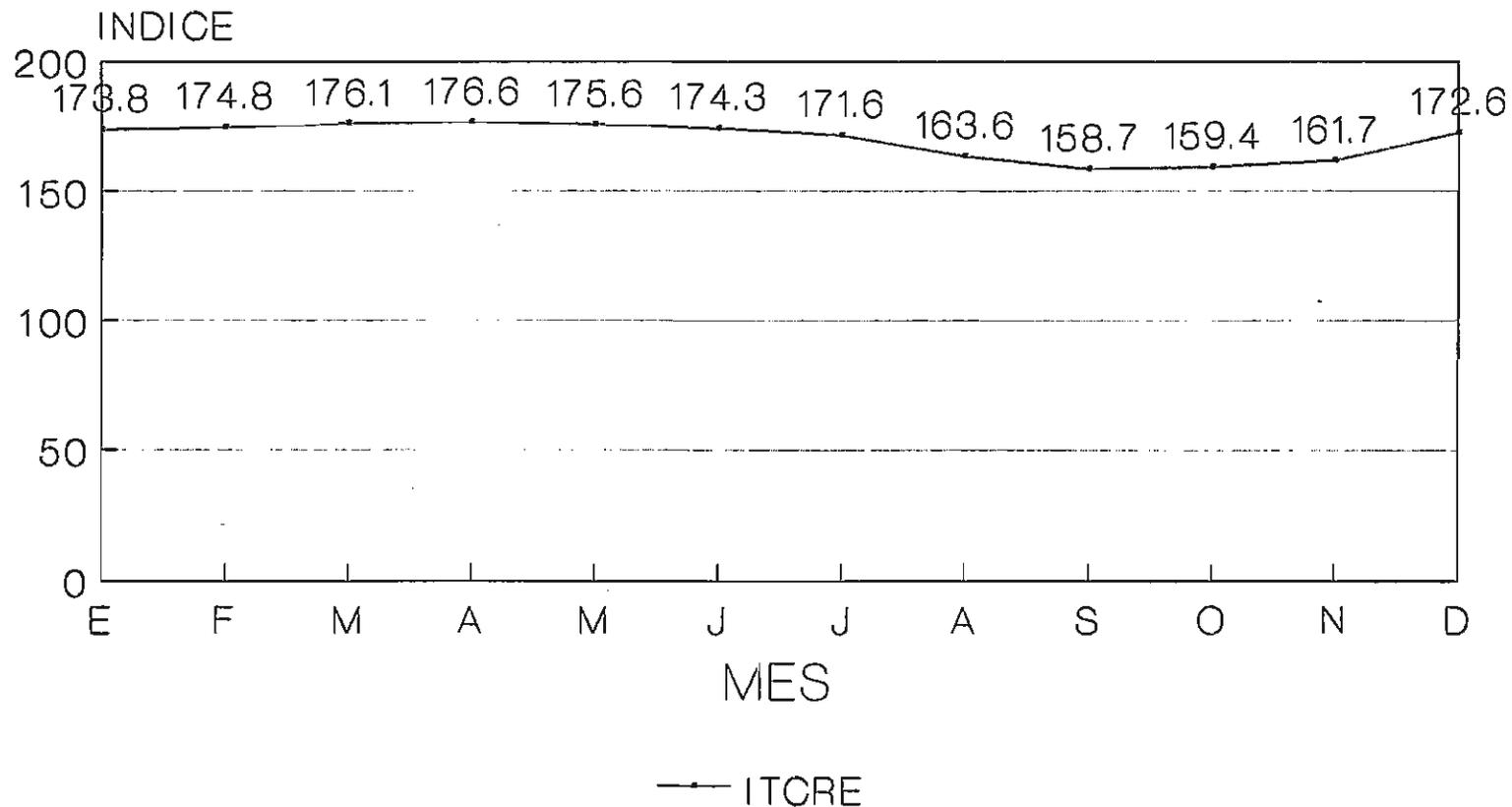
Tasas de crecimiento mensual



Fuente: Banxico

GRAFICA A-7

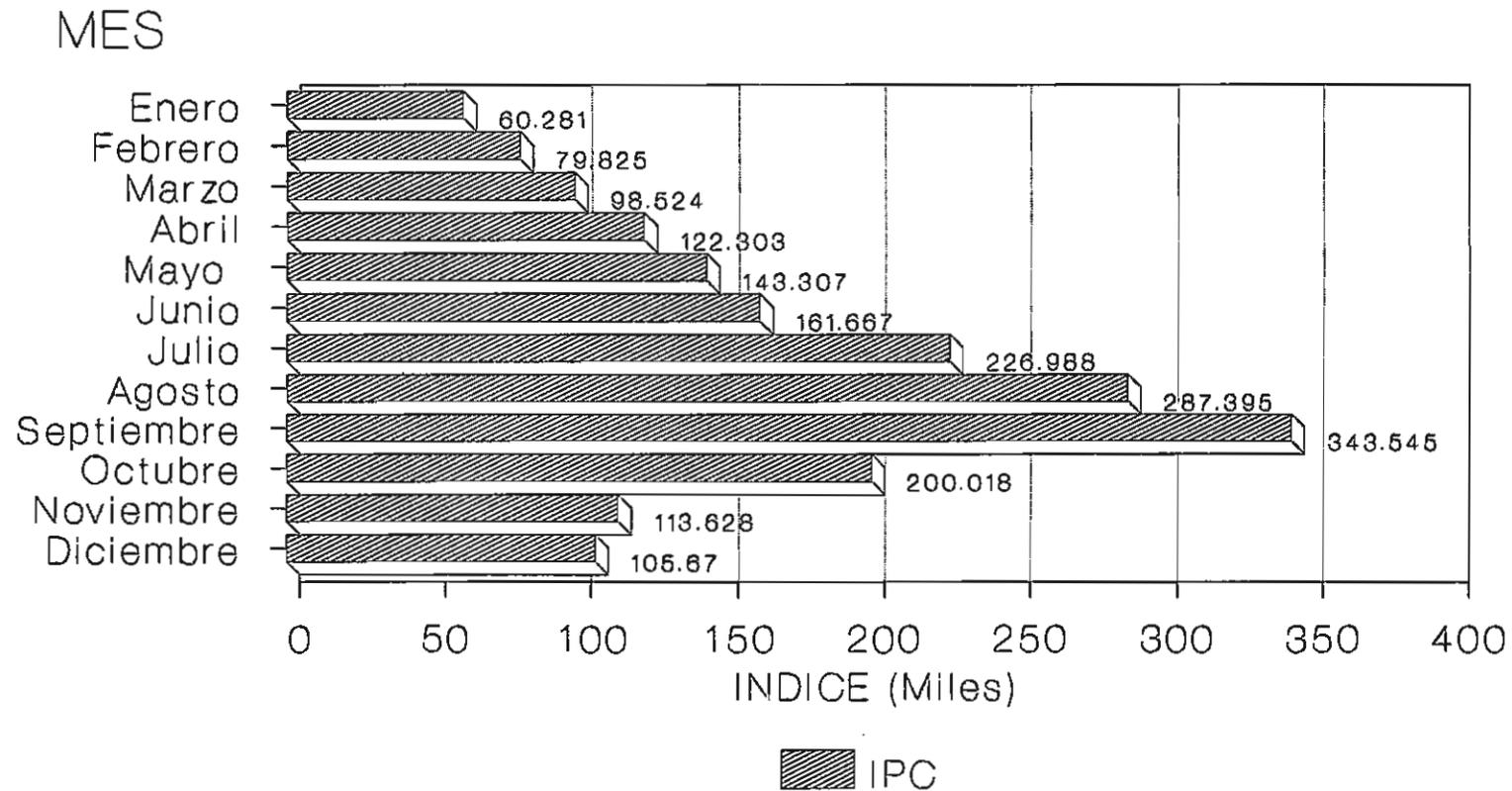
INDICE DE TIPO DE CAMBIO REAL EFECTIVO 1987 (base 1970=100)



Fuente: Banxico
Elaborado con una canasta de 133 países

GRAFICA A-8

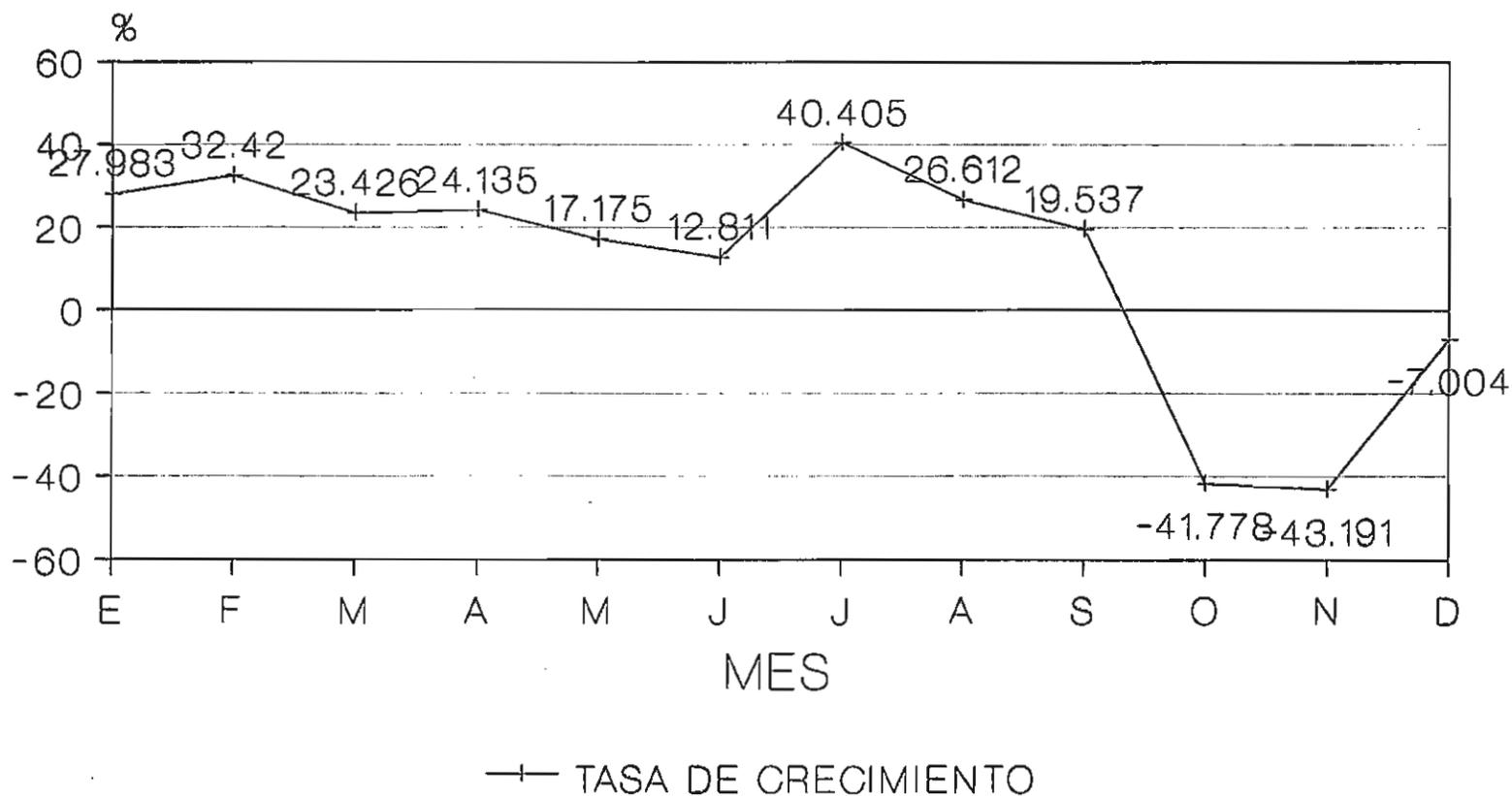
INDICE DE PRECIOS Y COTIZACIONES BOLSA MEXICANA DE VALORES, 1987



Fuente: BMV
Datos al final de periodo

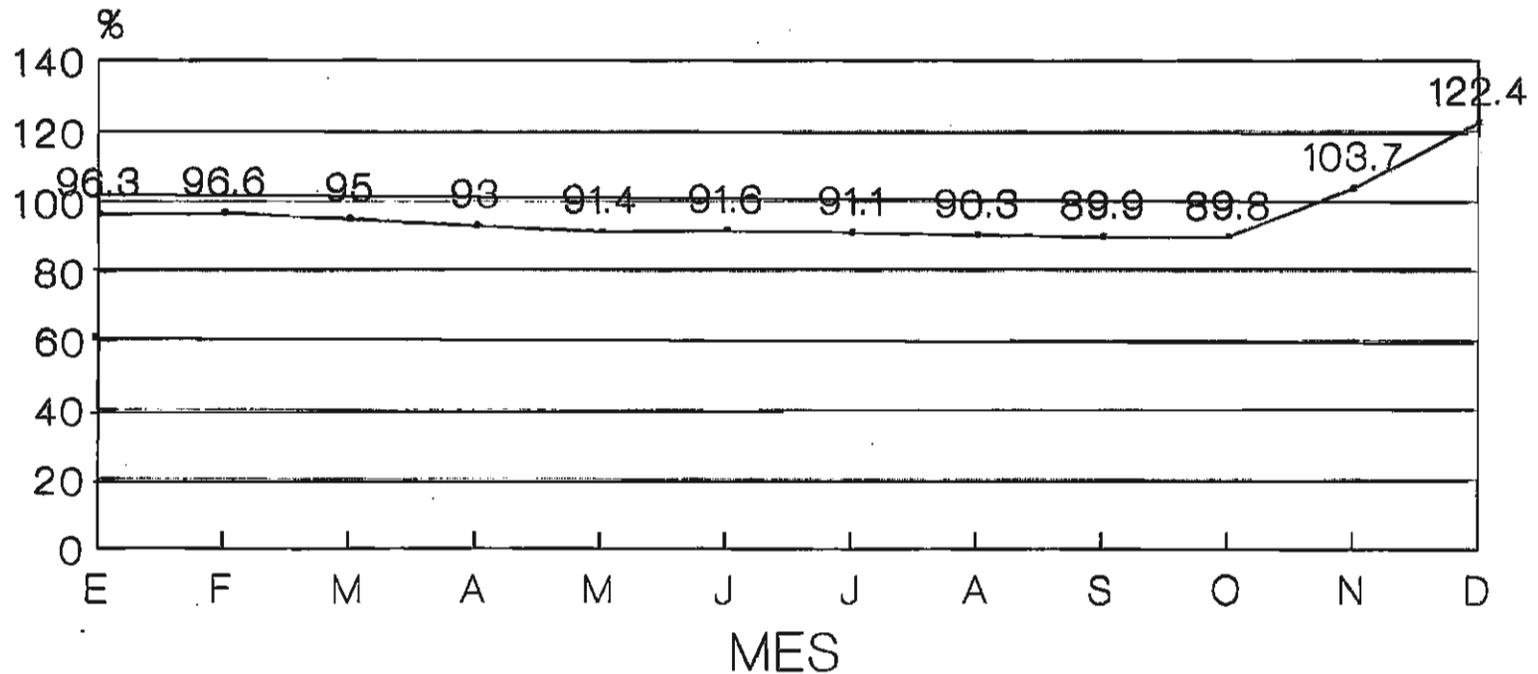
GRAFICA A-9

INDICE DE PRECIOS Y COTIZACIONES BMV, TASAS DE CRECIMIENTO MENSUAL, 1987



Fuente: BMV
 Datos al final de periodo

GRAFICA A-10 TASAS DE RENDIMIENTO DE LOS CETES A 28 DIAS, 1987

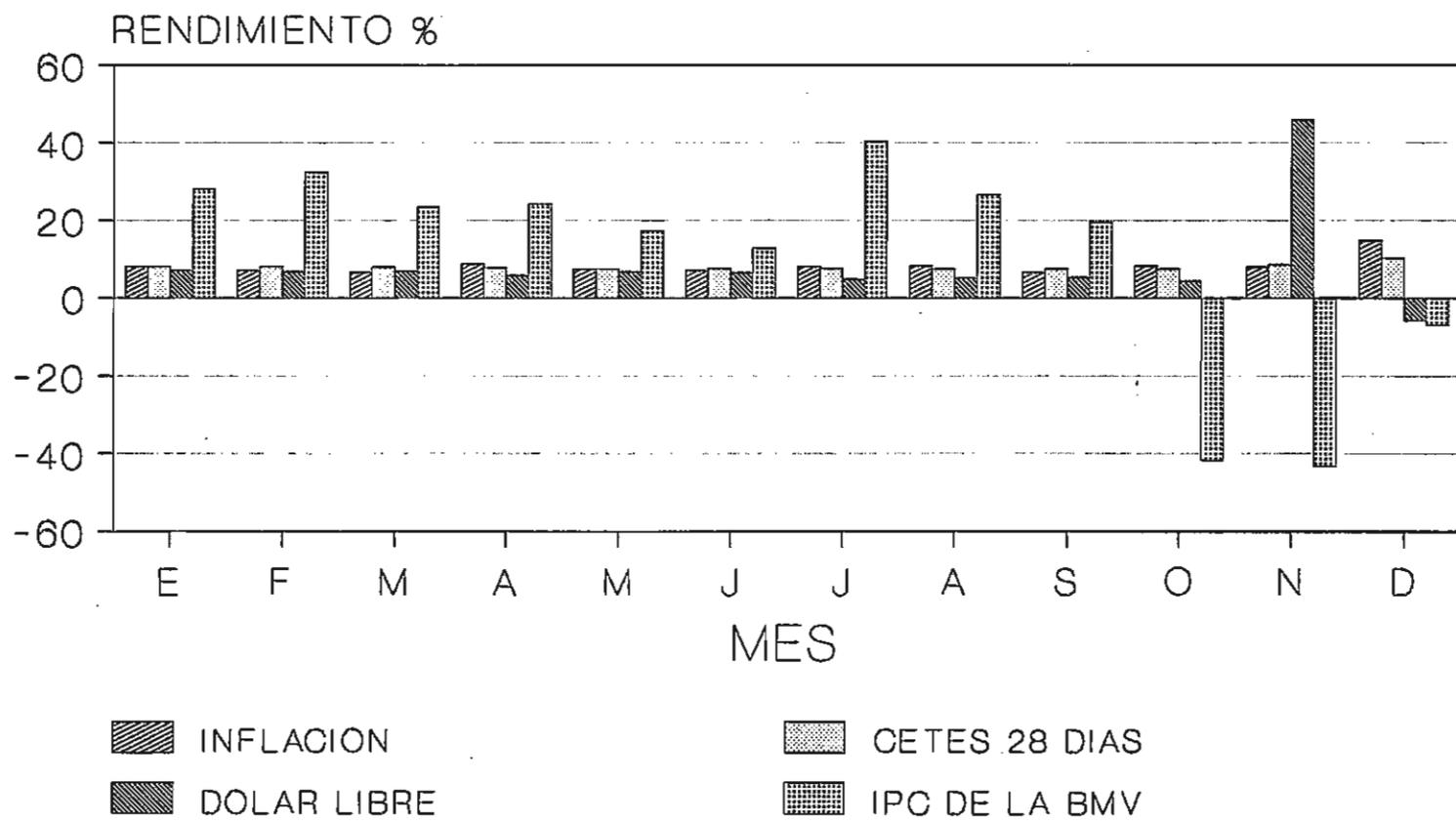


— TASA DE RENDIMIENTO

Fuente: Banxico
Promedio ponderado en porcentaje anual
Mercado primario

GRAFICA A-11

TASAS DE RENDIMIENTO DE DIFERENTES INSTRUMENTOS, 1987

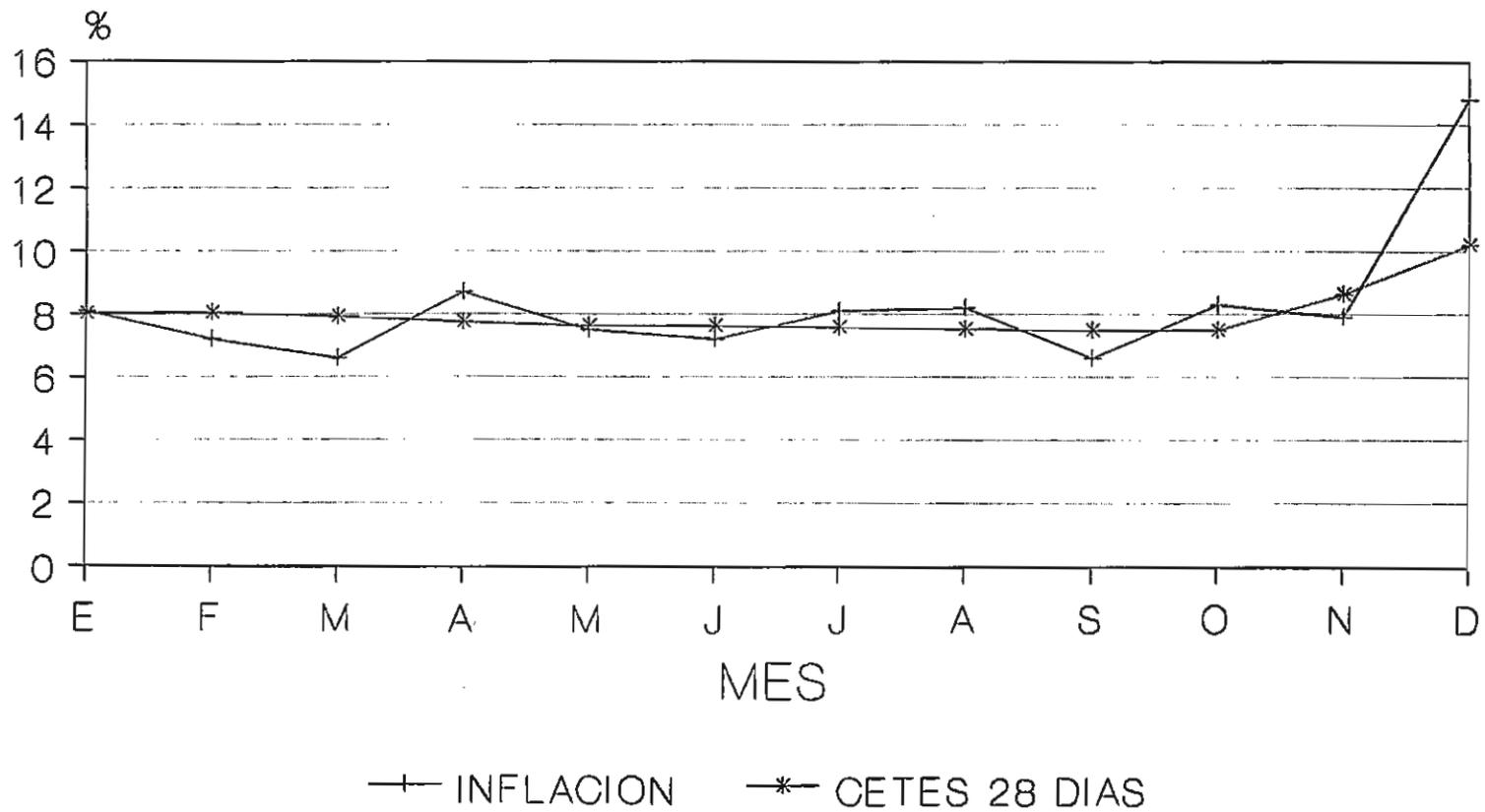


Fuente: Banxico

GRAFICA A-12

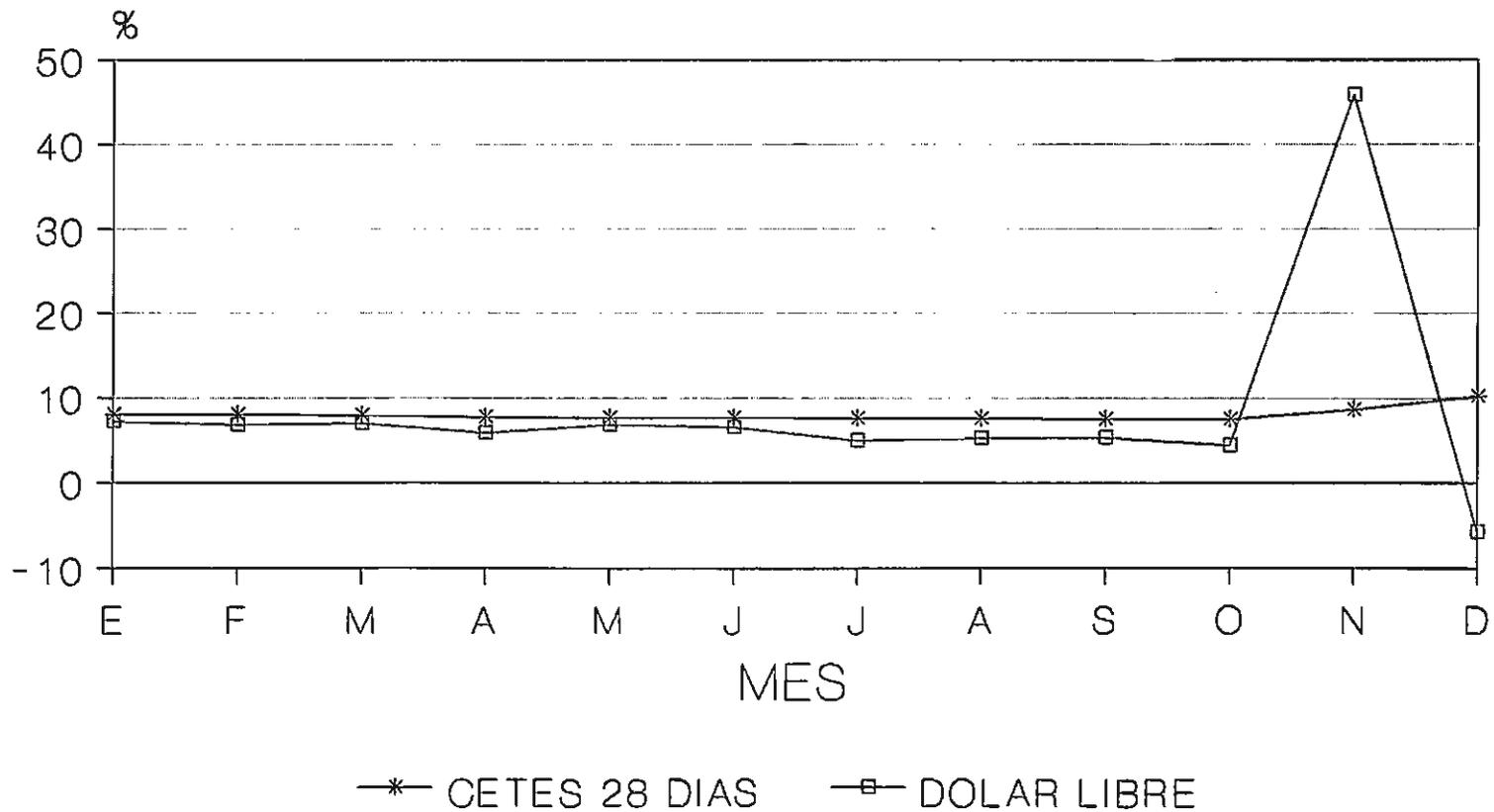
RENDIMIENTO DE CETES CONTRA INFLACION

1987



Fuente: Banxico
Cetes a 28 días

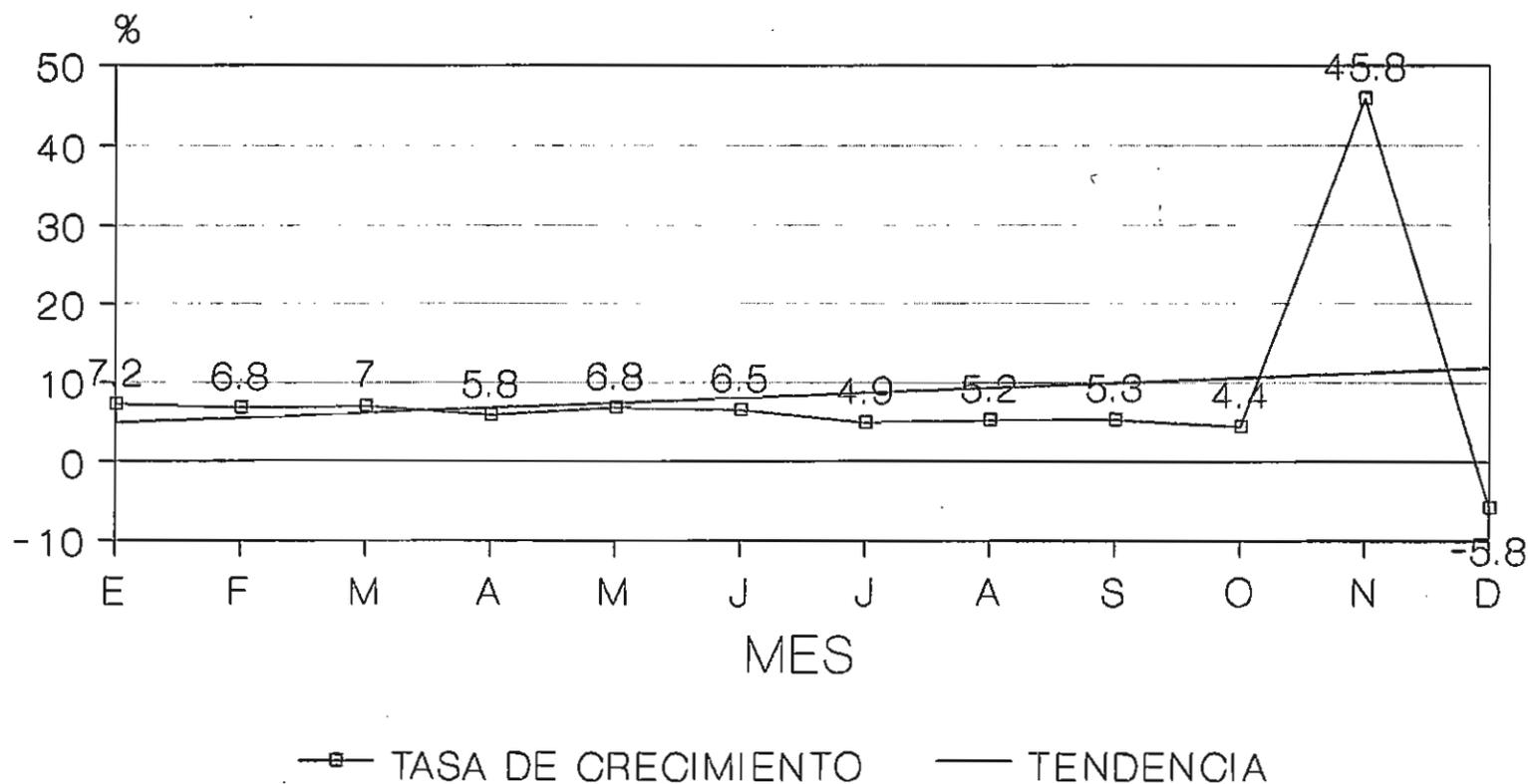
GRAFICA A-13: RENDIMIENTO DE CETES CONTRA DOLAR LIBRE 1987



Fuente: Banxico
Cetes a 28 días

GRAFICA A-14

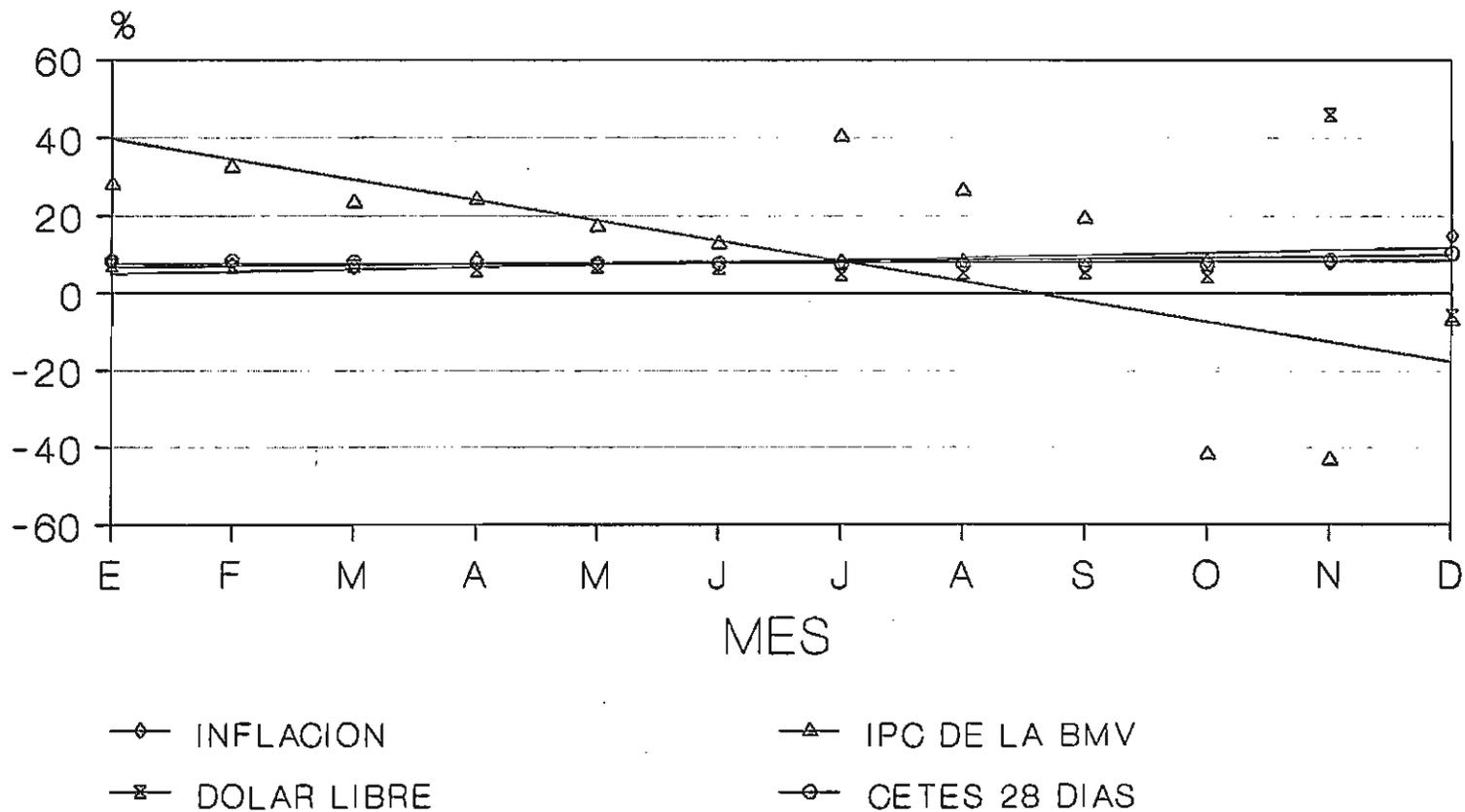
TASA DE CRECIMIENTO MENSUAL DEL DOLAR LIBRE, 1987



Fuente: Banxico
 Dólar libre a la venta al final de cada
 periodo

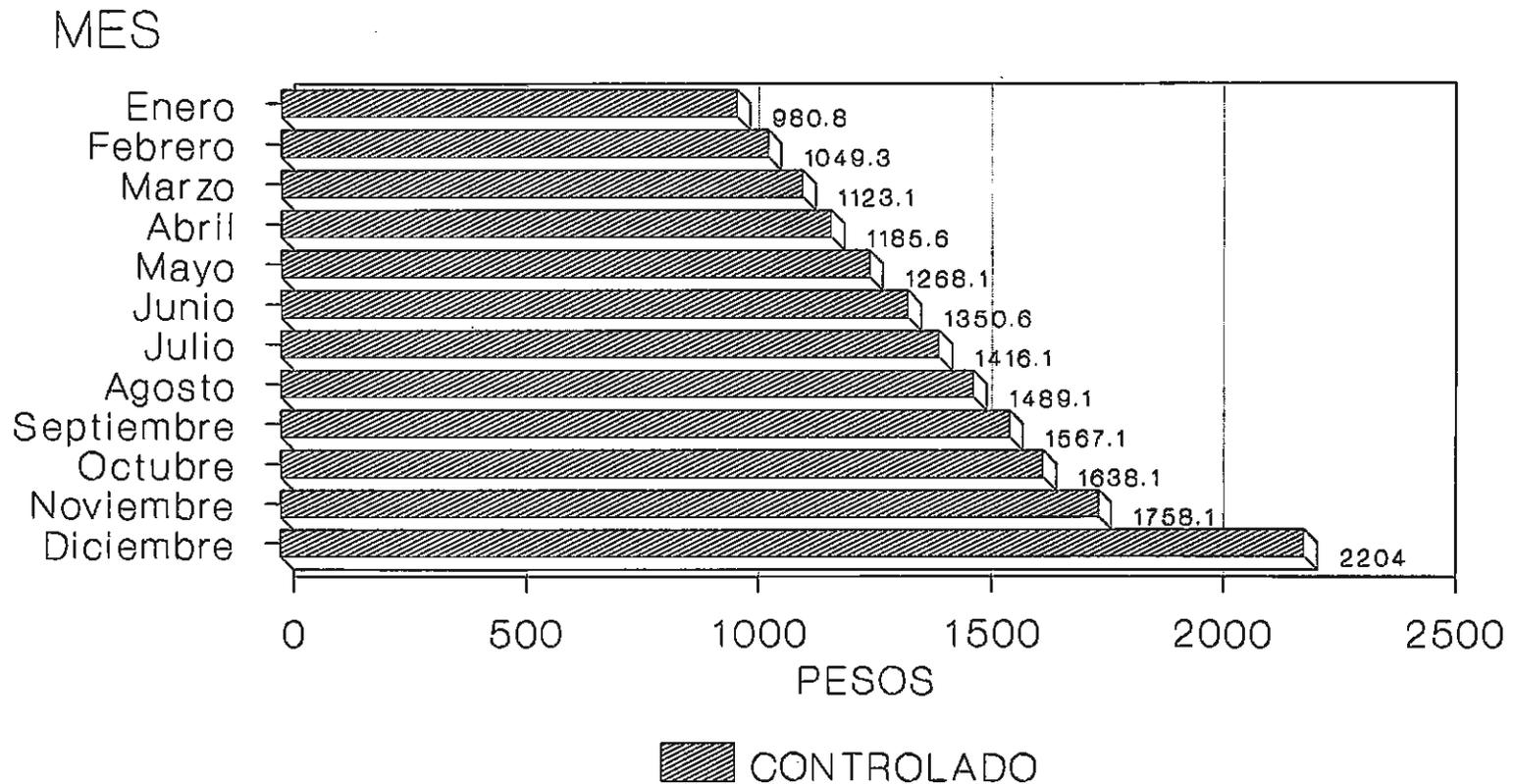
GRAFICA A-15

TENDENCIA DEL RENDIMIENTO DE DIFERENTES INSTRUMENTOS FINANCIEROS, 1987



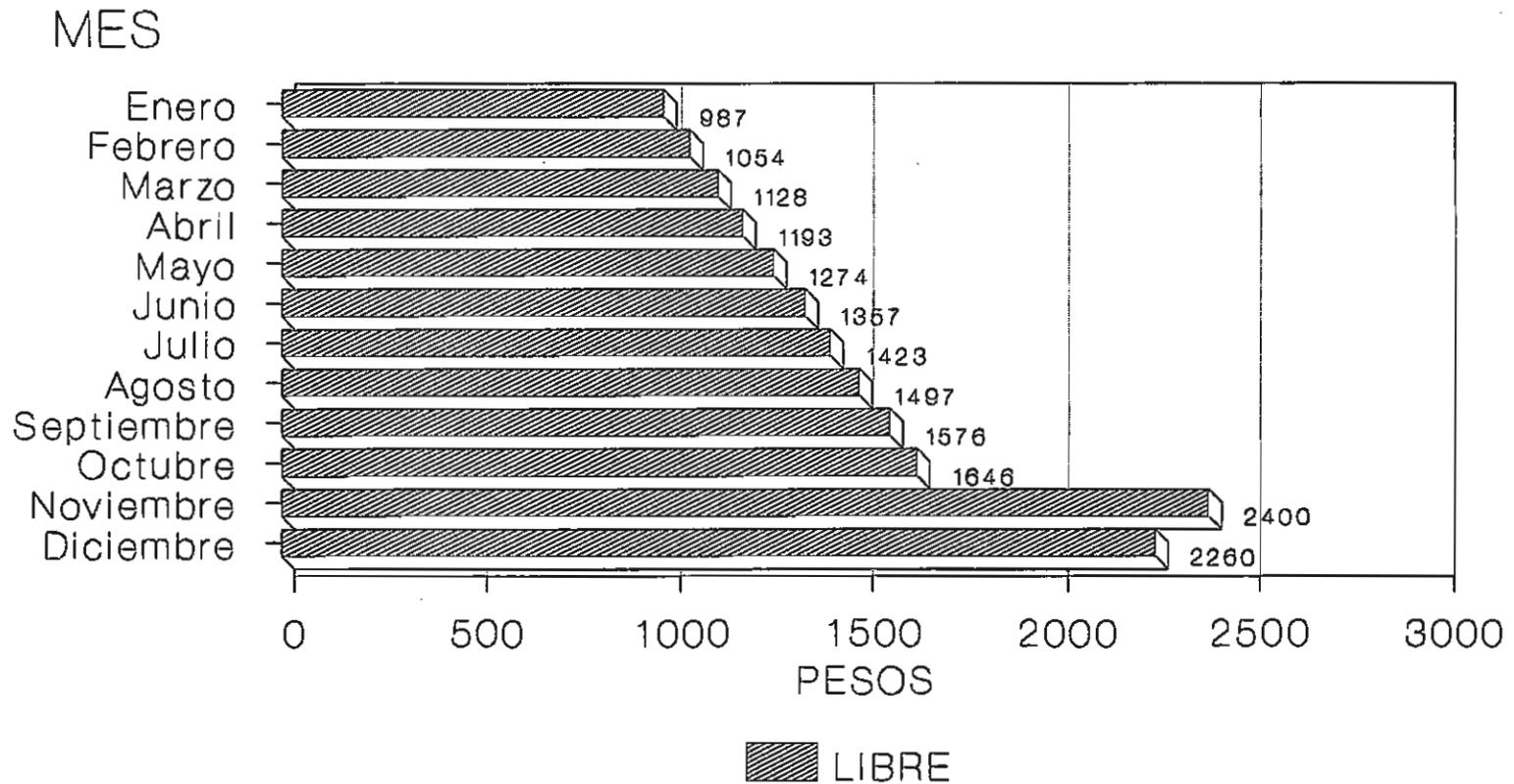
Fuente: Banxico

GRAFICA A-16 PESOS POR DOLAR CONTROLADO 1987



Fuente: Banxico
Cotización de venta al final del periodo

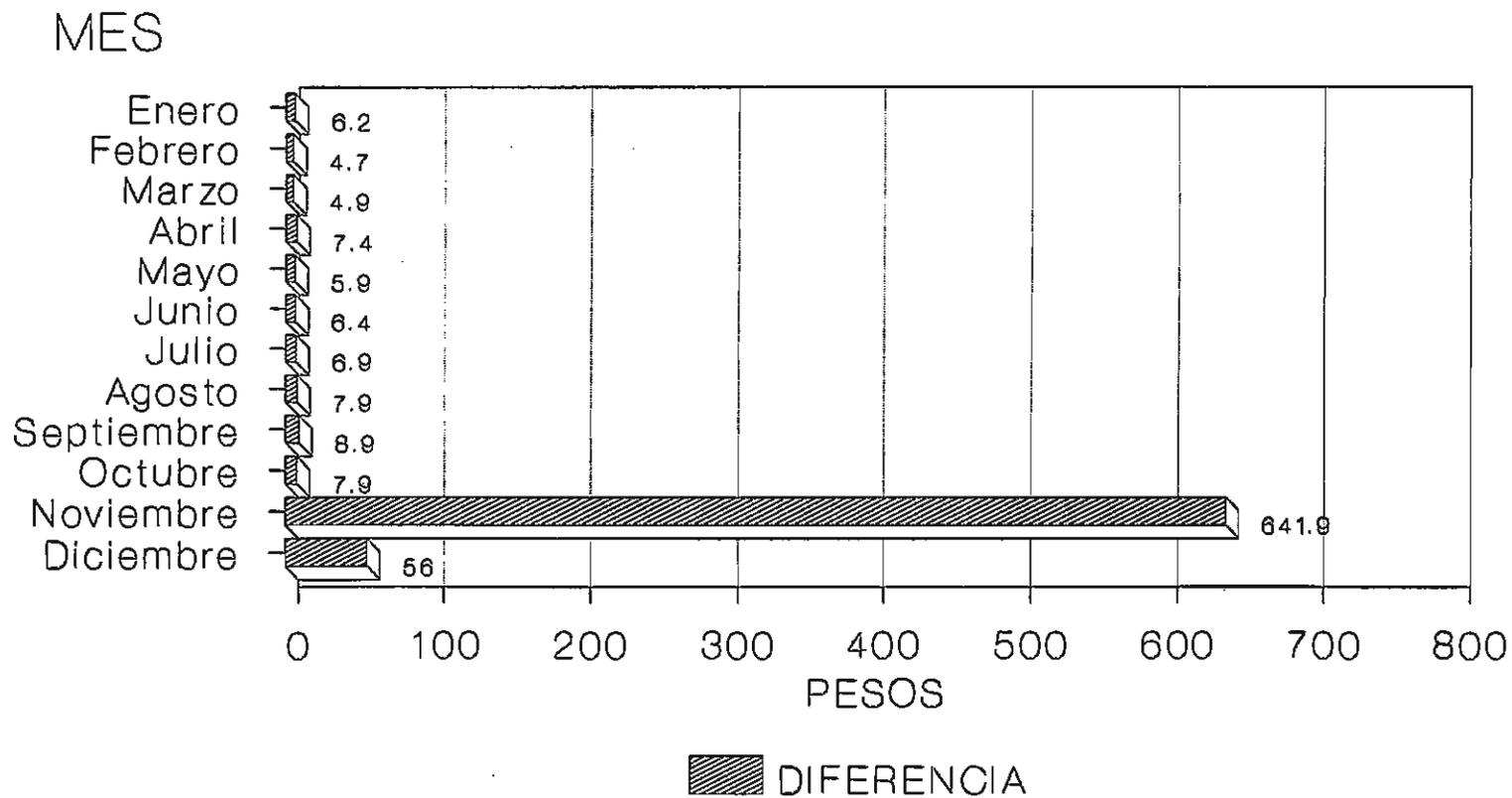
GRAFICA A-17 PESOS POR DOLAR LIBRE 1987



Fuente: Banxico
Cotización de venta al final del periodo

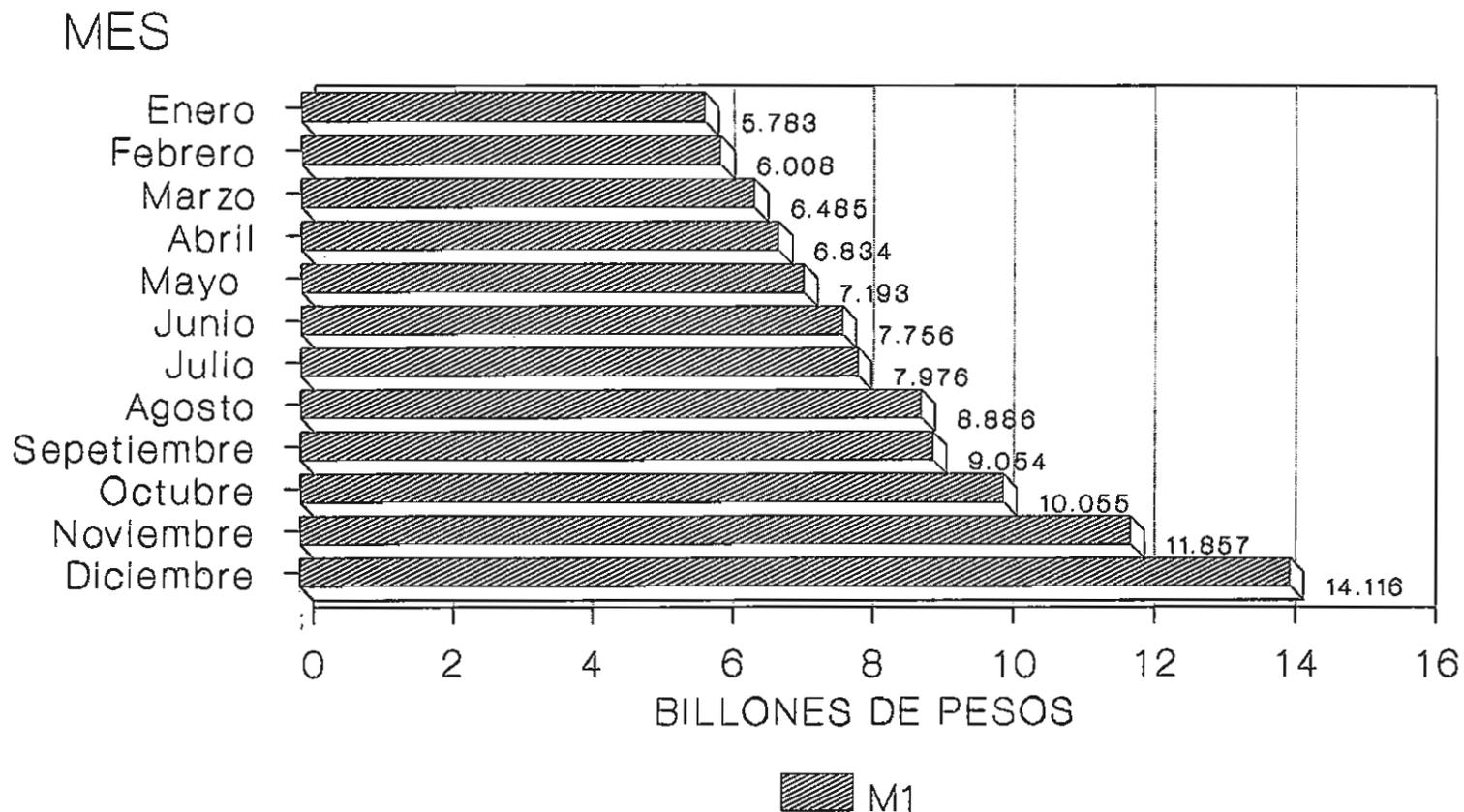
GRAFICA A-18

DIFERENCIA ENTRE EL DOLAR LIBRE Y EL CONTROLADO, 1987



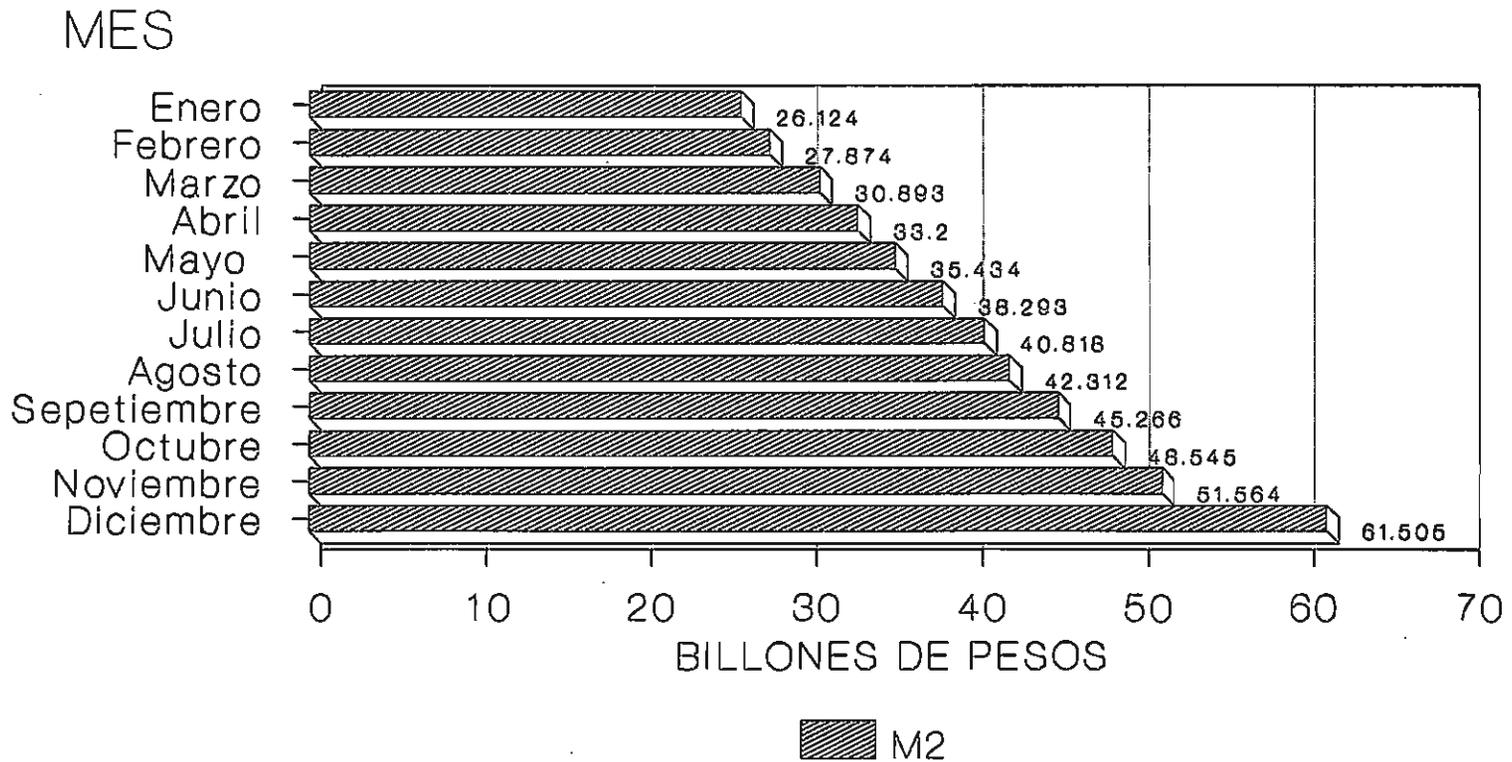
Fuente: Banxico
Cotización de venta al final del periodo

GRAFICA A-19
M1, 1987
(saldos en billones de pesos)



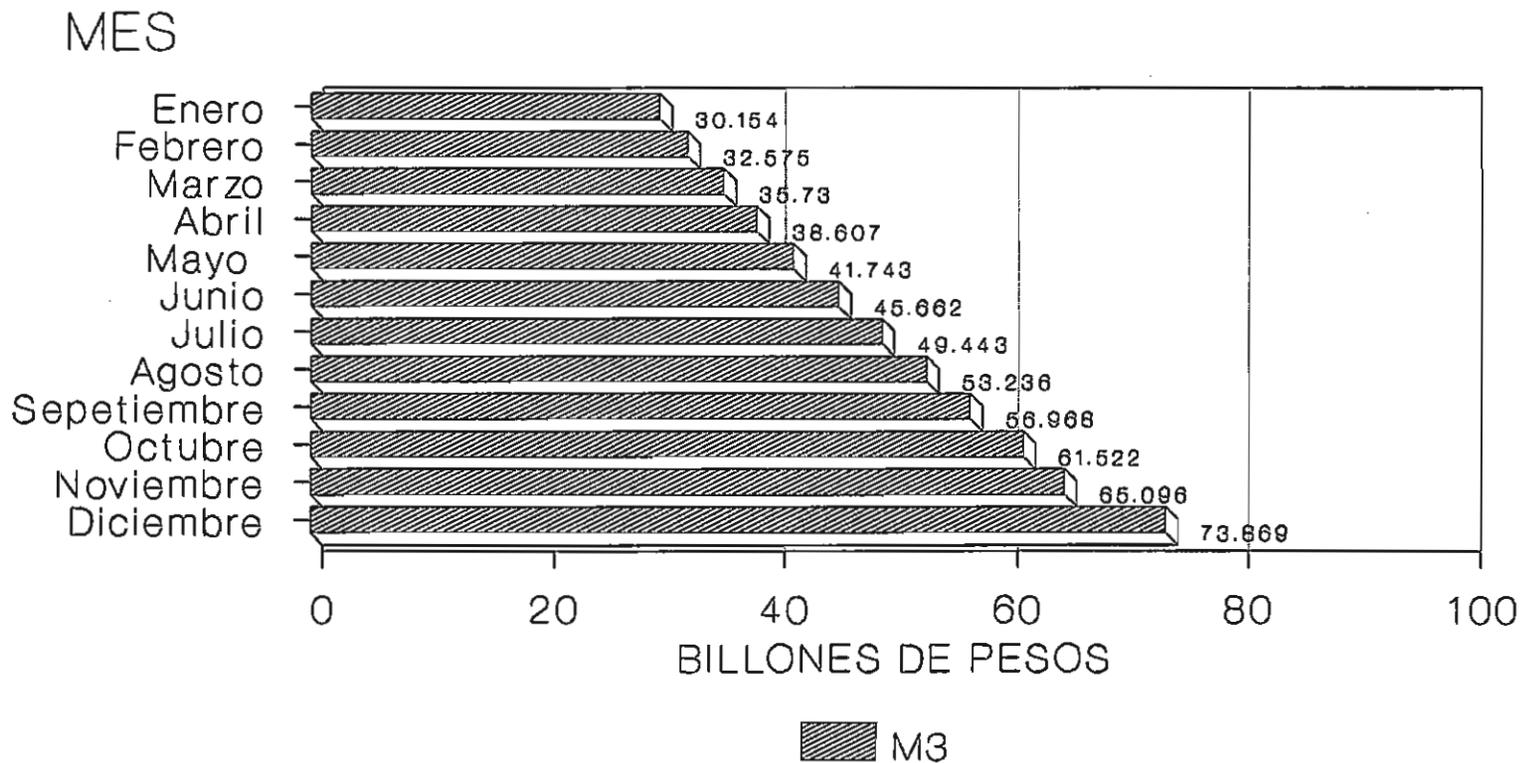
Fuente: Banxico

GRAFICA A-20
M2, 1987
(saldos en billones de pesos)



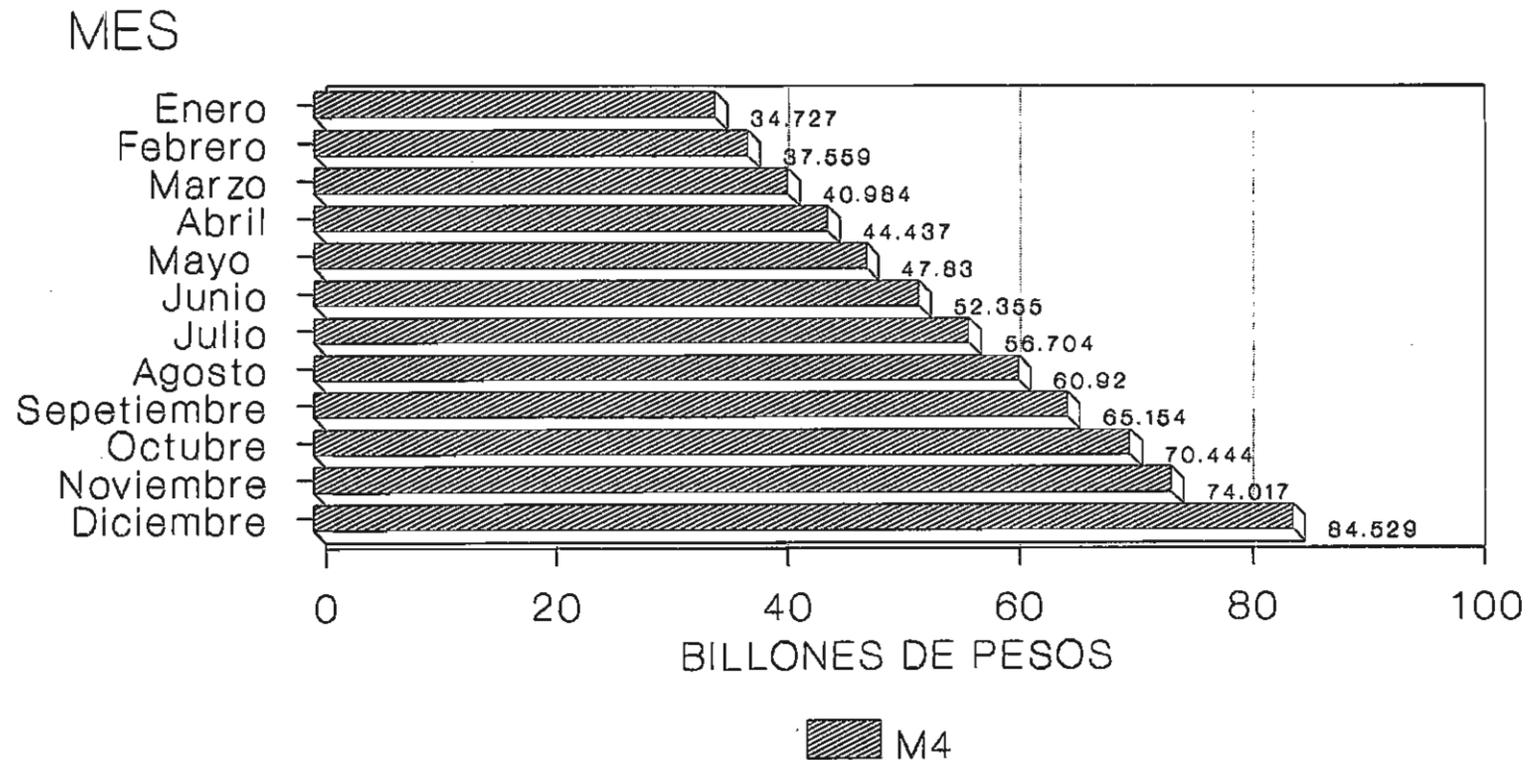
Fuente: Banxico
M2 = M1 más intrumentos bancarios a corto plazo.

GRAFICA A-21
M3, 1987
(saldos en billones de pesos)



Fuente: Banxico
M3 = M2 + instrumentos no bancarios de corto plazo

GRAFICA A-22
M4, 1987
(saldos en billones de pesos)

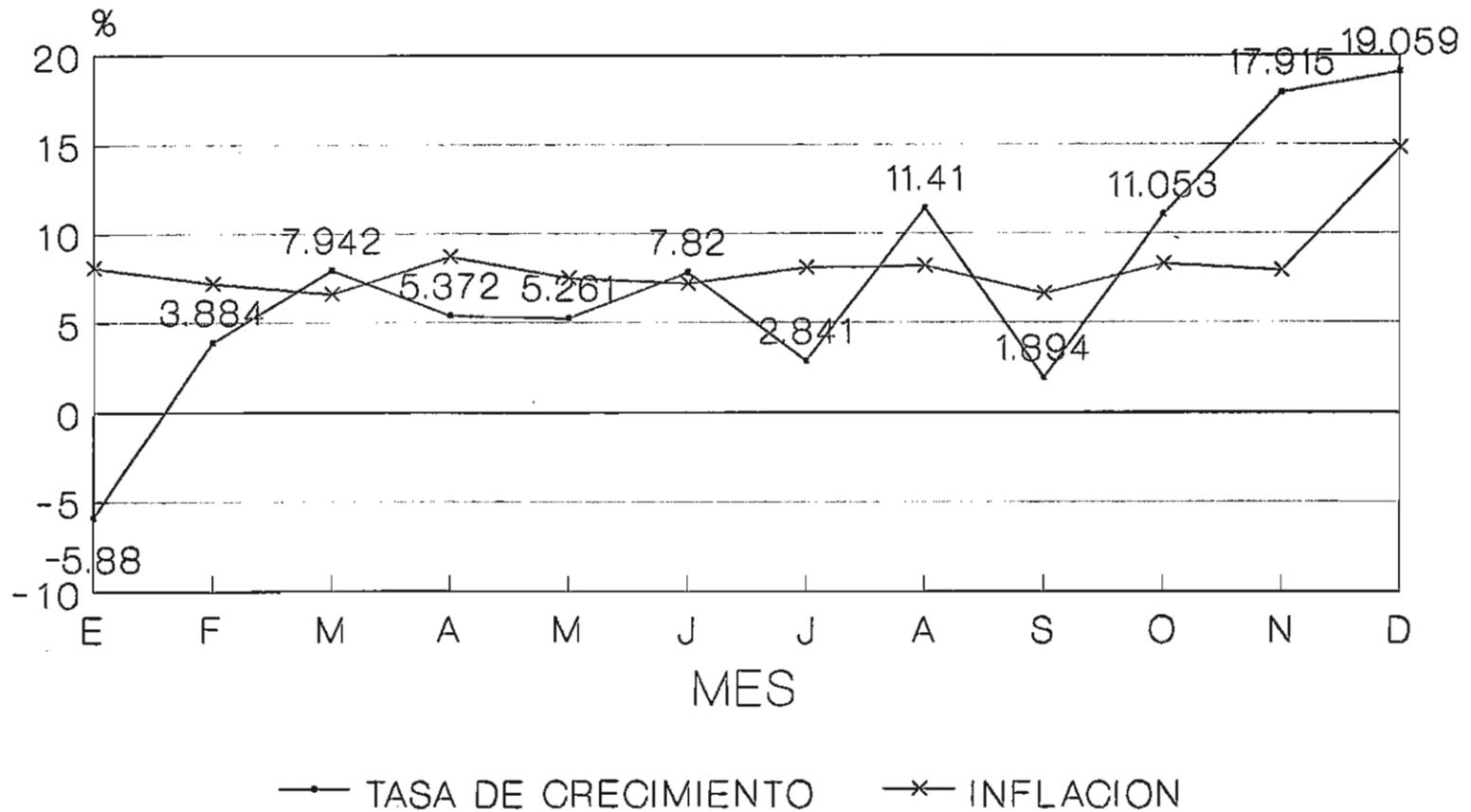


Fuente: Banxico
M4 = M3 + instrumentos bancarios y no
bancarios de largo plazo + FICORCA

GRAFICA A-23

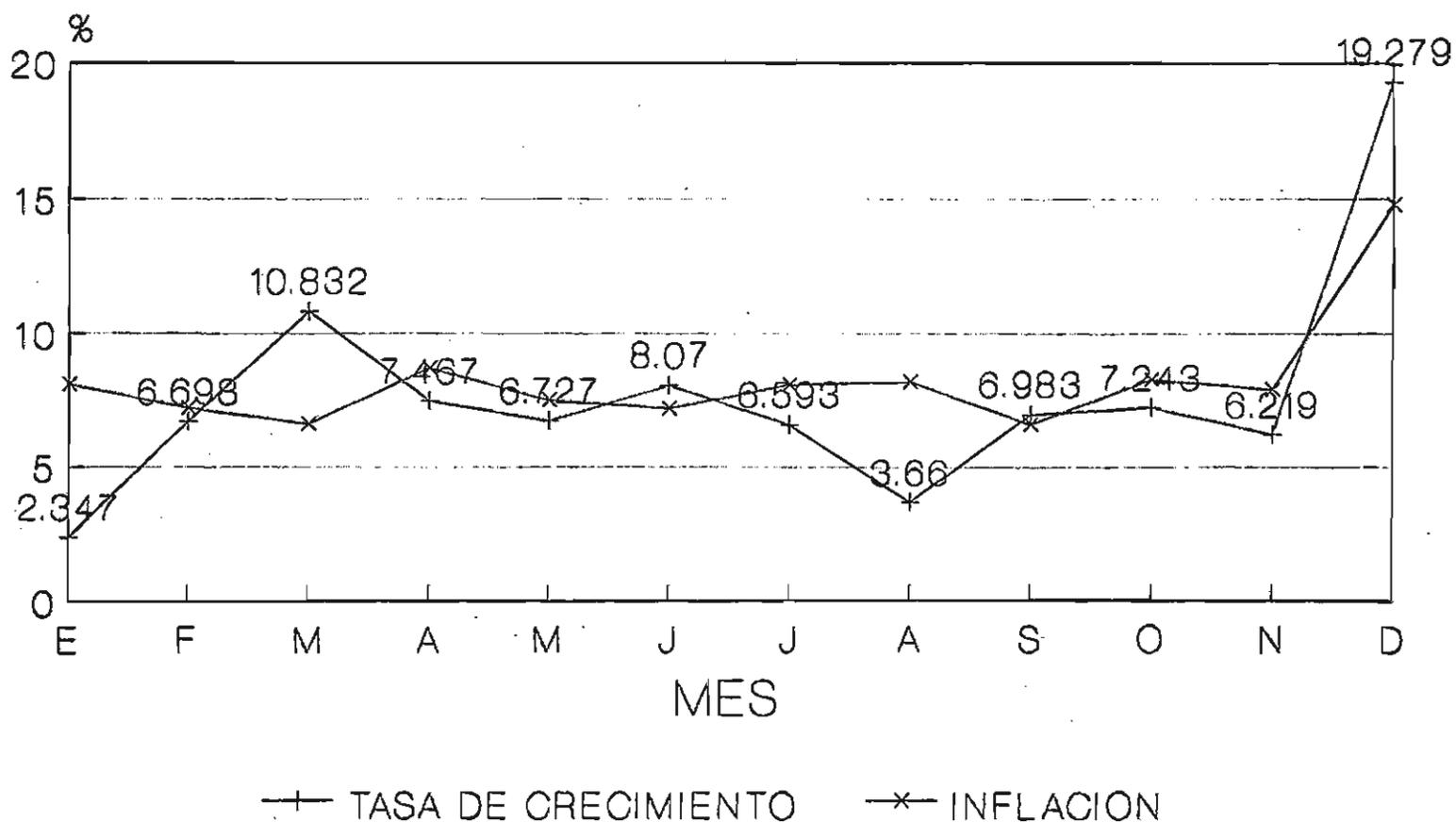
TASAS DE CRECIMIENTO DE LA M1

1987



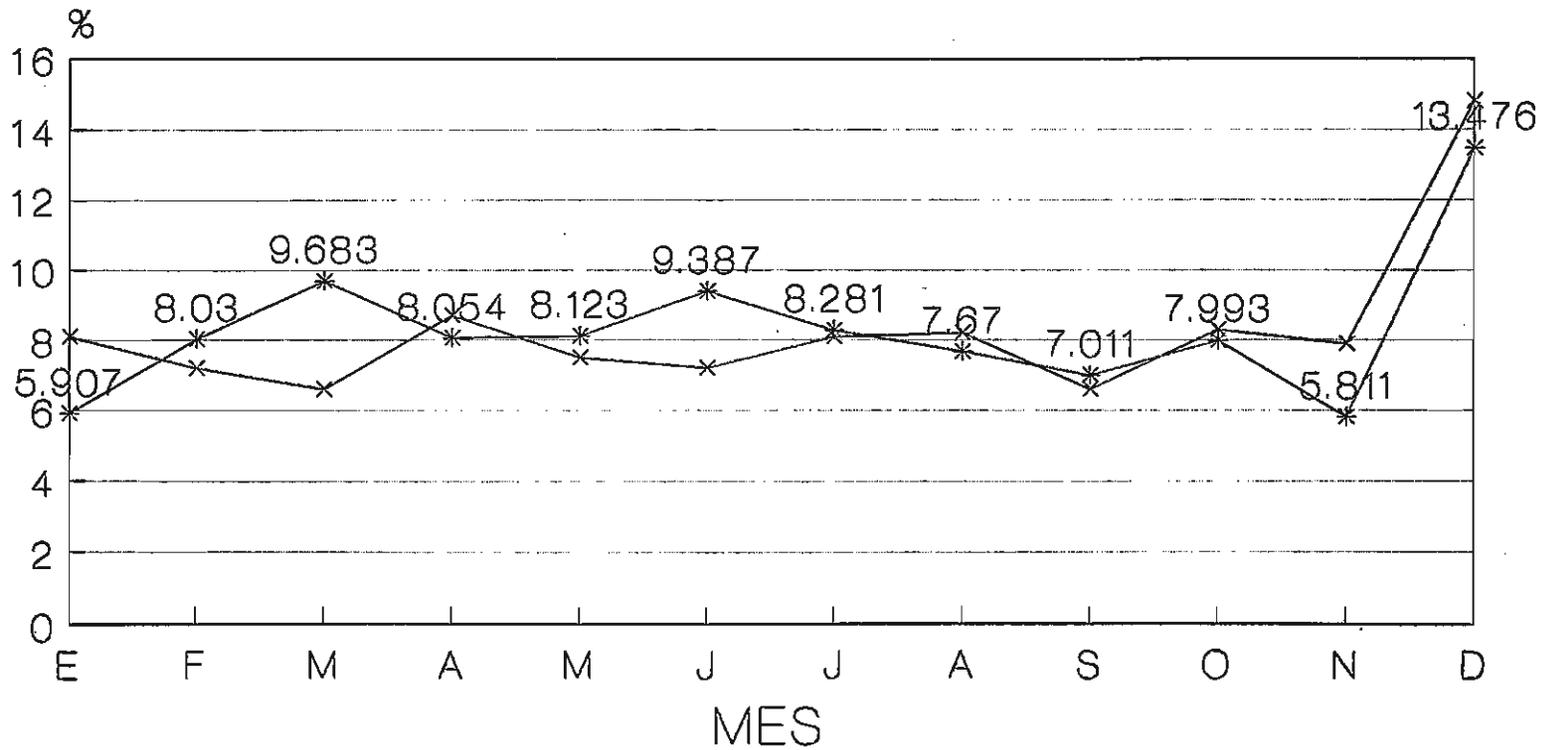
Fuente: Banxico

GRAFICA A-24 TASAS DE CRECIMIENTO DE LA M2 1987



Fuente: Banxico

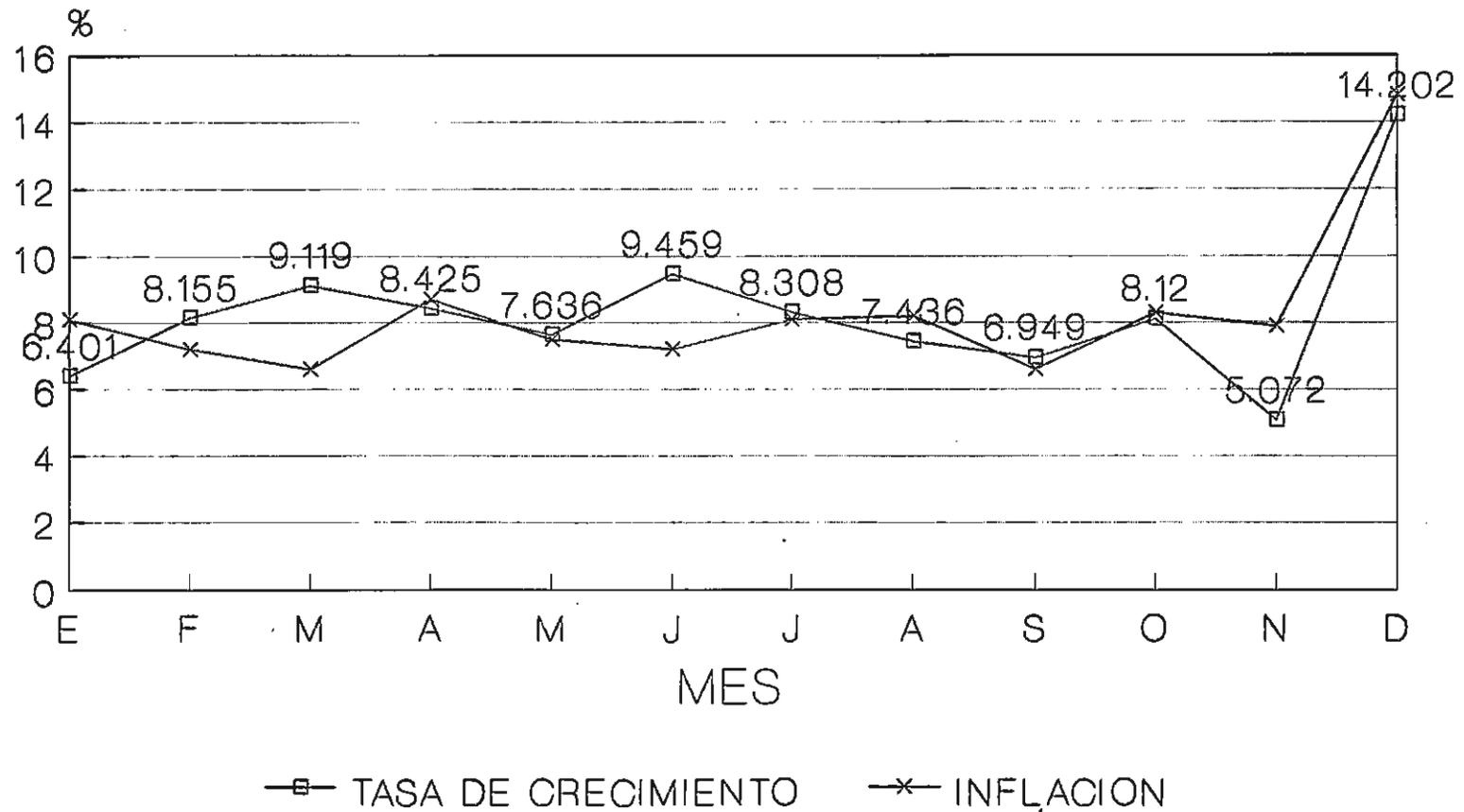
GRAFICA A-25 TASAS DE CRECIMIENTO DE LA M3 1987



—*— TASA DE CRECIMIENTO —x— INFLACION

Fuente: Banxico

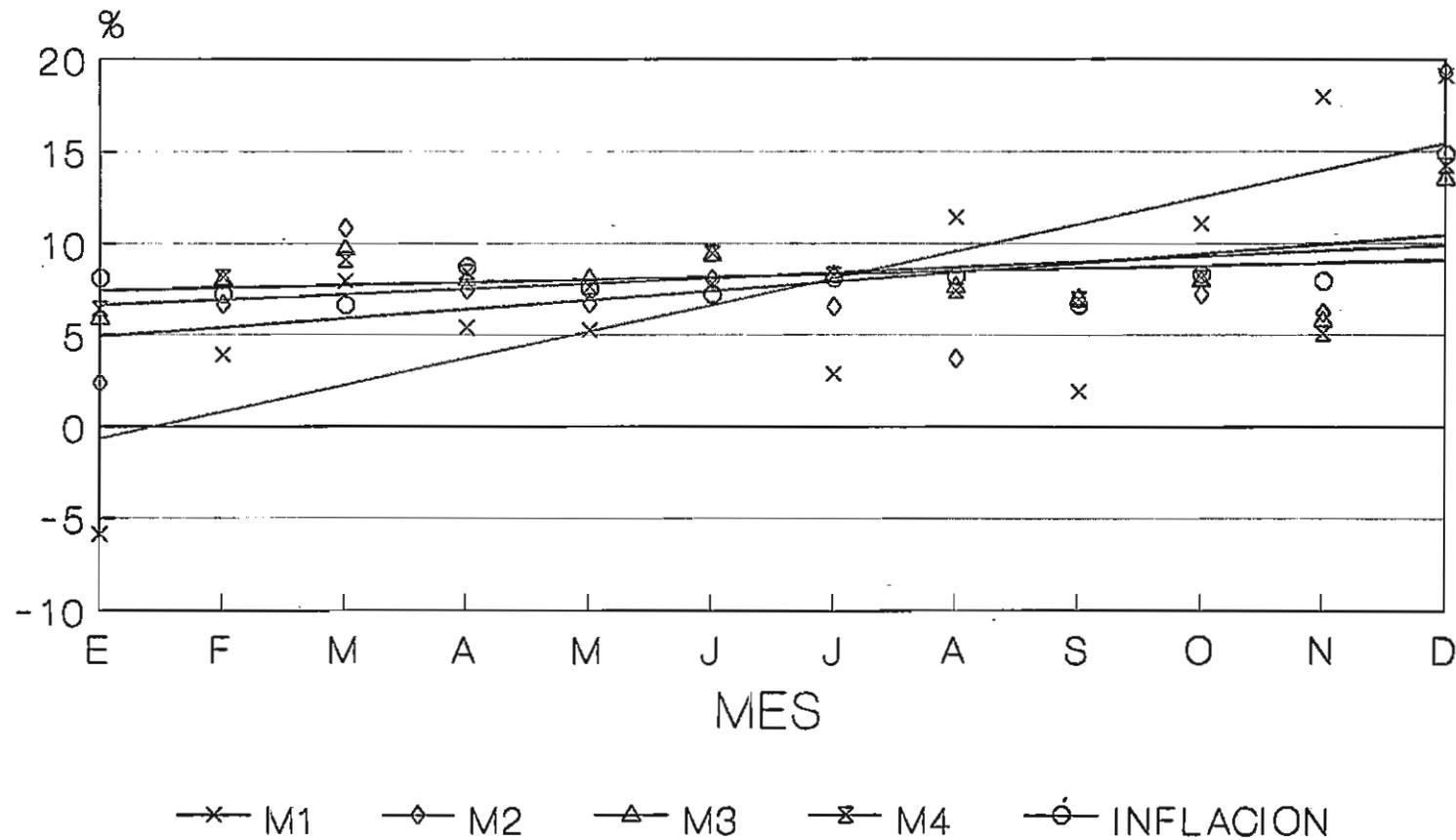
GRAFICA A-26 TASAS DE CRECIMIENTO DE LA M4 1987



Fuente: Banxico

GRAFICA A-27

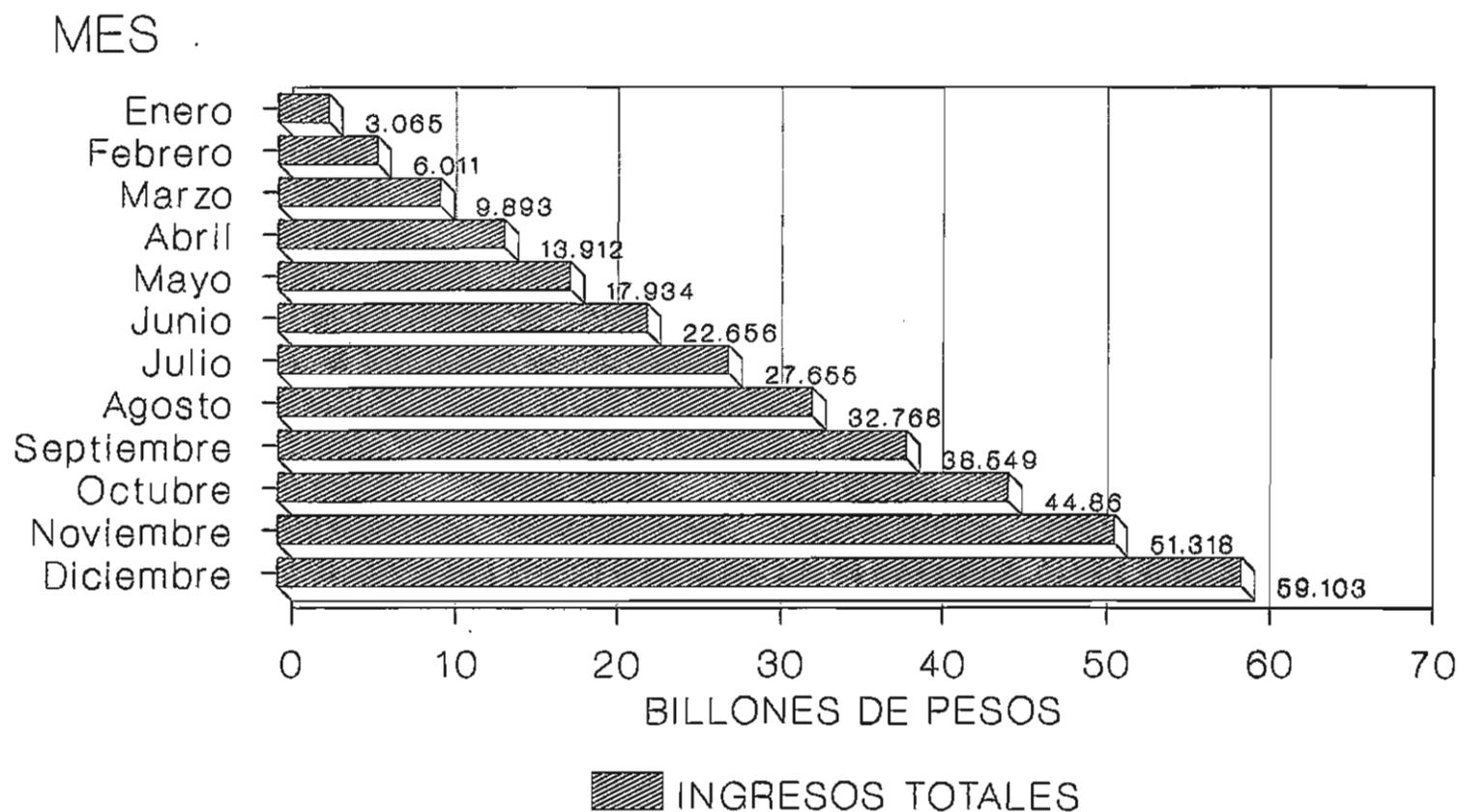
TENDENCIA DE LOS AGREGADOS MONETARIOS Y DE LA INFLACION. 1987



Fuente: Banxico

GRAFICA A-28: INGRESOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO, 1987

(flujos acumulados en billones de pesos)

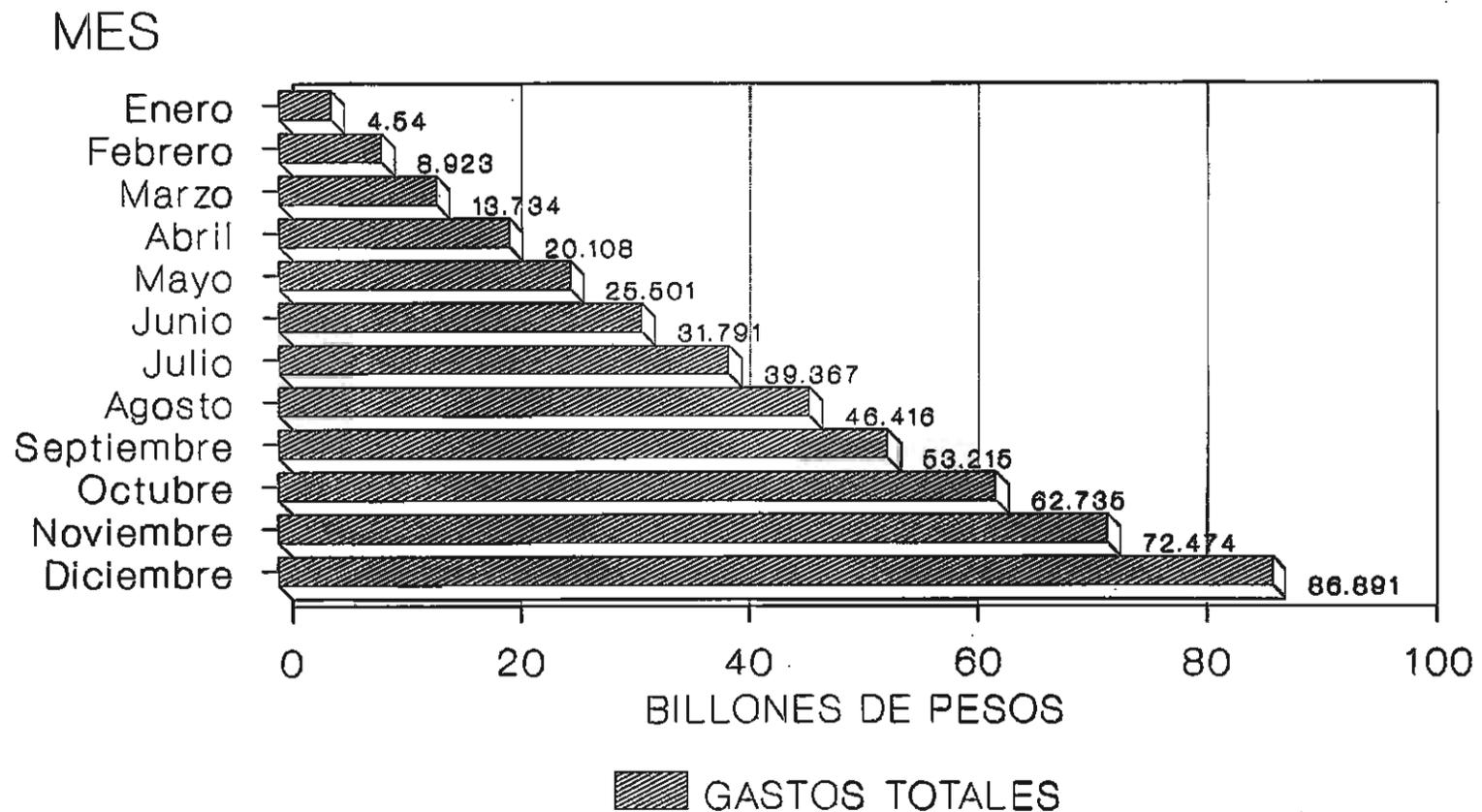


Fuente: Banxico

GRAFICA A-29

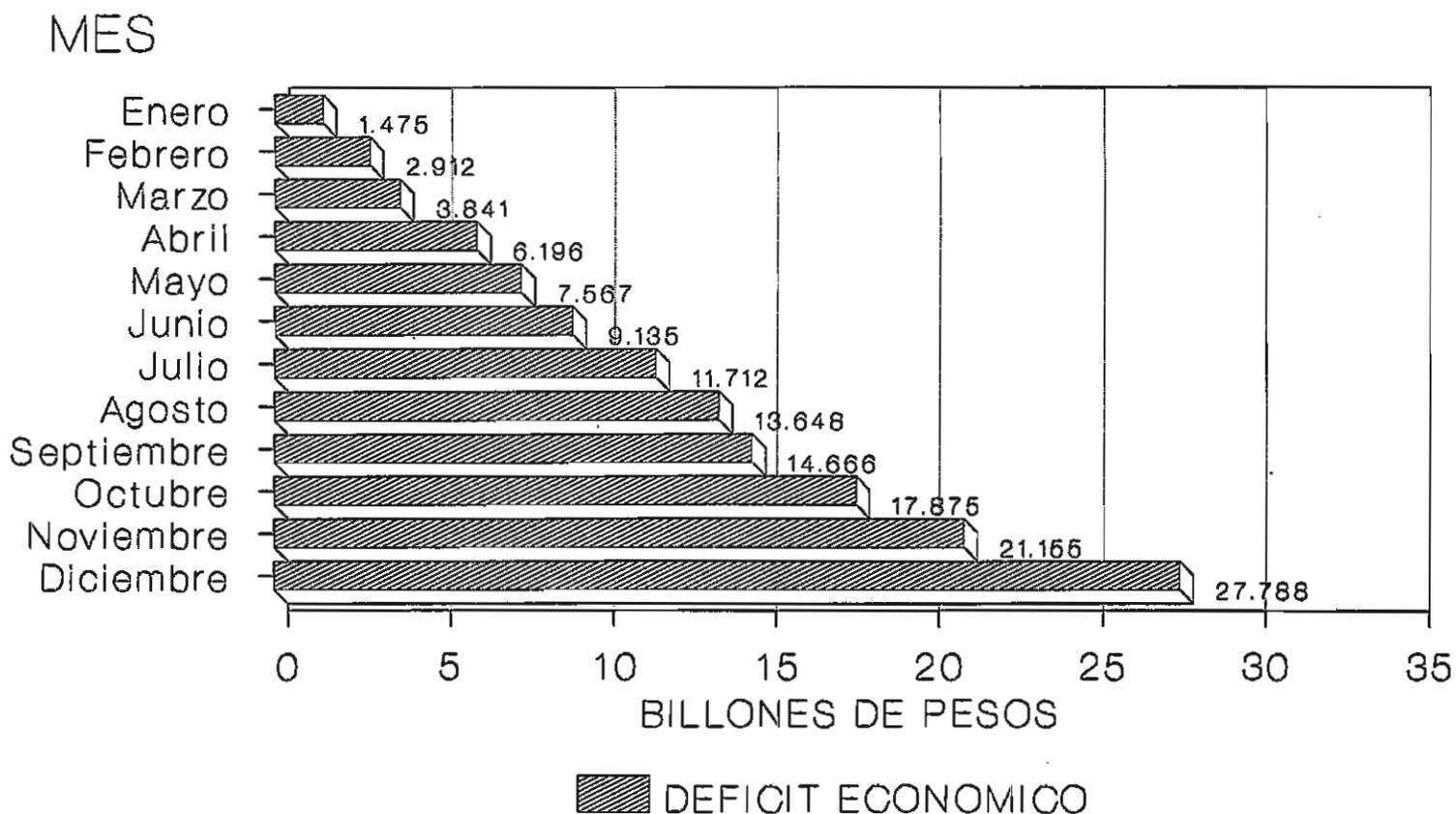
GASTOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO, 1987

(flujos acumulados en billones de pesos)



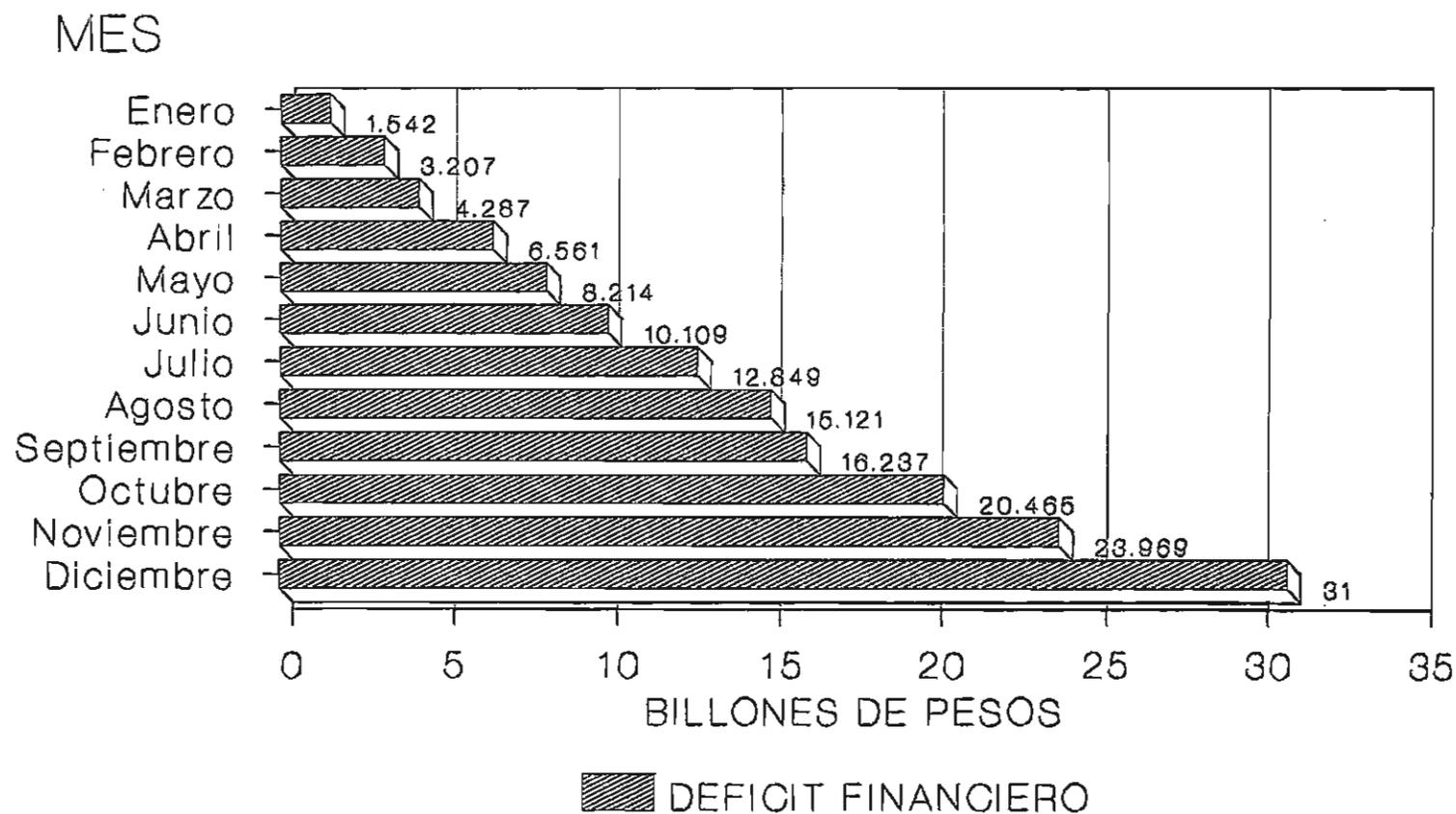
Fuente: Banxico

GRAFICA A-30: DEFICIT ECONOMICO
DEL SECTOR PUBLICO, 1987
(flujos acumulados en billones de pesos)



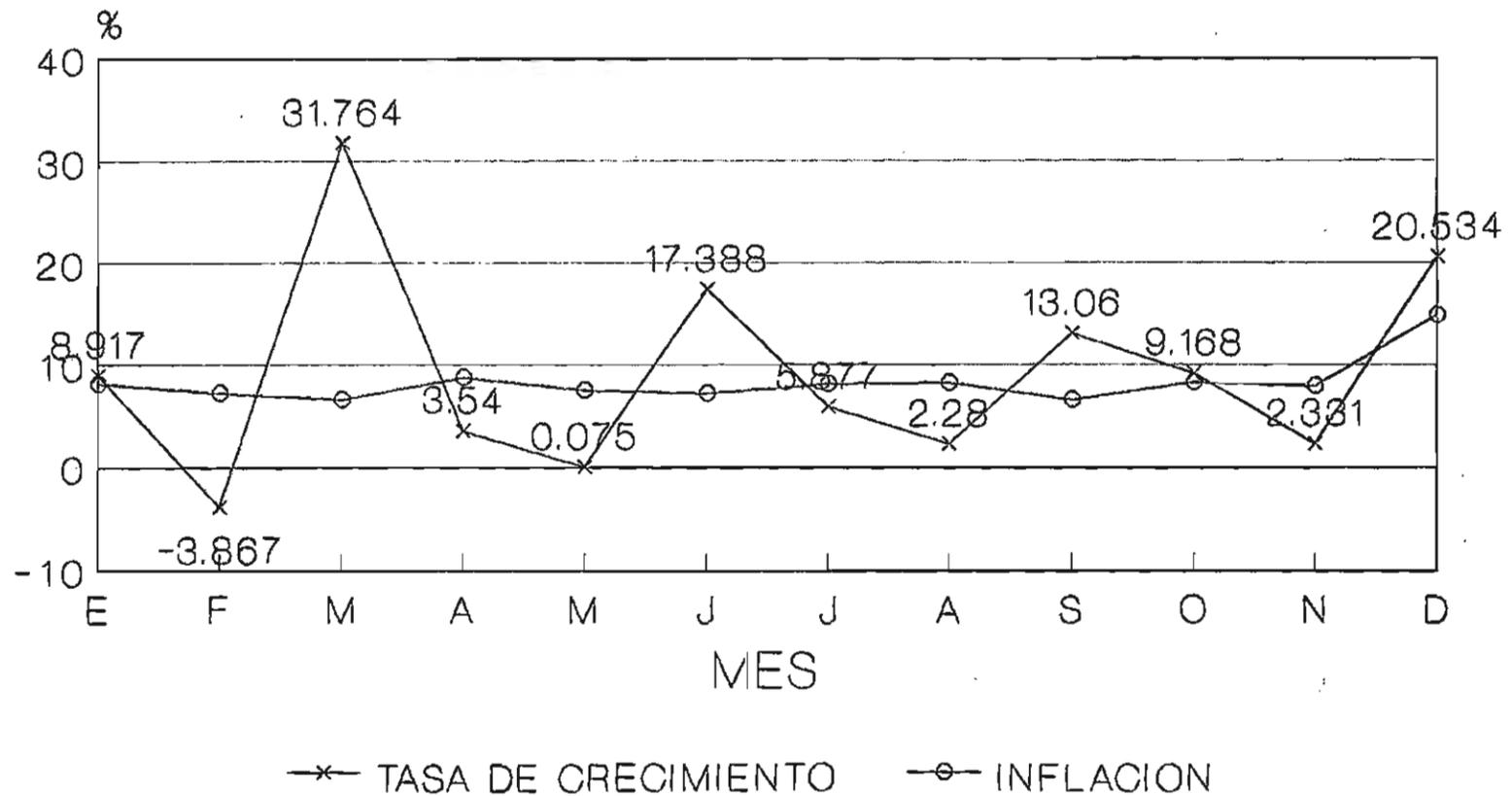
Fuente: Banxico

GRAFICA A-31: DEFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PUBLICO, 1987 (flujos acumulados en billones de pesos)



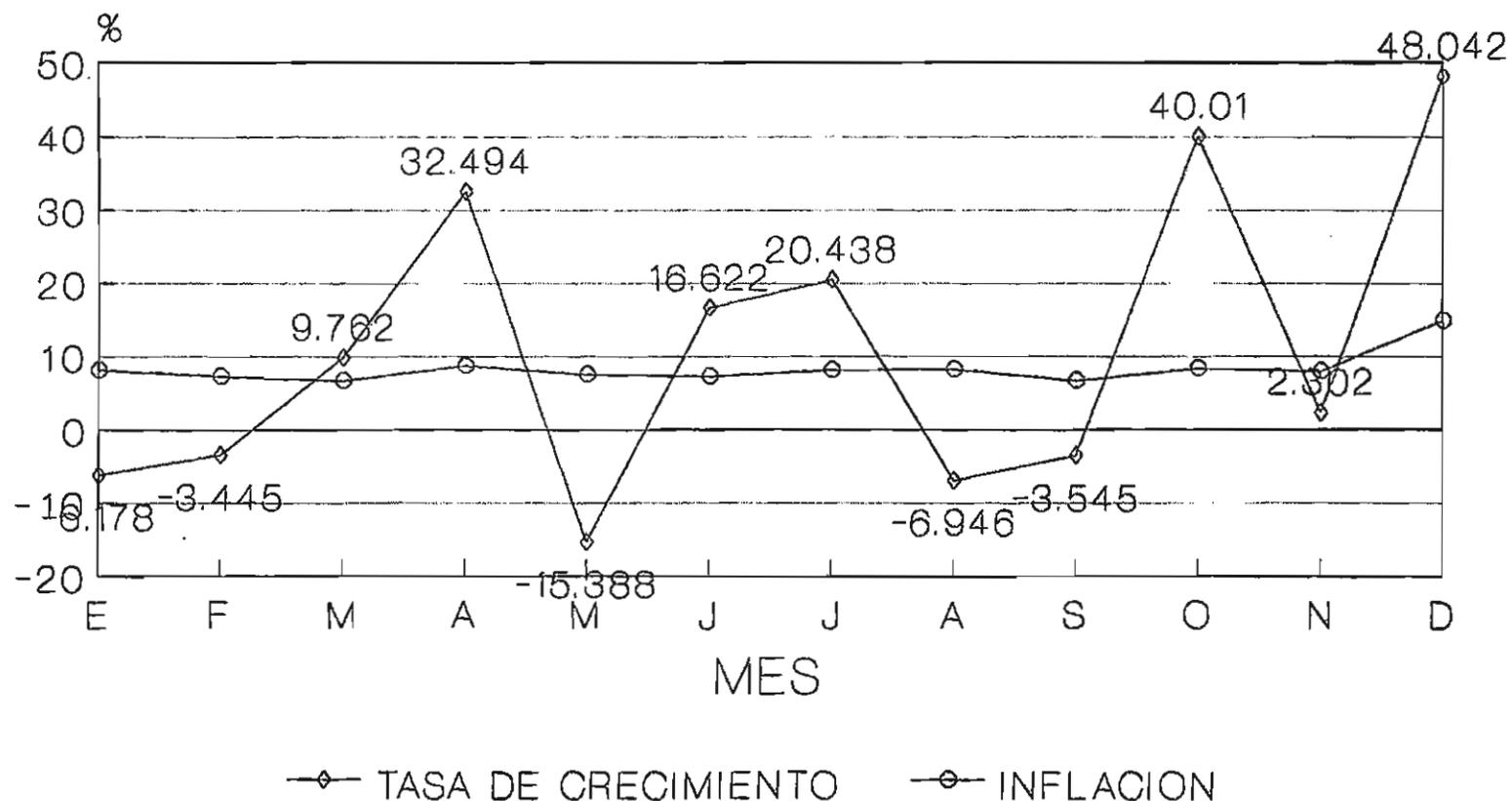
Fuente: Banxico

GRAFICA A-32: TASA DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO 1987



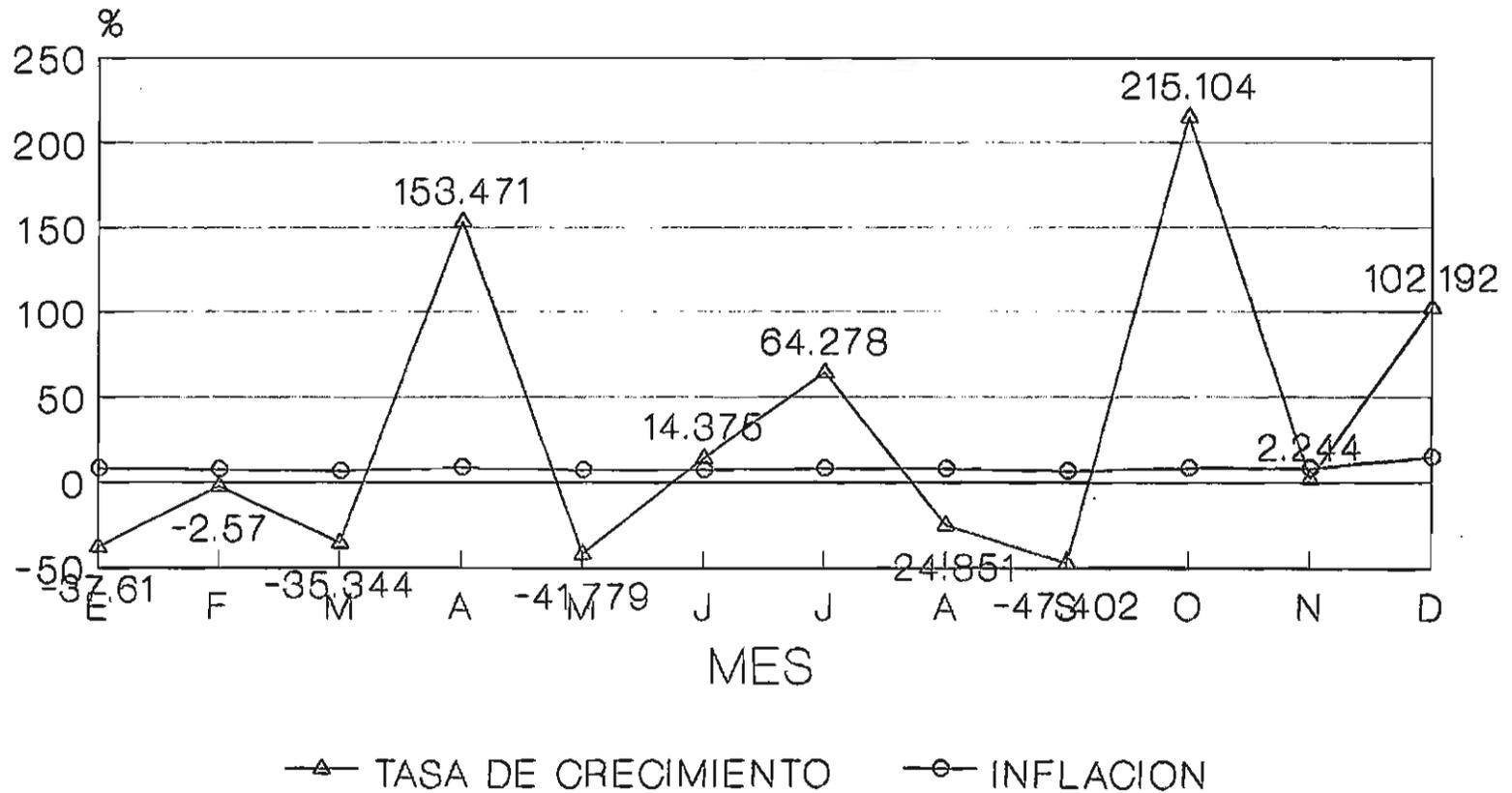
Fuente: Banxico
Tasas de crecimiento nominales

GRAFICA A-33: TASA DE CRECIMIENTO DE LOS GASTOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO, 1987



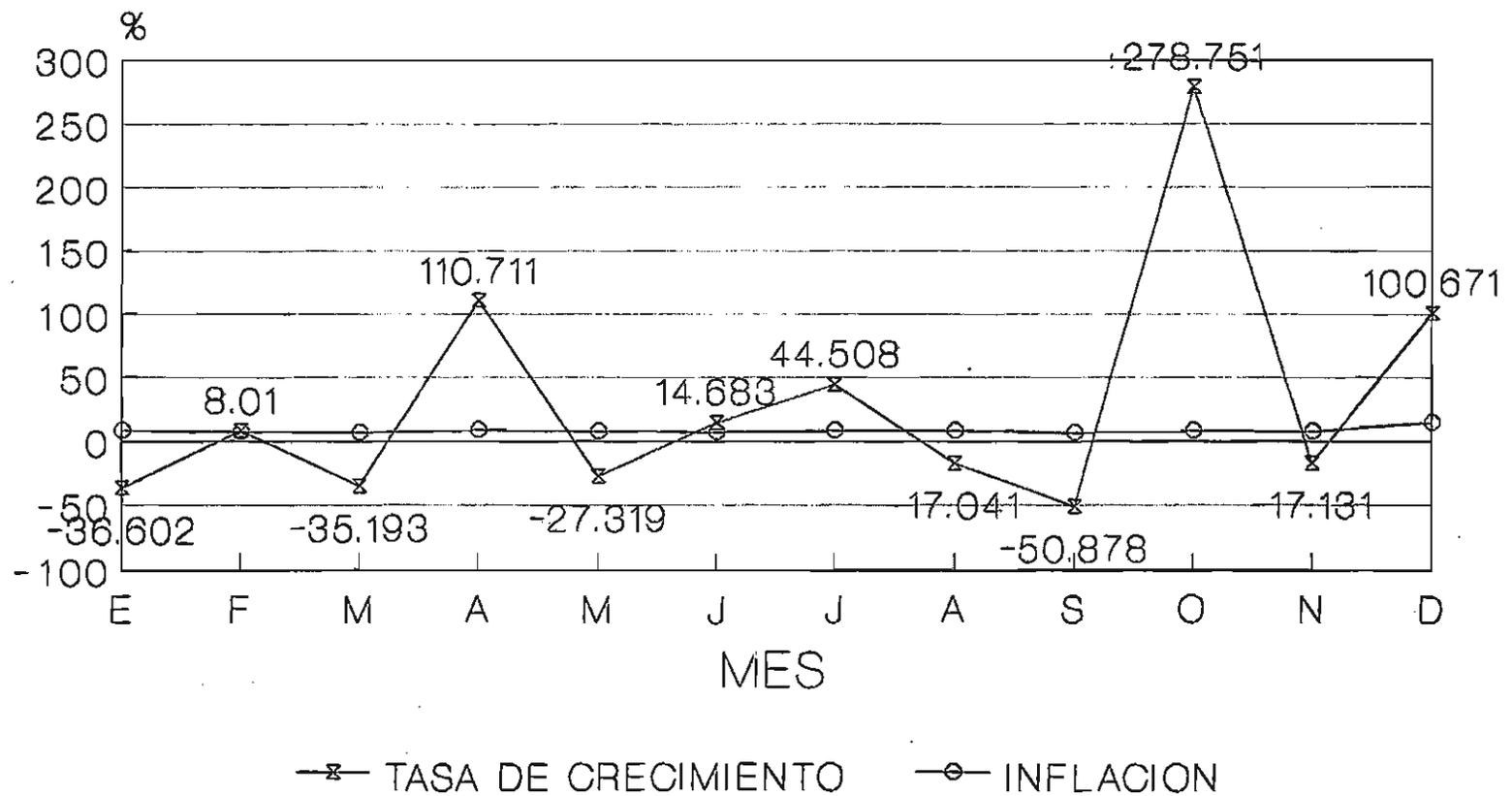
Fuente: Banxico
 Tasas de crecimiento nominales

GRAFICA A-34: TASA DE CRECIMIENTO DEL DEFICIT ECONOMICO DEL SECTOR PUBLICO, 1987



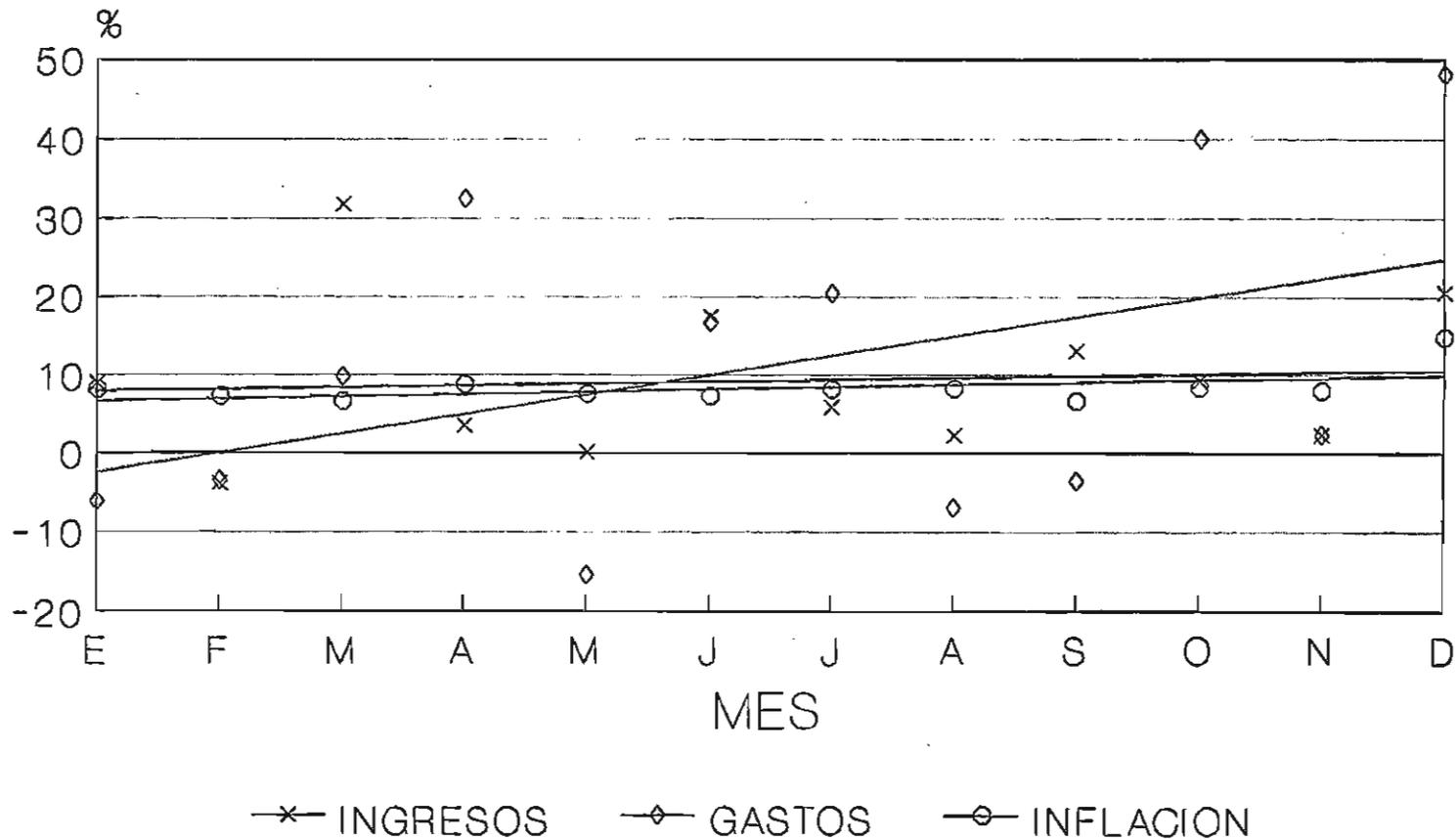
Fuente: Banxico
 Tasas de crecimiento nominales

GRAFICA A-35: TASA DE CRECIMIENTO DEL DEFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PUBLICO, 1987



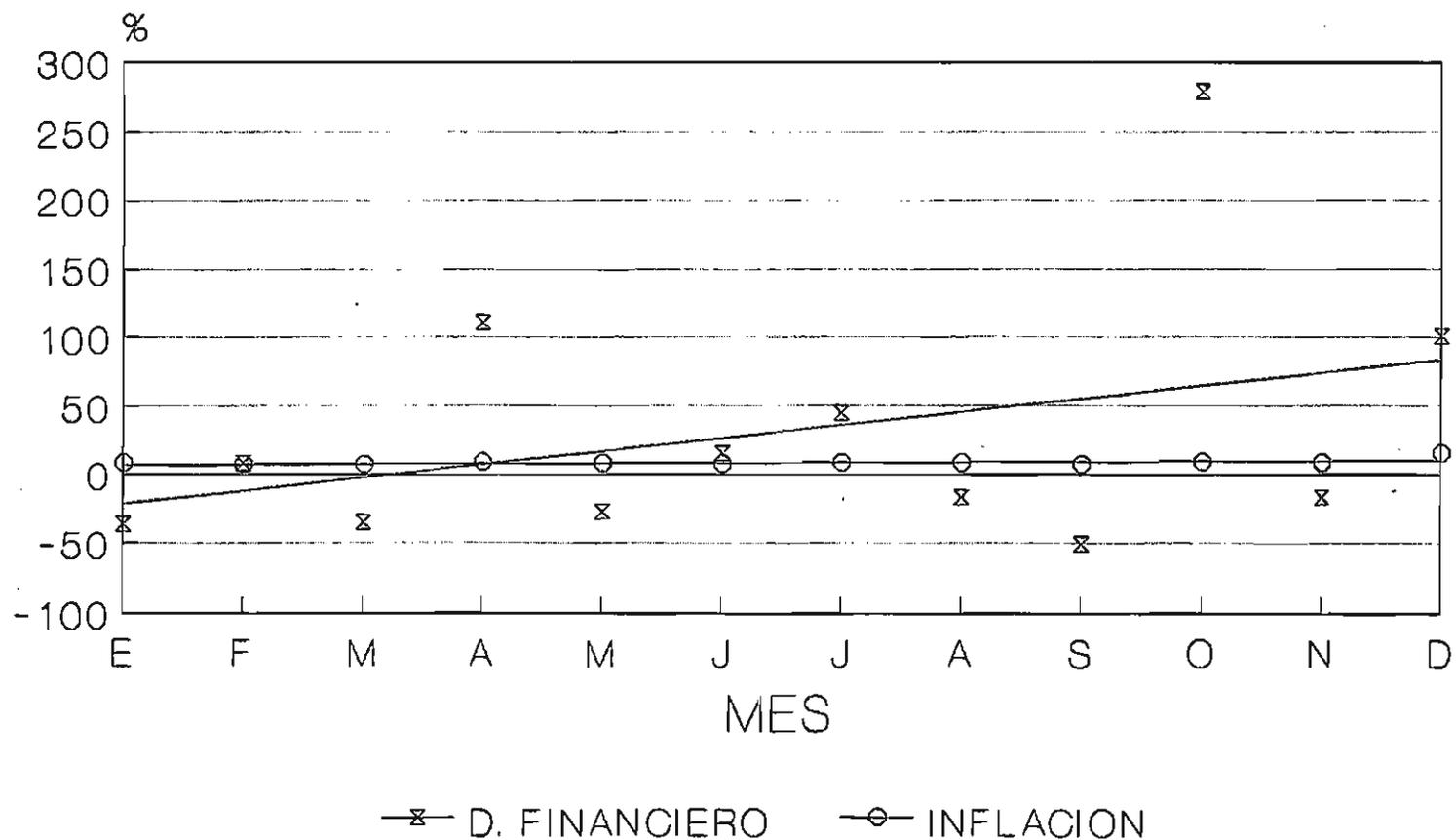
Fuente: Banxico
 Tasas de crecimiento nominales

GRAFICA A-36: TENDENCIA DE CRECIMIENTO
 LOS INGRESOS, GASTOS DEL SECTOR PUBLICO
 E INFLACION, 1987



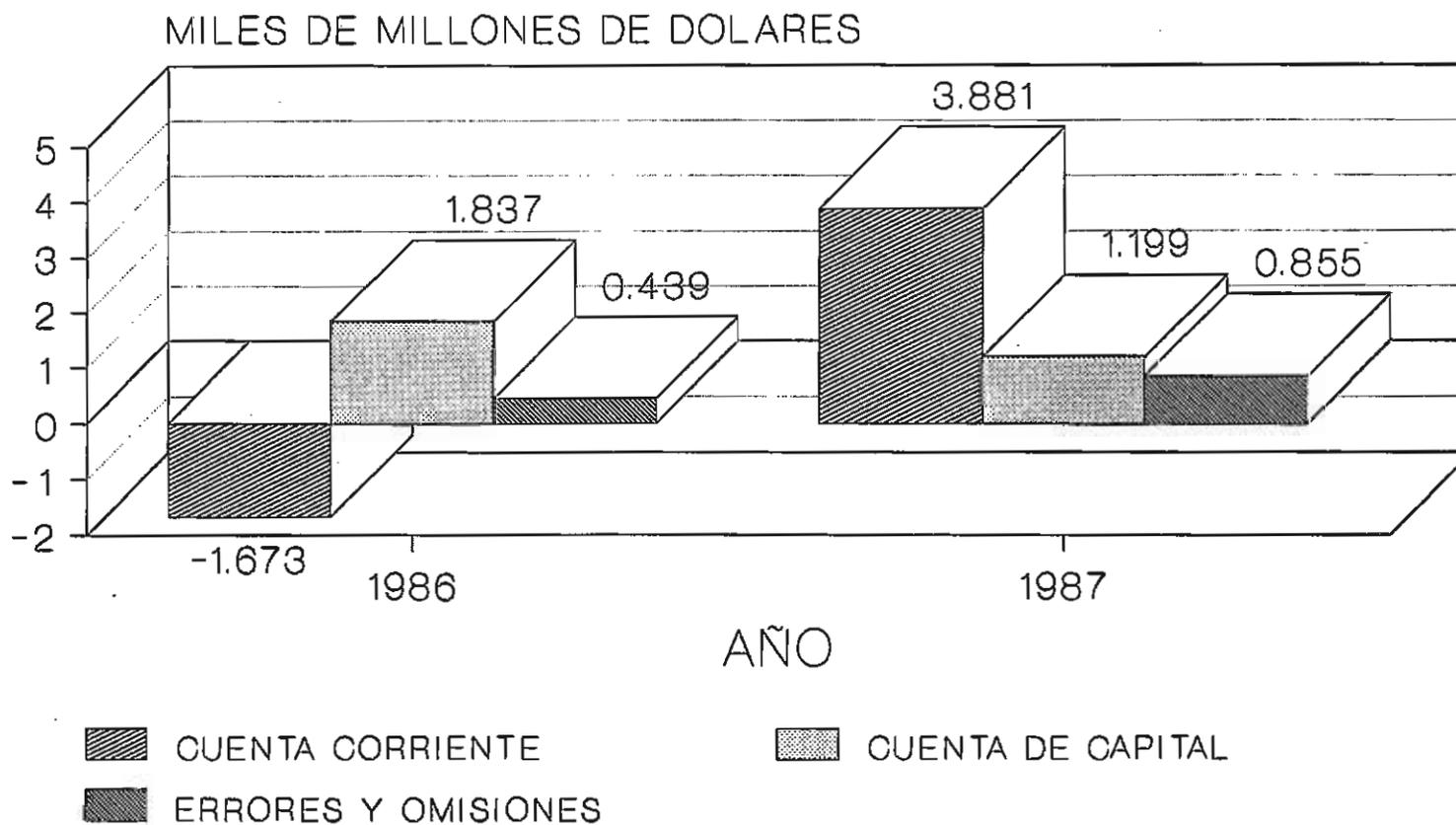
Fuente: Banxico

GRAFICA A-37: TENDENCIA DE CRECIMIENTO DEL DEFICIT FINANCIERO DEL SECTOR PUBLICO E INFLACION, 1987



Fuente: Banxico

GRAFICA A-38 BALANZA DE PAGOS, 1986-1987 (miles de millones de dólares)

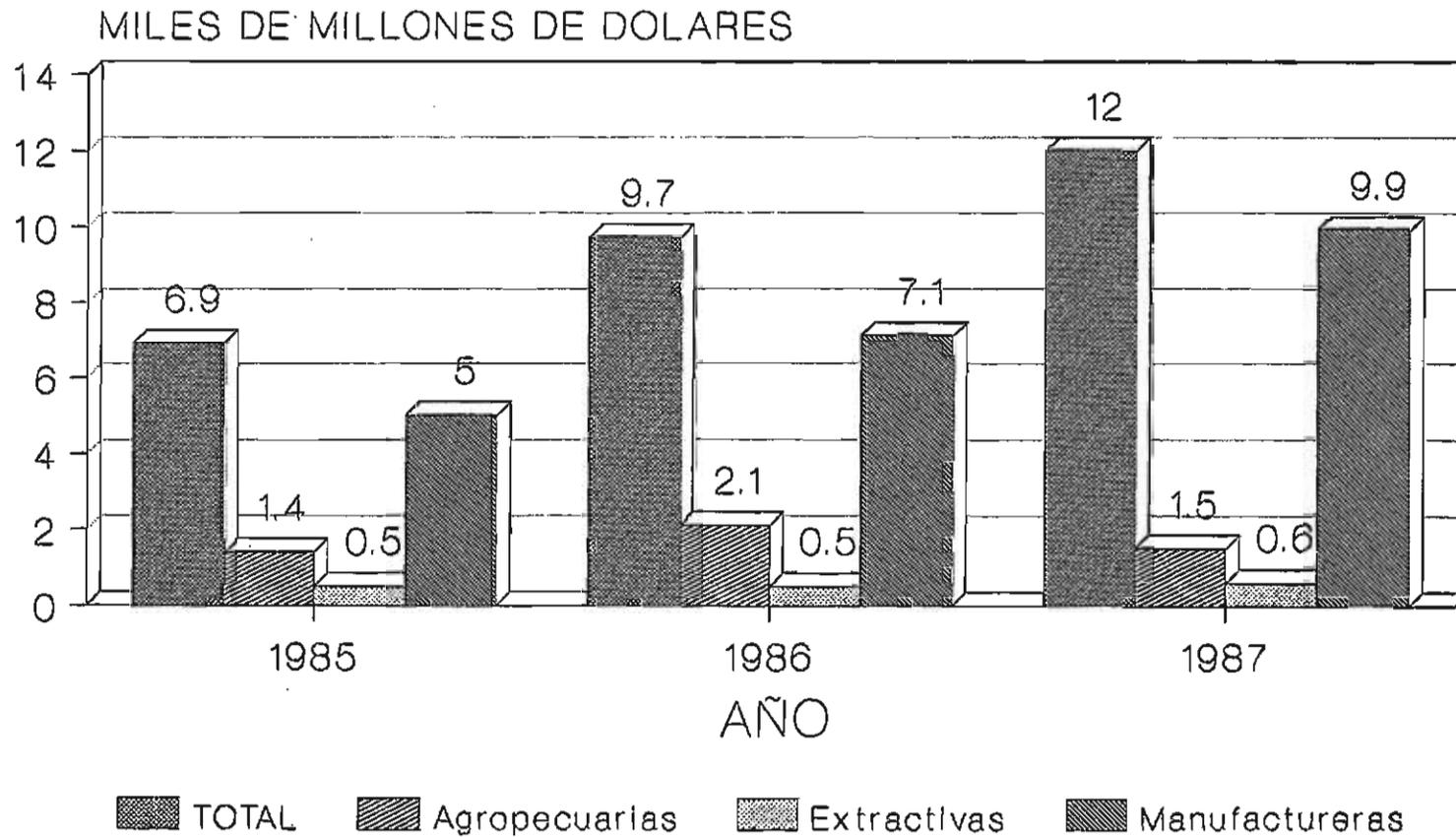


Fuente: Banxico

GRAFICA A-39

EXPORTACIONES NO PETROLERAS 1985-1987

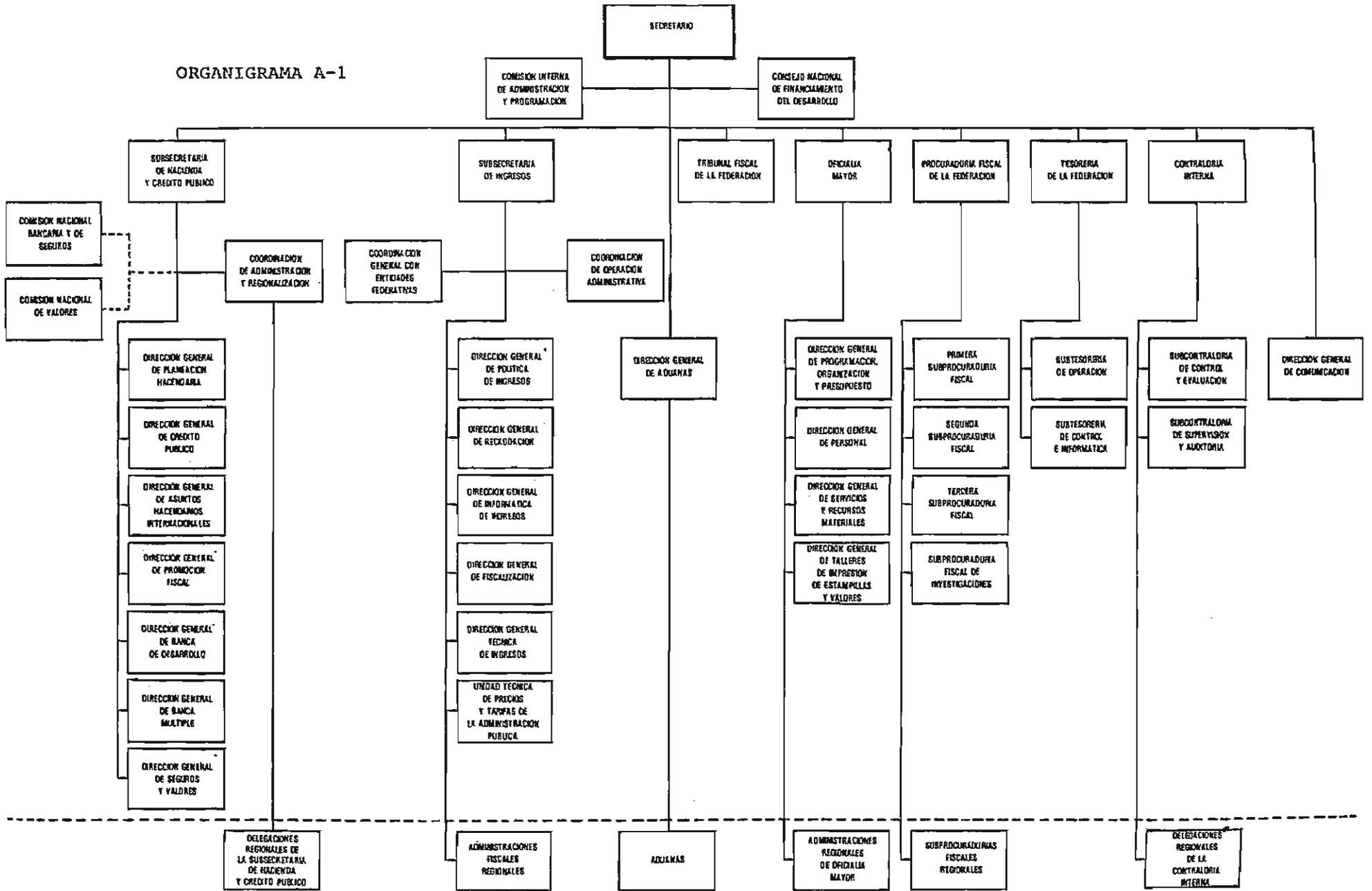
(miles de millones de dólares)



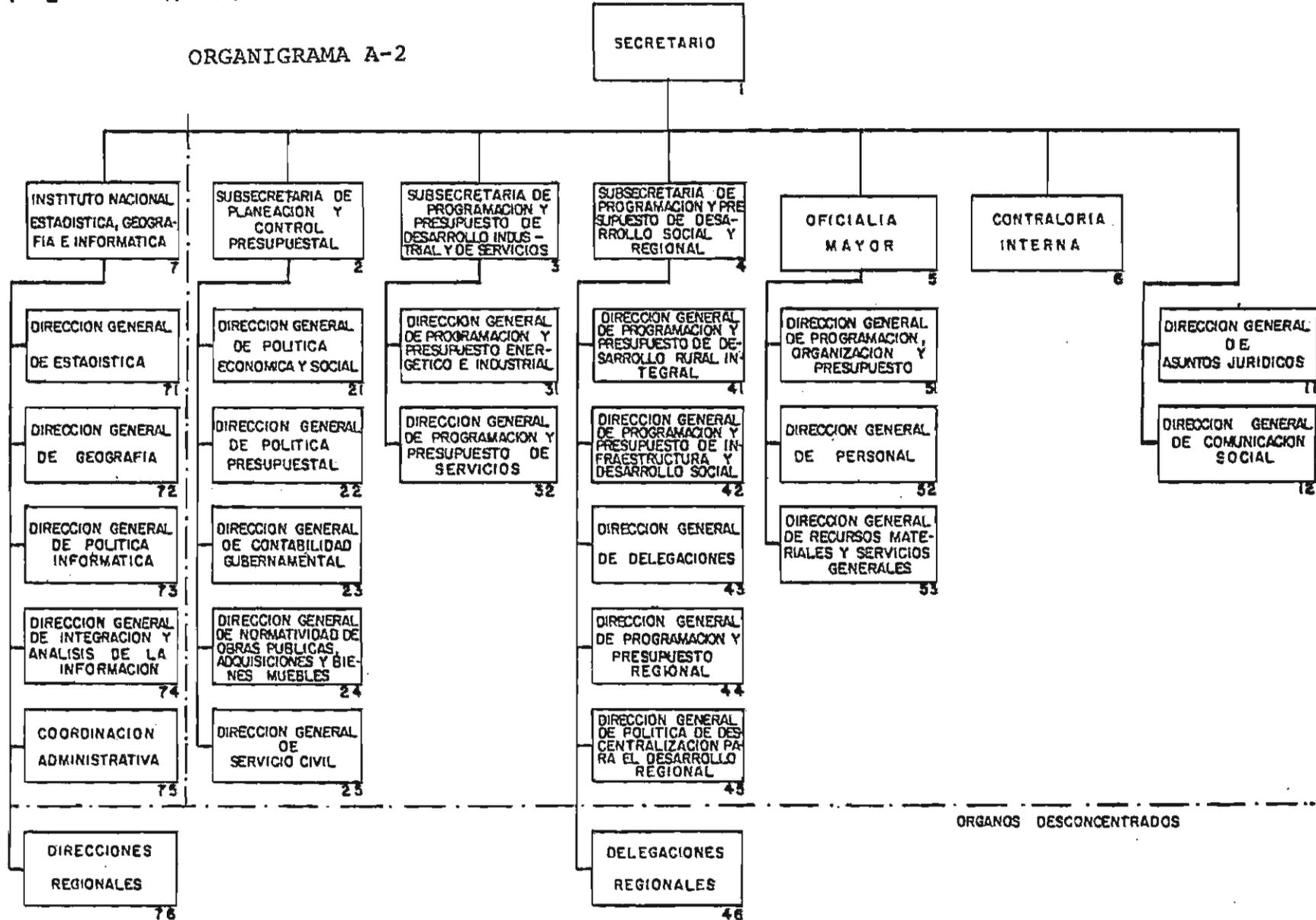
Fuente: Banxico

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

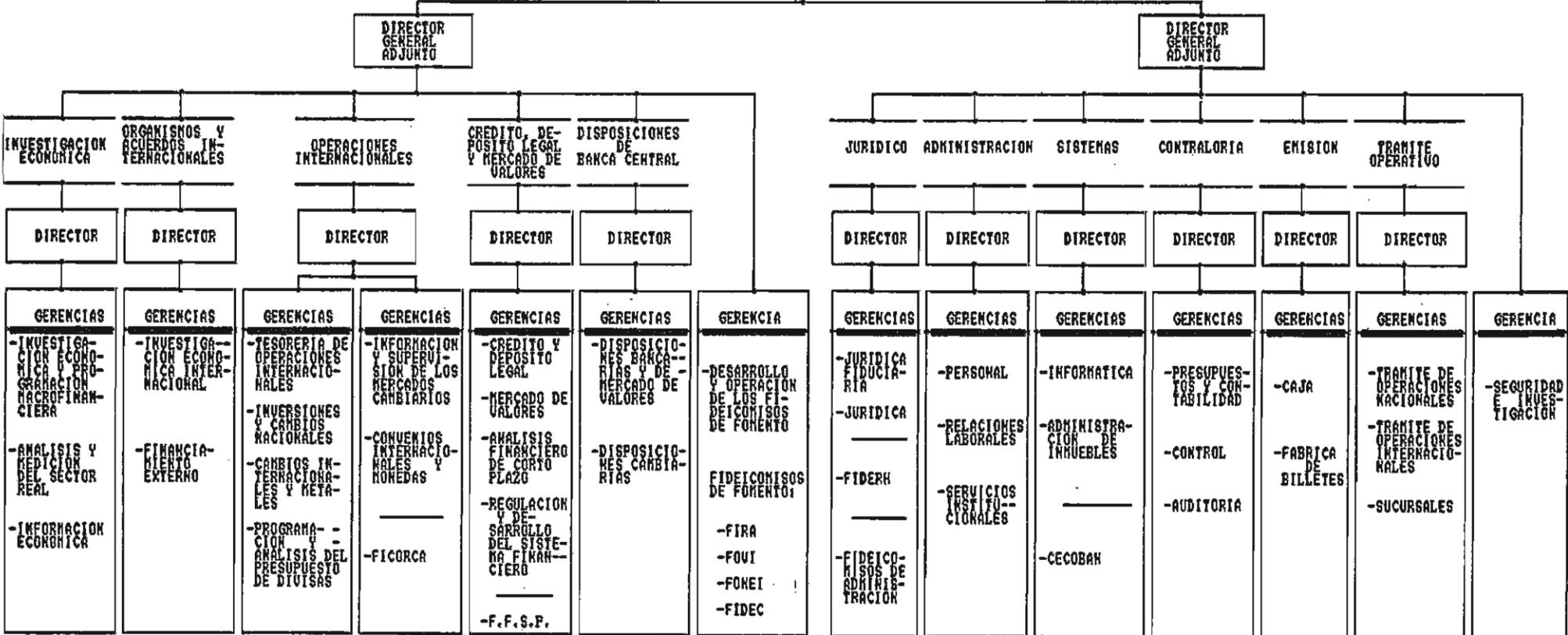
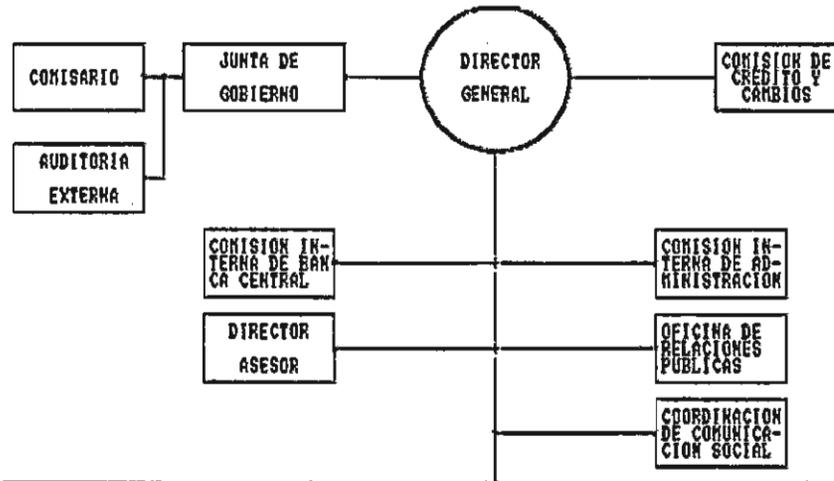
ORGANIGRAMA A-1



ORGANIGRAMA A-2



ORGANIGRAMA A-3
BANCO DE MEXICO

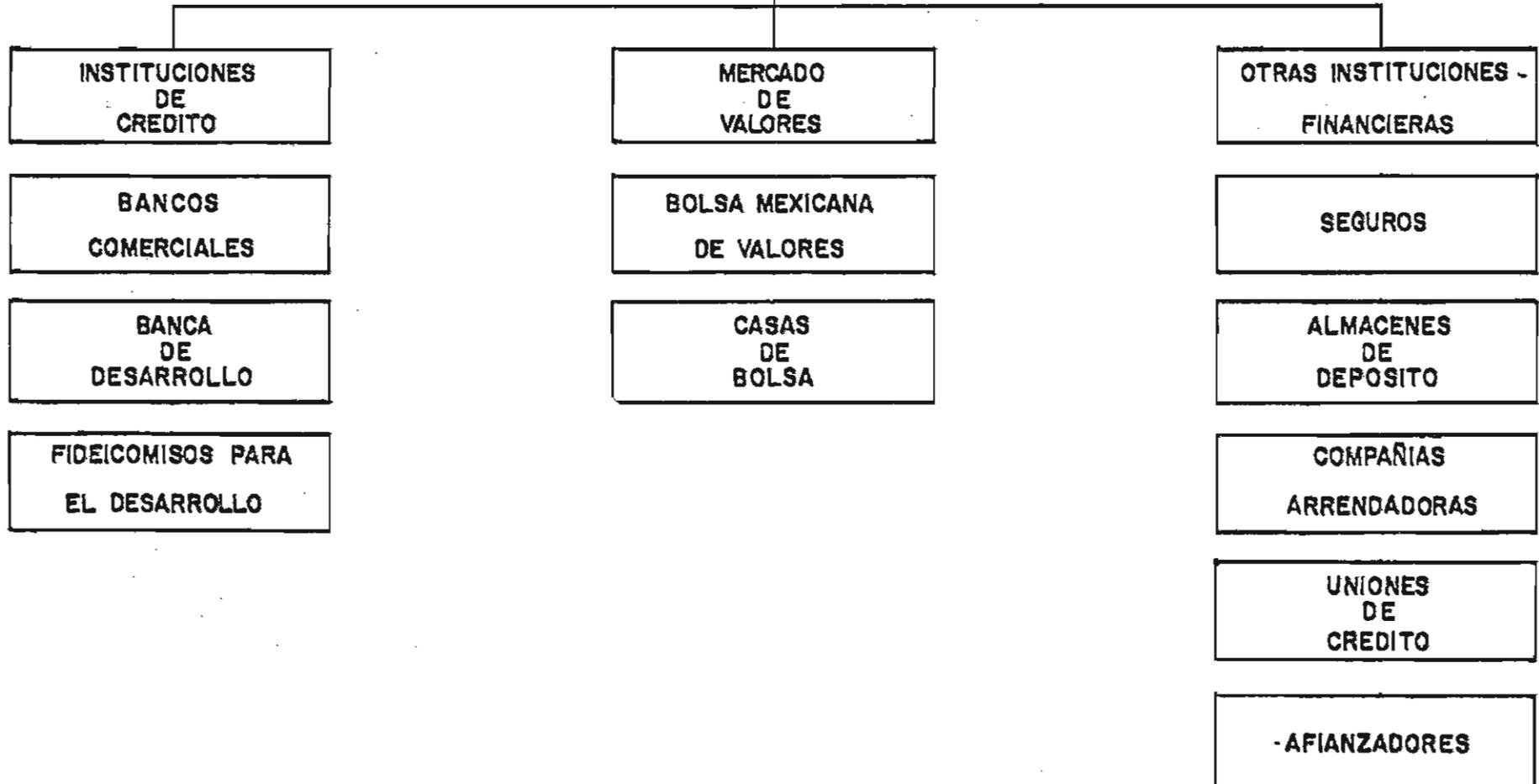


**SISTEMA FINANCIERO MEXICANO
ENTIDADES REGULATORIAS**

ORGANIGRAMA A-4

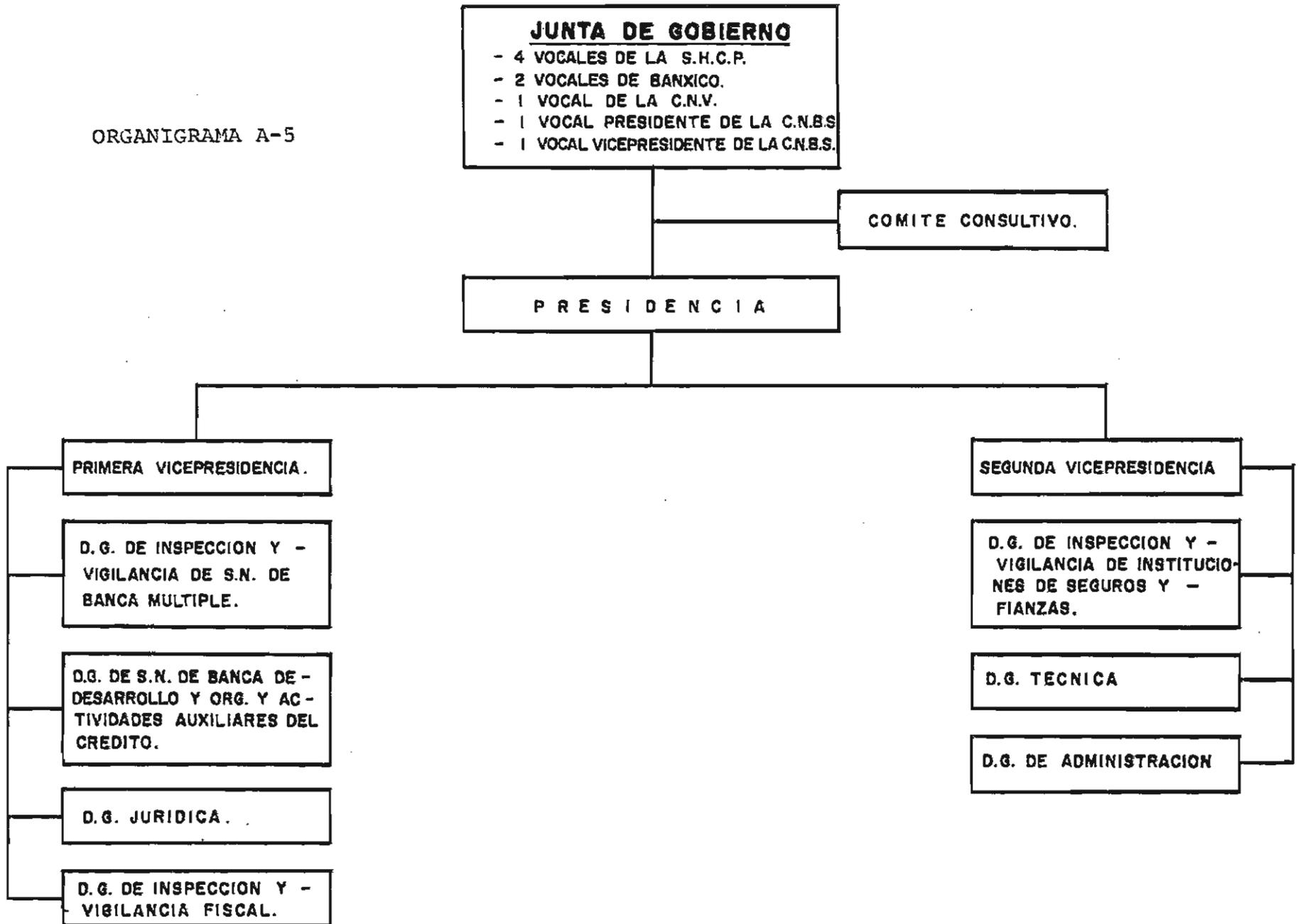
S.H.C.P.	BANCO DE MEXICO
COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS	COMISION NACIONAL DE VALORES

SERVICIOS FINANCIEROS

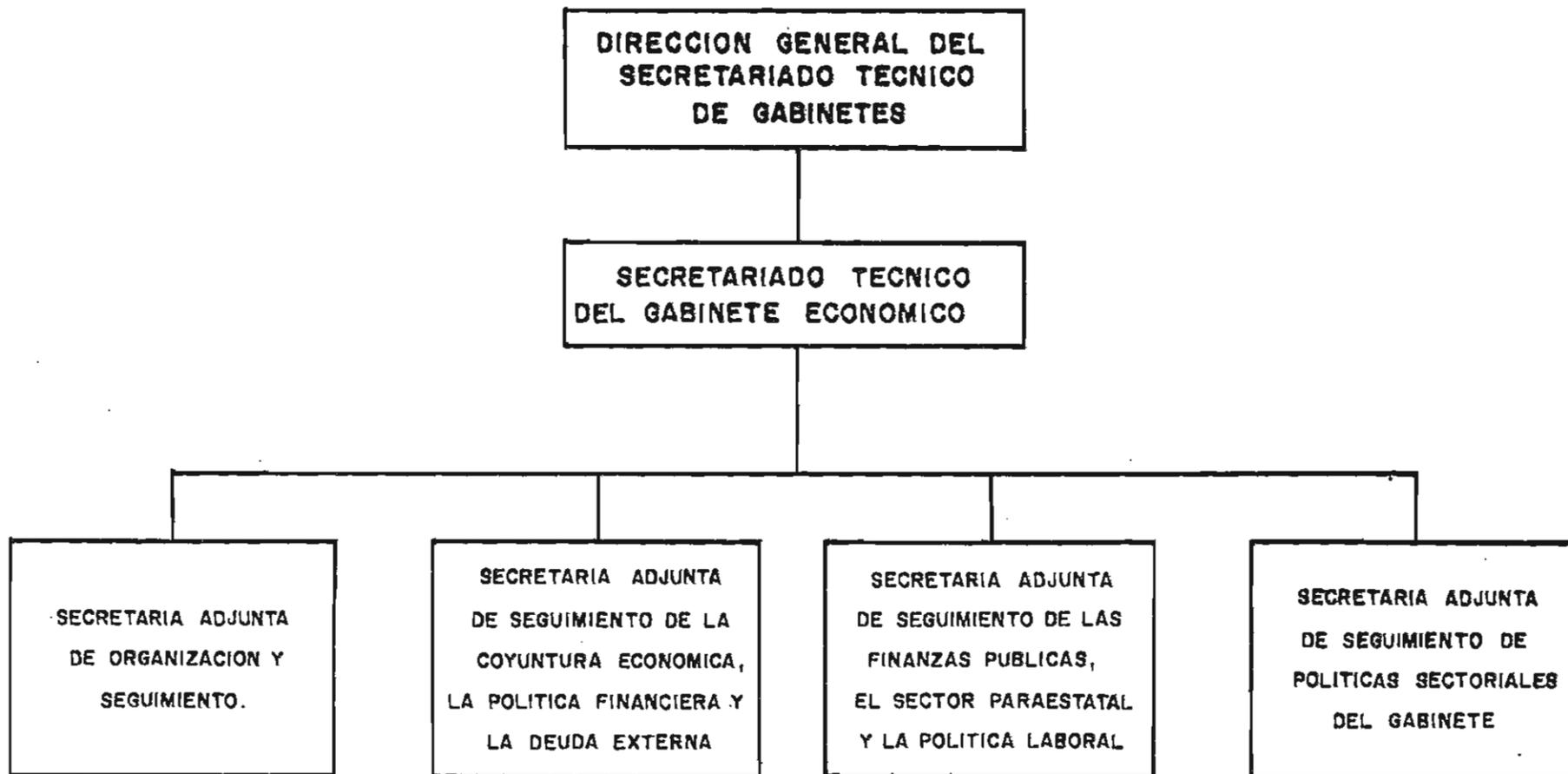


C N B y S

ORGANIGRAMA A-5



ORGANIGRAMA A-6



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
COMITE DE ASESORES ECONOMICOS

SEPTIEMBRE DE 1988.

ORGANIGRAMA A-7

