EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA AUTONOMIA DEL ESTADO EN MEXICO: EL PACTO DE
SOLIDARIDAD ECONOMICA

Tesis que para optar al grado de
Licenciado en Relaciones internacionales
presenta

REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTIZ

México, D.F.
Septiembre de 1990.

A LETICIA, A REYNALDO,
A CLAUDIA Y A HIQUINGARI

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
PRINCIPALES EXPLICACIONES TEORICAS SOBRE LA AUTONOMIA DEL ESTADO	9
Los análisis marxistas del Estado	9
Los modelos Estado-céntricos	12
Una explicación estado-centrica de las políticas públicas	13
Un intento de operacionalización	21
La autonomía del Estado: la construcción de un modelo para estudiar las relaciones Estado-Sociedad	24
La doble cara del Estado	28
Recapitulación	29
CAPITULO II	
EL DEBATE SOBRE LA INFLACION, SUS CAUSAS Y LA POLITICA PARA COMBATIRLA	31
Explicaciones sobre la inflación	31
Las teorías monetario-fiscales	32
Las explicaciones estructuralistas y la pugna distributiva	38
¿Qué es la inflación inercial?	40
El Estado y el control de la inflación	44
Los límites de los enfoque económicos	45
Los programas de estabilización "heterodoxos"	48

CAPITULO III
EL PODER DEL ESTADO Y EL PODER DE LA SOCIEDAD

El estado en México	54
La centralización del poder	55
Cárdenas y la consolidación del nuevo Estado	61
El nuevo modelo de desarrollo y el Estado post-revolucionario	65
La organización de la sociedad	67
Los empresarios	67
Los obreros	76
Los campesinos	80
El escenario: el sistema político mexicano	82

CAPITULO IV
EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA

Respuestas a la crisis de 1982	85
El P.I.R.E.	86
El choque ortodoxo	86
La política gradualista	87
Los problemas de la política gradualista	88
El "cambio estructural"	89
La crisis de 1986	91
El Pacto de Solidaridad Económica	93
La situación antes del Pacto	93
Puesta en práctica del P.S.E.	96
La reducción del déficit	98
La política de ingresos	99
La oposición al P.S.E.	103
El éxito del P.S.E.	104

CAPITULO V	
LOS FACTORES EXTERNOS	107
Los orígenes de la deuda: problemas del modelo de desarrollo mexicano	107
La renegociación de 1982	111
División dentro del gabinete de Miguel de la Madrid	115
El apoyo estadounidense al P.S.E.	119
CONCLUSIONES	121
BIBLIOGRAFIA	126

AGRADECIMIENTOS

La realización de esta tesis jamás hubiera sido posible sin la ayuda que me han brindado muchas personas, a quienes debo y deberé siempre, mi agradecimiento y admiración. Agradezco, al profesor Rafael Segovia por su dirección y apoyo en la elaboración de esta tesis; de él he aprendido, entre muchas otras cosas, que el objetivo de la investigación, no es reafirmar nuestras ideas sobre la realidad, sino buscar la verdad; al profesor Francisco Gil Villegas, por sus comentarios y aliento en el último tramo de la elaboración de esta tesis; al profesor Carlos Roces por su ayuda en el análisis de los aspectos económicos, sus comentarios, sin duda, han enriquecido este trabajo; a la profesora Celia Toro quien desde el inicio de esta tesis me ayudó a definir y desarrollar el tema; a Micaela Chávez que desde que ingresé al Colegio me ha brindado su ayuda y amistad.

Por último, deseo expresar mi agradecimiento, a mis padres y a mis hermanos, a quienes dedico esta tesis, por su comprensión, su apoyo y su amor.

INTRODUCCION

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El decenio de 1980 fue para México, y en general para América Latina, un periodo de crisis económica. Durante las décadas de 1950 y 1960 la tasa de inflación promedio anual en México fue de 5%. Pero a partir de los años setenta, aunque la inflación no se desbocó --entre 1973 y 1981 fue de 22% en promedio-- comenzó a convertirse en un problema cada vez mayor, hasta que entre 1982 y 1987 el promedio fue de 91%. Las altas tasas de inflación características de las economías del cono sur latinoamericano, se generalizaron en América Latina, en 1985 el alza media anual de los precios alcanzó 275%.¹

Además este proceso inflacionario ocurre en un periodo de fuerte contracción económica. El producto interno bruto por habitante en América Latina se redujo 6.6% entre 1981 y 1988.² Los ingresos reales de los trabajadores cayeron y quedaron combinados con índices muy altos de desocupación abierta.

Por si esto fuera poco, los procesos inflacionarios se desataron en medio de la crisis de la deuda externa latinoamericana: "por primera vez en cuarenta años, la gran mayoría de los gobiernos son incapaces de satisfacer la promesa

¹ C.E.P.A.L., Balance preliminar de la economía latinoamericana 1988, cuadro 5, p.21.

² Ibid., cuadro 3, p.19.

política de elevar los estándares de vida de la población que, todavía, es la columna vertebral de su legitimidad popular".³

No obstante todo lo anterior, las recomendaciones del exterior se encaminaron a sostener que era necesario, antes de reiniciar un proceso de crecimiento, sanear las economías de los excesos de la intervención estatal, del proteccionismo y de gastos sociales insostenibles. El combate a la inflación -- elevó su status-- se convirtió en un objetivo prioritario, en tanto requisito previo a la tarea de ganar nueva capacidad de desarrollo.⁴

Se pusieron en práctica diversos planes antiinflacionarios, desde los ortodoxos, como el de Bolivia, --basado en la reducción del déficit del sector público, que se llevó a cabo mediante una profunda reforma tributaria, junto con una reforma administrativa, que generó suficiente ingreso no inflacionario para cubrir las necesidades del gobierno, y en el cual no se incluyó ninguna política encaminada a proteger el empleo, sino por el contrario se liberalizó completamente el mercado laboral-- hasta planes como el de Perú con el cual no sólo se intentaba frenar la inflación, sino lograr otros objetivos, como por ejemplo la redistribución del ingreso. Los planes de Argentina (1985), Brasil (1986), Costa Rica (1982) y México (1987) podemos

³ David Ibarra, "Política y economía en América Latina: el trasfondo de los programas heterodoxos de estabilización" en: Estudios Económicos, Número extraordinario, octubre 1987, p.20.

⁴ Ibidem, p.21.

decir que se encontraron entre los dos extremos anteriores, --en ellos se combinó políticas de ingreso con reducciones en el déficit del sector público--.

¿Por qué ante problemas similares las respuestas de los países latinoamericanos fueron tan distintas?; y aún más: ¿cómo explicar el resultado diverso en el control de la inflación de planes similares, como los de México y Argentina en los que se trató de incluir tanto una fuerte reducción del déficit del sector público, como una política de ingresos?

Para dar respuesta a estas preguntas es necesario, en primer lugar, no ver la política económica sólo como reacción a las condiciones económicas prevalecientes, ni la formulación de política como solución simple de problemas técnicos, como afirma Peter Hall:

esta visión es válida pero incompleta. La política económica es hecha por los gobiernos y éstos son creaturas políticas, por ello a menos que la formulación de la política económica sea peculiarmente inmune al tipo de influencias que se encuentran en la mayoría de las otras áreas de la política, podemos esperar que las variables políticas tengan un impacto decisivo en el producto. Así, la formulación de la política económica debe ser vista como un proceso altamente político.⁵

El personaje principal en la formulación de la política económica es el Estado; por eso si queremos encontrar explicaciones de por qué se siguen ciertas políticas, y las razones de sus éxitos o fracasos, es indispensable orientar el

⁵ Peter, Hall. Governing the Economy: The politics of State Intervention in Britain and France, New York: Oxford University Press, c1986. p.4.

análisis hacia este actor central y su relación con la sociedad.

En este trabajo procuraré responder para el caso de México, las preguntas que hice antes de manera general para América Latina: ¿qué factores determinaron el tipo de política que siguió México para combatir la inflación?; ¿cómo explicar la efectividad del control de la inflación que logró el programa de estabilización mexicano?; ¿fue éste simplemente resultado de las demandas de los grupos económicamente más poderosos (empresarios), o una política diseñada y puesta en práctica de acuerdo con las necesidades y las preferencias del Estado mexicano?, y por otra parte, ¿cuál fue la respuesta del exterior, al Pacto?; esa respuesta ¿aumentó o limitó los márgenes de maniobra del Estado y cuáles fueron sus razones?

IMPORTANCIA DEL ESTUDIO

Las principales razones por las que la inflación representa un grave problema son los altos costos sociales que provoca: las distorsiones que introduce en el proceso de ahorro e inversión y en la asignación de recursos, la pérdida de competitividad. Los efectos de la inflación también se hacen sentir en medida importante en la distribución del ingreso, generando fuertes tensiones, lo que tiende a debilitar la estructura social. Por estas razones, el control de este proceso reviste particular

importancia.⁶

Además, la inflación tiene características por las cuales es imprescindible controlarla. A diferencia de otros fenómenos (como los naturales, por ejemplo) la inflación es una calamidad producida por el hombre, por esta razón, provoca recriminaciones entre los distintos grupos, que llevan al conflicto político.

Por otra parte, la inflación, a diferencia de lo que ocurre con la mala distribución de la tierra, envía señales regulares, puede medirse mes a mes, y atrae la atención especial de los gobernantes en cuanto traspone cierto umbral de tolerancia. Así también, al revés de lo que ocurre con el subdesarrollo regional, la inflación es formalmente similar entre un país y otro.

En los intentos por controlar la inflación en los países del tercer mundo, tanto la doctrina económica dominante, como los expertos internacionales y las instituciones internacionales como el F.M.I., desempeñan papeles particularmente importantes. Pero debido a que el control de la inflación se convierte en una meta política, los expertos y las doctrinas tienden a desempeñar papeles políticos, a pesar de su envoltura técnica.⁷

Por último, pero no por ello menos importante, una de las razones por las que la política sobre la inflación es más notable

⁶ Cf. Jesús Marcos Yacamán, "Análisis de la inflación en México" en: Alain Ize [y] Gabriel Vera [comp.] La inflación en México, México, D.F.: El Colegio de México. c1984. p.147.

⁷ Cf. Albert O. Hirschman "La política y el análisis de la política en la América Latina: un viajero de regreso" en: De la economía a la política y más allá. México, D.F.: F.C.E. (traducción de Francisco Suárez) c1984, p.187.

que la política para combatir el subdesarrollo regional o la mala distribución de la tierra es que la inflación es experimentada por una mayoría y no por una minoría, que el descontento provocado por ella afecta a diversas clases y regiones y que se presta para la protesta masiva en la capital del país.⁸

Ahora bien, abundan los estudios económicos sobre la inflación y los recursos para combatirla, (en especial, los principales estudios que se han hecho sobre el Pacto de Solidaridad, son análisis económicos); pero casi no se ha escrito sobre su aspecto político. Las explicaciones puramente económicas, sobre todo aquellos enfoques que estudian la formulación y puesta en práctica de las políticas públicas sólo como un problema técnico, simplifican en extremo, primero, la forma en como se elige una política y segundo, los factores que intervienen en el éxito o fracaso de dicha política. Ven en la política una variable completamente ajena a la solución de los problemas económicos. Para superar estas visiones es necesario analizar cómo las preferencias políticas y los arreglos institucionales contribuyen a los resultados de la política económica.

HIPOTESIS DE TRABAJO

Partiendo de la idea de que la raíz de los procesos inflacionarios se encuentra en un arreglo no cooperativo de

⁸ Ibidem, pp.194-195.

conflictos distributivos, aunado a factores estructurales; para reducir y estabilizar la inflación es necesario procurar que, tanto las finanzas públicas como la balanza de pagos estén en equilibrio, pero además se requiere de la intervención directa del Estado para controlar el proceso de fijación de precios; es decir, es necesario que el Estado funcione como árbitro en el conflicto distributivo; la razón de esto está en que no hay motivo para suponer ni a nivel microeconómico, ni macroeconómico, que las fuerzas del mercado garanticen el tránsito a una tasa de inflación menor y estable.⁹

Pero, ¿acaso cualquier Estado pueden llevar a cabo ese conjunto de tareas: equilibrar las finanzas públicas, la balanza de pagos y además funcionar como árbitro en la pugna distributiva? En mi opinión no. Por ello, la tesis que sostengo es que: el grado de autonomía del Estado influye de manera decisiva, en primer lugar, en el tipo de política económica que un Estado escoge para controlar y estabilizar la inflación y, en segundo, en el éxito de dicha política.

Definición de las variables

Mediré el éxito, la variable dependiente en mi hipótesis, sobre la base de los objetivos planteados por el mismo programa económico. En el caso del Pacto de Solidaridad, el éxito se

⁹ Cf. José Luis Alberro y David Ibarra, "Presentación", Estudios Económicos número extraordinario, October 1987. p.6.

refiere a si se logra o no el control y la estabilización de la inflación.

Por otro lado, las definiciones del Estado son abundantes y variadas, su rango va desde manifestaciones institucionales muy concretas hasta concepciones altamente abstractas y normativas de la estructura de las relaciones sociales. Por ejemplo, Lentner define al Estado "como el instrumento para preservar la continuidad de los propósitos de una comunidad, así como para formular y ejecutar esos propósitos". De esta forma el Estado no es una cosa o un actor sino un conjunto de elementos con un pasado común. En este punto la distinción entre el Estado y el acervo cultural casi desaparece.^{1º}

En el otro extremo está Krasner, quien usa el concepto de Estado para describir el liderazgo gubernamental central (el presidente de Estados Unidos y el secretario de Estado).

Prefiero la definición de Max Weber, según la cual: "el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima"

Ahora bien, a qué me refiero al hablar de autonomía del Estado. Responder esa pregunta es el objetivo del primer capítulo de esta tesis.

^{1º} Cf. Bert A. Rockman "Minding the State or a state of mind? Issues in the comparative conceptualization of the State" en: Comparative Political Studies: a quarterly journal. vol.23 no.1 abril 1990, p.29.

CAPITULO I PERSPECTIVA TEORICA: PRINCIPALES EXPLICACIONES

SOBRE LA AUTONOMIA DEL ESTADO

LOS ANALISIS MARXISTAS DEL ESTADO

Todos los análisis marxistas del Estado parten de esta afirmación hecha por Marx y Engels en el manifiesto comunista: "El gobierno del Estado moderno no es más que la junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa".¹¹ A partir de este axioma, las teorías marxistas intentan responder a dos preguntas complementarias. En primer lugar, ¿por qué el Estado sirve a los intereses capitalistas? y en segundo, ¿cómo opera el Estado para mantener y expandir el sistema capitalista?.¹²

Tres explicaciones han dado los marxistas a estas preguntas; por un lado, los instrumentalistas quienes argumentan que el Estado sirve a los intereses de los capitalistas debido a que está controlado por ellos, es decir, que quienes lo dirigen provienen de la burguesía y por lo tanto defienden los intereses de su clase usándolo como instrumento.

Los estructuralistas, por su parte, rechazan categóricamente

¹¹ Carlos Marx [y] Federico Engels, Obras escogidas. tomo 1. Moscú: Progreso, c1973, p.113.

¹² Cf. David A. Gold [et. al.], "Recientes desarrollos en la teoría del Estado Capitalista", en: Heinz Rudolf Sontag [y] Héctor Valencillos, El Estado en el capitalismo contemporáneo. México, D.F.: Siglo XXI, c1977, p.25.

que el Estado pueda ser comprendido como simple "instrumento" en manos de la clase dominante... su tesis fundamental es que las funciones del Estado están ampliamente determinadas por las estructuras de la sociedad, más que por las personas que ocupan posiciones dentro del poder estatal.¹³ Así pues, el Estado, desempeña un papel decisivo; es el "factor de unidad en la formación social" que sirve para contrarrestar la amenaza de la unidad de la clase obrera y la desunión de la clase capitalista.

La burguesía, clase muy fraccionada, sólo puede defender sus intereses permitiendo al Estado una autonomía relativa, ya que la estructura estatal es capaz de trascender los intereses locales de las distintas facciones capitalistas, (industriales, banqueros, grandes comerciantes, etc.). Esta autonomía relativa, no es un rasgo invariante del Estado capitalista. Cada Estado capitalista será más o menos autónomo, según el grado de división interna, de las contradicciones dentro de las diversas clases y fracciones de clase que integran el bloque de poder y de la intensidad de la lucha de clases entre la clase obrera y el conjunto de la clase capitalista.¹⁴

Uno de los trabajos más recientes en este campo es el de Adam Przeworski y Michael Wallerstein, quienes afirman lo siguiente: aunque no es posible probar, con un modelo estático, que el Estado depende estructuralmente del capital, ya que: una

¹³ Ibidem, pp.31-32

¹⁴ Ibidem, p.35.

vez puesto en práctica un impuesto sobre el consumo de los capitalistas éste no reduce la inversión. Y por ello, el Estado no depende en forma exstructural del capital, en el sentido de que virtualmente cualquier distribución del consumo entre el salario y el capital es compatible con una inversión privada continua. Sin embargo, se puede probar con un modelo dinámico dicha dependencia estructural, debido a que: "la anticipación de amenazas futuras sobre el consumo de los capitalistas hace que se reduzca la inversión, imponiendo los costos sobre los trabajadores".¹⁵

Dos son los principales problemas de seguir un análisis estructuralista como el anterior. En primer lugar, son teorías demasiado generales. El afirmar que se debe esperar que el Estado reproduzca un sistema económico y por lo tanto, que siempre actúe en interés del capital, no nos explica por qué Estados con desarrollos económicos similares, por ejemplo (Gran Bretaña, Francia, Alemania o Suecia) siguen políticas económicas distintas y la eficacia de las mismas también varía.¹⁶

Este argumento también puede usarse para países cuyo nivel de desarrollo económico es menor como Brasil, Chile o México. ¿por qué cada uno de ellos siguieron políticas de estabilización distintas y con diversos grados de efectividad?. Para responder

¹⁵ Adam, Przeworsk [y] Michael Wallerstein. "Structural Dependence of the State on Capital. en: American Political Science Review, vol.82, no.1. Marzo de 1988. p.24.

¹⁶ Cf. Peter A. Hall, Governing the Economy. p.6.

esta clase de preguntas es necesario utilizar un análisis menos general.

En segundo lugar, "la creencia en el determinismo estructural implica costos, ya que ciega tanto al analista como al político frente a las posibilidades de cambio".¹⁷ Por último, algo que no explican los estructuralistas es a través de qué mecanismos sociales se garantiza que el Estado opere de esta manera.

Un tercer tipo de explicación sobre el Estado es la que dan los hegeliano-marxistas, quienes se interesan en ¿qué es el Estado?. A esto responden que:

el Estado es una mistificación de una institución concreta que sirve a los intereses de la clase dominante, pero que intenta autorretratarse como si sirviera al conjunto de la nación y de esta forma logra desdibujar los perfiles básicos del antagonismo de clase.¹⁸

El problema más grave de esta perspectiva es la falta de análisis de acciones estatales específicas, por ello es difícil relacionar estas ideas con la realidad empírica.

LOS MODELOS ESTADO-CENTRICOS

A diferencia de los teóricos marxistas y los pluralistas, los teóricos Estado-céntricos sostienen que las políticas del

¹⁷Stephen Krasner. "Manipulating international commodity markets: Brazilian Coffee Policy 1906-1962."

¹⁸ Ibidem., p.38

Estado, no son sólo resultado de la reacción de éste a las presiones de los grupos sociales; en vez de ello sugieren que el Estado es mucho más autónomo de lo que antes se imaginó. Para ellos el Estado tiene intereses y preferencias políticas propias, así como la fuerza para imponerlas, a pesar de la resistencia social.

Una explicación estado-céntrica
de las políticas públicas

Según Nordlinger, un Estado autónomo es el que transforma sus preferencias en acciones de carácter obligatorio; es autónomo en la medida que la política pública esta de acuerdo con las preferencias de los representantes del Estado.¹⁹ Son tres los elementos centrales de su definición. El Estado, las acciones con carácter obligatorio y las preferencias estatales.

El Estado es el conjunto de "todos aquellos individuos que ocupan puestos que los autorizan a ellos y sólo a ellos a hacer y aplicar las decisiones que serán obligatorias para todos los segmentos de la sociedad".²⁰

Las acciones con carácter obligatorio comprenden todas las

¹⁹ Cf. Eric Nordlinger, On the autonomy of the Democratic State, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. c1981. pp.8-9.

²⁰ Ibidem, p.11

decisiones que toma el Estado; la adopción y aplicación de todo tipo de políticas públicas, sin importar el alcance que tengan.

En cuanto a las "preferencias del Estado", éstas son resultado de las que tienen los individuos que lo forman. A pesar de que el término sugiere la unidad y parece incluir las preferencias de todos los funcionarios, por lo general no todos los funcionarios tienen preferencias sobre todos los temas, ni todos los interesados dentro del Estado están de acuerdo sobre la política a seguir.

Por el contrario, las preferencias estatales son producto de todo tipo de conflictos, competencias y un estira y afloja constante dentro del mismo Estado; sólo en situaciones extraordinarias --cuando otros funcionarios son indiferentes a un problema o no tienen los recursos para afectar la decisión final-- las preferencias estatales se refieren a una unidad del Estado (un consejo en una ciudad, un comité en el parlamento etc.).²¹

La idea que Nordlinger tiene sobre las "preferencias del Estado", es muy similar a lo que en Física se llama la resultante, es decir la fuerza que resulta de la sumatoria de un conjunto de vectores con distintas direcciones.

Así como el Estado tienen sus "preferencias", también la sociedad tiene las suyas, las cuales son la resultante de las preferencias de las distintas fuerzas que hay dentro de ella. No existe un consenso sobre quién, o quiénes, determinan las "preferencias de la sociedad":

²¹ Cf. Ibidem, pp.14-16.

¿son las preferencias de los grupos más grandes o de los más pequeños pero mejor organizados, las de las organizaciones nacionales representantes de los trabajadores, de los empresarios, o de los agricultores, o de la clase económicamente dominante que controla los medios de producción?.²³

Nordlinger distingue dos formas para tratar este problema.

Una es seguir el argumento de la autonomía del Estado con respecto a los distintos grupos que -de acuerdo con los escritos de los teóricos pluralistas, neopluralistas, corporativistas y marxistas- poseen los recursos más importantes. La otra es atender sólo al acuerdo o falta de éste entre las preferencias del Estado y las preferencias de la sociedad.

Al hacerlo, las preferencias del Estado más que las de la sociedad sirven como el punto de referencia, éstas se toman como dadas, mientras que las preferencias de la sociedad varían en cuanto a si están de acuerdo o no con las del Estado.²⁴

El Estado es autónomo hasta el punto en que logra transformar sus preferencias en acciones con carácter obligatorio, es decir su autonomía está directamente relacionada con el grado en el que la política pública está de acuerdo con las preferencias de los funcionarios que forman al mismo.

Así, la autonomía estatal podría ser definida en términos de: la frecuencia con la que las preferencias del Estado coinciden con sus acciones e inacciones, la proporción de preferencias que así lo hagan, la distancia promedio entre las

²³ Ibidem, p.17.

²⁴ . Ibidem, p.18.

preferencias del Estado y sus acciones o alguna combinación de las tres.²⁵

A partir de la distinción entre las situaciones en las que las preferencias del Estado y la sociedad son divergentes o convergentes, y la coincidencia o no de las acciones del Estado con sus preferencias, Nordlinger construye tres tipos ideales de autonomía del Estado para explicar las acciones o inacciones de éste. Dicha tipología queda resumida en el siguiente esquema.

I. Explicaciones de las acciones autoritarias de un Estado

Las preferencias del Estado y la sociedad son:

		Divergentes	Convergentes
Las preferencias del Estado y las acciones que realiza:	Coinciden	Explicaciones de autonomía del Estado Tipo I	Explicaciones de autonomía del Estado Tipo II
	No coinciden	Explicaciones de restricción social	Explicaciones de autonomía del Estado Tipo III

El eje vertical representa la dimensión de la autonomía del Estado, medida por la frecuencia con la que las preferencias de éste corresponden a sus acciones. Esta dimensión está simplificada como una dicotomía: las preferencias y las acciones

²⁵. Cf. Ibidem, p.20.

o coinciden o no. El eje horizontal representa el grado de acuerdo entre las preferencias del Estado y las de la sociedad.²⁶

El tipo de autonomía I ocurre cuando las preferencias del Estado y la Sociedad son divergentes y, no obstante las presiones sociales o las posibles amenazas de sanciones, los funcionarios ponen en práctica una política pública de acuerdo con sus preferencias sin importar las de la Sociedad.

El tipo de autonomía II son las situaciones en las que al principio, las preferencias del Estado y la sociedad son divergentes, pero los funcionarios logran cambiar las preferencias sociales para que sean congruentes con las del Estado y al final la política que se lleva a cabo está de acuerdo con las preferencias del Estado.

Las situaciones del tipo III de autonomía del Estado son aquéllas en que las preferencias del Estado y la sociedad coinciden y el Estado actúa según sus preferencias. Como Nordlinger reconoce más que de tipos de autonomía estatal, se debe hablar, en estricto sentido, de tres condiciones en las que el Estado actúa en forma autónoma.

Un último punto importante sobre el modelo de Nordlinger es el hecho de que en los tres tipos ideales, los funcionarios pueden simplemente imponer su decisión basados en los poderes inherentes y exclusivos del Estado para tomar decisiones autoritarias, o además, intentar aumentar su autonomía. En el tipo II de autonomía es donde esto es más claro, ya que ahí el

²⁶. Cf. Ibidem, pp.27-28.

Estado no sólo intenta imponer sus preferencias, sino que además busca cambiar las preferencias de la sociedad.²⁷

Como veremos al hablar de la inflación, para controlarla, el Estado deberá ser capaz, entre otras cosas, de poner fin a la pugna distributiva que existe entre los distintos sectores de la sociedad, la cual es una de las causas centrales de la inflación; para esto tendrá que transformar las preferencias de las sociedad, con el fin de que éstas converjan con las "preferencias" del Estado de reducir y controlar la inflación.

Ahora bien, Nordlinger no habla --por que no es su objetivo-- de por qué algunos Estados tienen más éxito que otros en la puesta en práctica de sus políticas públicas?.

Theda Skocpol y Kenneth Finegold responden a esa pregunta de la siguiente manera:

La elección de ciertas políticas estará fuertemente influida por las capacidades del Estado para llevarlas a cabo, aquéllas que requieren el desarrollo de nuevas capacidades es menos probable que se sigan. Alternativamente, el éxito o fracaso de una política dependerá de los recursos insititucionales con que cuenta el Estado para asegurar su puesta en práctica.²⁸

Joel Migdal siguiendo el análisis de Gabriel Almond y

²⁷. Cf. Ibidem, pp.29-30.

²⁸ Theda Skocpol y K. Finegold "State capacity and economic intervention in the early New Deal" citado en: Peter A. Hall, Governing the Economy..., p.16.

Bingham Powell sobre las capacidades de los sistemas políticos, resume en cuatro las capacidades del Estado.²⁹

En primer lugar, la capacidad de regulación de las relaciones sociales; en segundo, la capacidad de extracción de recursos de la Sociedad; en tercero, la capacidad de apropiación de recursos y, por último, la capacidad de penetración en la sociedad.

La capacidad de regulación se refiere al ejercicio del control del Estado sobre el comportamiento de los individuos y los grupos dentro de la sociedad. Esta es la capacidad distintiva del Estado, el empleo legítimo de la coerción para controlar el comportamiento.

La capacidad de extracción de recursos se refiere a la habilidad del Estado para obtener recursos materiales y humanos de la sociedad, por ejemplo a través de impuestos o préstamos forzosos.

En cuanto a la capacidad de apropiación, es la aptitud de los Estados para adueñarse, o tomar posesión, de ciertos recursos y utilizarlos según sus intereses.

Por último, respecto a la capacidad de penetración; es la habilidad del Estado para inculcar en la sociedad una serie de valores y actitudes. En esencia se refiere al proceso de

²⁹ Cf. Joel S. Migdal, Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World, Princeton, New Jersey.: Princeton University Press. c1988, pp.4-5 y Gabriel Almond [y] Bingham Powell, Jr. Comparative Politics: A Developmental Approach. Boston and Toronto: Little Brown and Company. pp.164-212.

socialización. Existe una relación muy importante entre esta capacidad y lo que Almond llama la capacidad simbólica, que se refiere a la efectividad de la élite para reafirmar valores a través de símbolos como la bandera, los desfiles militares, los discursos etc.

La efectividad de los símbolos se ha intentado medir de diversas maneras, por ejemplo utilizando encuestas. Muchas veces los mensajes simbólicos pueden ser enviados pero no recibidos. Generalmente son los símbolos de la autoridad local los que generan legitimidad; mientras que los mensajes transmitidos desde el poder central tienen un efecto más limitado.

A pesar de las dificultades para medir la capacidad de penetración de un Estado, ésta es de vital importancia para el éxito o fracaso de una política. A través de la creación y explotación de un conjunto de símbolos populares, dichas élites son capaces de ganar la aceptación de esas políticas, a pesar de que las mismas signifiquen altos costos para los grupos sociales.

Utilizando las capacidades como una variable independiente podemos construir una tipología para distinguir entre Estados fuertes y Estados débiles (a mayor capacidad mayor fortaleza del Estado y viceversa). Los primeros son aquellos que a lo largo de su historia han construido los instrumentos necesarios (organizaciones, instituciones, códigos de conducta, etc.) para fortalecer sus capacidades de regulación, extracción, apropiación

y penetración; mientras que los segundos no han logrado fortalecer dichas capacidades.

La mayoría de los países del tercer mundo caen dentro de la categoría de Estados débiles, o bien como veremos en el caso de México han logrado desarrollar ciertas capacidades como la de regulación y penetración, pero no han tenido el mismo éxito en el desarrollo de otras, como su capacidad de extracción y de apropiación.

Un intento de operacionalización

Se han hecho diversos esfuerzos por medir el poder de los Estados, por ejemplo atendiendo a su fuerza militar o económica. Es posible utilizar como un indicador de las capacidades del Estado, la proporción del consumo del gobierno en relación al PIB y relacionar esto con lo que Arthur Lewis llama los gastos mínimos necesarios del Estado.

De acuerdo con los cálculos de Lewis, un Estado necesita gastar al menos el 20% de su PIB con el fin de que su población pueda tener acceso a los elementos indispensables para construir estrategias viables de sobrevivencia.

Una forma de medir el control social de los Estados es comparar este 20% con las cifras que en realidad obtienen los Estados. Radian por ejemplo, compara la cifra de Lewis contra la tasa impositiva en varios países. "Esta razón muestra la proporción del ingreso nacional que es transferida en forma

obligatoria de las manos privadas al gobierno para propósitos públicos." ³⁰

Otros autores como Organski y Kugler construyeron un indicador relacionando los impuestos realmente recolectados por el Estado (la tasa de impuesto real), no con una cifra global como la de Lewis, sino con la capacidad impositiva de cada país.

Dicha medida revela importantes variaciones en las capacidades de los Estados, algunos como Vietnam e Israel están por encima de la línea normal, es decir tienen una gran capacidad impositiva (en comparación con la mayoría de los países del tercer mundo), otros como el Estado libanes y el mexicano a pesar de sus recursos económicos tienen una capacidad impositiva muy limitada.³¹

Todos estos indicadores no nos dicen mucho más acerca del control social que la capacidad de los Estados para mobilizar y extraer recursos. Interrogantes más importantes como la capacidad de establecer las reglas del juego en otros campos, como las relaciones laborales, no son tratadas.

Otra escuela, interesada más en la economía política internacional que en la política interna, ha empezado a medir las capacidades del Estado en relación a su sociedad centrando su

³⁰ Alex Radian, Resource Mobilization in Poor Countries: Implementing Tax Policies. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1980. p.11.

³¹ Cf. A.F.K. Organski [y] Jacek Kugler, "Davids and Goliaths: Predicting the Outcomes of International Wars" en Comparative Political Studies 11, July 1978.

atención en los instrumentos que tienen distintos Estados. Katzenstein ha diferenciado entre Estados fuertes y débiles atendiendo al rango y número de instrumentos que surgen de la diferenciación del Estado y la sociedad y del grado de centralización dentro de ambos. De acuerdo con Katzenstein, un Estado con un gran número y un rango amplio de tales instrumentos como Japón ha desarrollado mejores "redes políticas", por lo tanto es más fuerte que uno sin tal número y rango de instrumentos como Estados Unidos.³²

Como se pudo ver en la exposición anterior, la mayoría de las medidas cuantitativas del poder del Estado o del control social, no van más allá del análisis de la capacidad impositiva del Estado, pocas estadísticas sirven para sintetizar las capacidades que un Estado tiene para obtener la aceptación de la población, mucho menos sirven para medir otros elementos del control social incluyendo la "participación" y la "legitimidad". Migdal propone como un indicador útil de la fuerza del Estado -ya que refleja la variación de los Estados en el control y movilización de la población hacia las instituciones y las reglas de los mismos- la matrícula escolar.

Utilizándolo, México quedaría entre los Estados medianamente fuertes como Israel. De acuerdo con las cifras, el porcentaje de población en edad de ir a la escuela inscrito en primaria o

³² Peter Katzenstein, "Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy", International Organization 31, Autumn 1977.

secundaria es del 81%, porcentaje mayor que el de Egipto (59%), la India (53%) y Sierra Leona (26%) y menor que el de Israel.³³

LA AUTONOMIA DEL ESTADO: LA CONSTRUCCION DE UN MODELO PARA ESTUDIAR LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD

En este apartado pretendo combinar algunas de la propuestas principales de dos perspectivas teóricas que en mi opinión son complementarias y que guiarán el resto de esta tesis, los modelos Estado - céntricos, de los que ya he hecho mención, y la que Peter Hall llama una aproximación institucional a las relaciones entre el Estado y la sociedad.

El énfasis del análisis institucional está en las organizaciones (instituciones) que pueden ser definidas como: "las reglas formales, los procedimientos de sumisión y prácticas operativas convencionales que estructuran las relaciones entre los individuos en varias unidades de la economía y la política".³⁴

Las instituciones son importantes por cuatro razones: En primer lugar, porque si bien la política se diseña generalmente en respuesta a las presiones de varios grupos, las cuales corresponden a los intereses que éstos tienen en la formulación de una política determinada. La facilidad con la que dichos

³³ Datos de: Charles Lewis y David A. Jodice, World Handbook of Political and Social Indicators, vol.2, 3ed., New Haven: Yale University Press, 1983, pp.163-65. 251-53.

³⁴ Peter Hall, op. cit., p.19.

intereses pueden articularse y la fuerza con la que pueden presionar depende de la organización de las estructuras dentro de las cuales se expresan.

En segundo lugar, los intereses de los actores son afectados por la organización de las estructuras políticas y económicas dentro de las que operan; por ejemplo, el tipo de sistema político que existe en una sociedad determina el grado de movilización y los canales a través de los cuales se expresan la demandas.

En tercer lugar, la política económica es un resultado colectivo, es decir la política no la hacen los individuos aislados, sino las organizaciones que agregan el esfuerzo de muchos individuos hacia un objetivo común. Es una inteligencia organizativa, más que una inteligencia individual la que determina la capacidad del Estado para el pensamiento estratégico, o la calidad de la política.

Por último, para poner en práctica una política, el Estado depende del acceso a recursos organizacionales, tanto del sector público como privado. El tipo de organización que existe entre estos sectores impone límites a la capacidad del Estado para asegurar la aceptación de sus políticas, tanto por parte del electorado como de los grupos productores.³⁵

Hall reconoce que este análisis se inspira en los estudios que explican la política económica como resultado de la formación de amplias coaliciones de intereses, que convergen en

³⁵ Cf. Peter Hall, op. cit., pp.232-233.

torno a determinadas alternativas políticas. Más adelante analizaré cómo para controlarla y estabilizar la inflación, el Estado tiene que lograr la formación de una coalición "pro-estabilización".

Así, tanto las presiones de una línea de política como las posibilidades de ponerla en práctica son afectadas por factores organizacionales.

Si todo lo anterior lo llevamos a la autonomía del Estado, podemos decir que las capacidades de éste y el grado de oposición frente a sus preferencias dependen, en buena medida, del grado de organización que exista dentro del mismo, pero a la vez de la que exista dentro de los grupos sociales cuyas preferencias sean opuestas a las del Estado en ese momento.

Como vimos, Erick Nordlinger, con base en la ecuación de Kant, de que autonomía individual es igual a libre albedrío afirma que la autonomía de cualquier ser social se refiere a la correspondencia entre sus preferencias y sus acciones. Un ser con una autonomía total invariablemente actúa como escoge actuar y no lo hace cuando prefiere no hacerlo.

La autonomía del Estado consiste en que éste transforma sus preferencias en acciones de carácter obligatorio, es capaz de formular y perseguir objetivos que no son simplemente reflejo de las demandas o intereses de determinados grupos sociales, clases o la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, esta definición es muy general, para responder a la pregunta de las fuentes que dieron forma al programa de

estabilización en México, la incógnita no es si el Estado puede actuar o no por sí mismo, sino qué tan lejos, en qué sentido y con respecto a qué grupos y por qué lo puede hacer.

Dos son los tipos de autonomía más relevantes en este caso, la autonomía del Estado frente a las presiones de los grupos sociales y la autonomía en la organización del Estado.

En primer lugar, la autonomía del Estado frente a las presiones de los grupos sociales condiciona el tipo de política de estabilización que se pone en práctica:

1) Porque le permite al Estado ser el árbitro en la pugna distributiva entre los empresarios y los trabajadores. Como veremos dicha pugna es una de las causas centrales de la inflación.

2) Porque puede llevar a cabo las restricciones presupuestales necesarias, sin que las presiones ejercidas por los distintos grupos afectados como sindicatos, organizaciones populares y otros. obliguen a relajar el control presupuestal o lleguen a amenazar la estabilidad política del país.

3) Porque puede funcionar como anunciador walrasiano.

4) Porque de esta manera se evita el fracaso prematuro del programa, al hacer inefectivas las críticas de aquéllos que están fuera de la coalición que controla el Estado.

En segundo lugar, la autonomía en la organización del Estado, la cual le permite:

1) Crear a través de sus instituciones programas económicos diseñados por los mismos miembros de la élite gobernante, cuyos

intereses y preferencias no son sólo el reflejo de los intereses de los grupos económicamente más poderosos, sino de las necesidades e intereses del Estado.

2) La formulación de planes económicos más sofisticados. Ahora bien la mayor complejidad no garantiza ni mucho menos, la efectividad.

La doble cara del Estado

Todo Estado se encuentra en una intersección frente a un orden socio-político interno y a la vez frente a un sistema internacional de Estados. Por lo tanto, el mayor o menor grado de autonomía de cualquier Estado está determinado no sólo por factores internos, sino también por factores externos. Los factores internos más importantes son:

Por un lado, lo que los teóricos Estado-céntricos han llamado las capacidades del Estado, de las cuales ya hablé al referirme a los modelos Estado-céntricos. "¿Quién es capaz de decidir qué, para quiénes?", es la pregunta central.

Por otro, el grado de oposición social a las preferencias del Estado; la cual depende en buena mediada de la organización de los distintos grupos sociales que se oponen al Estado.

En síntesis el argumento es que la facultad del Estado para imponer sus decisiones sobre la sociedad, es decir su autonomía, depende en primer lugar, de sus capacidades, las cuales son el resultado de su mayor o menor organización, así como del conjunto

de instituciones que ha desarrollado a lo largo de su historia; y en segundo lugar, de qué tan organizada esté la Sociedad sobre la que el Estado actúa.

Ahora bien, ni el Estado ni los grupos sociales cuyas preferencias son opuestas a las de éste en un momento determinado, actúan en el vacío, sino dentro de un escenario: el sistema político.

En cuanto a los factores externos, los más importantes son un sistema internacional de estados y la posición del estado dentro de la economía mundial.

Recapitulación

Para probar la hipótesis que soteve en la Introducción acerca de que el grado de autonomía del Estado --entendiendo por autonomía estatal la capacidad de imponer una decisión a la Sociedad-- influye de manera terminante, en primer lugar en el tipo de política económica que un Estado sigue con el fin de controlar y estabilizar la inflación, y en segundo, en el de éxito de dicha política; analizaré, para el caso de México, cuatro factores que determinaron el grado de autonomía del Estado mexicano en el momento de poner en práctica su programa de estabilización, 1) el sistema político, 2) la organización y cohesión del Estado, 3) la organización de la sociedad y 4) los factores externos. Pero antes es necesario intentar comprender el fenómeno que se busca controlar, la inflación. Pero antes de

analizar estos factores, será necesario adentrarnos en el fenómeno de la inflación.

CAPITULO II: EL DEBATE SOBRE LA INFLACION, SUS CAUSAS
Y LA POLITICA PARA COMBATIRLA

Como Sir Alec Douglas-Home, primer ministro de la Gran Bretaña, dijo alguna vez: "Existen dos problemas en mi vida. Los políticos, que no tienen solución, y los económicos, que son incomprensibles"¹. En este capítulo intentaré -con todas las limitaciones que reconozco al no ser economista- hacer una síntesis de las principales explicaciones económicas que se han dado acerca de la inflación, y de las ideas que hay detrás de los programas de estabilización heterodoxos, con el único fin de comprender su lógica; tratar de acercarme lo más posible al complejo problema de la inflación.

EXPLICACIONES SOBRE LA INFLACION

Se define la tasa de inflación como aquella a la que cambia el nivel general de precios. Se entiende por "nivel general de precios", la cantidad de dinero que se requiere para comprar un paquete representativo de mercancías.²

¿De dónde provienen las alzas del nivel general de precios? Según Daniel Heymann, en términos generales la inflación parece responder a un complicado juego de acción y reacción entre la

¹ citado por: Peter Hall, op. cit., p.vii.

² J. S. Flemming "Explicación económica de la inflación" en Fred Hirsch y John H. Golthorpe [comp.] La economía política de la inflación. México, D. F.: F.C.E., c1983. p.25.

política económica y las distintas partes del sector privado, que no puede representarse de un modo sencillo y bien definido. Para entender ese juego, y el aumento persistente de los precios que resulta de él, se han formado distintas teorías sobre el origen de la inflación, las cuales podemos dividir en: teorías monetario-fiscales, explicaciones de pugna distributiva y teorías estructuralistas.³

LAS TEORIAS MONETARIO FISCALES

Las interpretaciones monetario-fiscales, base teórica de los programas de ajuste económico del Fondo Monetario Internacional, sostienen que "la inflación persistente es siempre un fenómeno monetario."⁴

Bajo el supuesto de una economía competitiva, la oferta y la demanda determinan los precios relativos. Si a un precio determinado, la demanda por un artículo específico excede la oferta, será necesaria un alza en el precio que provoque un incremento de la producción y la disminución del consumo, con lo cual se equilibra la oferta y la demanda. Los cambios en los precios relativos se deben a los factores que modifican ya sea las demandas relativas (gustos, ingresos, etc.) o los suministros

³ Cf. Daniel Heymann, "Inflación y políticas de estabilización" Revista de la C.E.P.A.L., No.28, abril de 1986.

⁴ Friedman, M. "Inflation: causes and consequences" en Dollars and deficits. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

relativos (clima, tecnología, etc.)

Partiendo de este supuesto se puede concluir que el nivel general de precios está determinado, cuando los gustos y existencias de mercancías no varían, por la cantidad relativa de dinero con respecto a la cantidad disponible de la mercancía. Si esto es así, una modificación en el nivel general de precios (inflación) debe tener como origen el cambio en las preferencias que afecta las tenencias de dinero, o el cambio en la cantidad relativa de dinero con respecto a la cantidad de la mercancía compuesta.⁵

Como señala Heymann, el monetarismo es, por un lado, una posición metodológica: el nivel de precios se analiza a través de la oferta y de la demanda de dinero. Por otro lado, el monetarismo tradicional considera la masa monetaria como una variable exógena que regula la demanda global y, a través de ésta, el producto físico y los precios. Esta teoría tiene dos componentes: la asociación entre dinero y precios, y la hipótesis del carácter exógeno de la masa monetaria.

Para explicar la asociación entre dinero y precios hay dos tipos de modelos monetarios, los de economía cerrada y los de economía abierta; en los primeros, los precios responden a las condiciones de los mercados internos que, a su vez serían gobernados, en conjunto, por la cantidad de dinero. Los segundos parten de la ley de un solo precio para los bienes comerciables: el arbitraje entre compras o ventas en el país y en el exterior

⁵ Cf. Flemming, op. cit., p.25-26

haría que los precios se rijan por los precios internacionales y el tipo de cambio.

Mientras más abierta es una economía (en el sentido de que es mayor la participación de los bienes comerciables), más estrecha sería la vinculación entre los precios internos y el tipo de cambio. La forma en que se relacionan el dinero y los precios depende del régimen de tipo de cambio. Con un tipo de cambio flotante, la masa monetaria actuaría sobre los precios (a través de su efecto sobre el valor de las divisas en dinero local) mientras que, con un tipo de cambio fijo (cuando rige la paridad del poder adquisitivo), la causalidad, momento a momento, sería inversa. Pero en cualquier caso la tendencia de los precios estaría determinada por la creación monetaria de origen interno.

En cuanto al segundo componente de la teoría el carácter exógeno de la masa monetaria, también hay distintas posiciones. Por un lado están quienes sostienen que las autoridades monetarias pueden regular el volumen de sus activos internos. Mientras que otros dicen que esa capacidad es reducida, aunque exista una estrecha relación entre dinero y precios, no es la política monetaria, sino la fiscal, la que determinaría la tasa de inflación. El argumento es el siguiente, el financiamiento del gobierno limita la autonomía de la política monetaria: el déficit del sector público puede cubrirse transitoriamente con colocación de deuda, pero, si no se generan fondos para servir esa deuda, a la postre deberá recurrirse a su monetización; es decir, el déficit fiscal repercute sobre la masa monetaria, cuyo

aumento determina el de los precios.

Se han construido modelos en los que se intenta explicar el proceso por el cual se determina la cantidad de dinero en una economía. En ellos se trata de representar la interacción entre la conducta de las autoridades monetarias por un lado, y el público por otro. Para ejemplificar dichos modelos Heymann construye uno propio en el que, la economía esta representada por una curva de Phillips ampliada con expectativas. Si la demanda global (que depende sólo de la cantidad de dinero) crece a la velocidad prevista, los precios se ajustan en igual proporción, y el producto permanece en su valor de equilibrio; los aumentos inesperados en la demanda dan lugar transitoriamente a una mayor actividad, mientras que los precios responden menos que proporcionalmente a la variación del gasto. Los individuos lo saben e incorporan ese dato a sus expectativas de precios: tambien están informados acerca del comportamiento de la autoridad económica. Esta actúa dando preferencia a los estados de baja inflación y producto elevado. Por debajo de una determinada tasa de inflación, las autoridades están dispuestas a aumentar la demanda si ello implica una mayor actividad; más allá de ese punto consideran aceptable una caída del producto, a fin de frenar los precios. Hay entonces un equilibrio en el que la tasa de inflación se ubica en ese valor crítico, porque cualquier otro estado sería inestable; si, por ejemplo, el alza de los precios fuera menor que ese valor, el público esperaría que el gobierno tratara de elevar la demanda global, y ajustaría sus

expectativas consecuentemente. Sólo en el valor crítico de la tasa de inflación carecen el gobierno y el público de incentivos para cambiar su conducta.⁶

En este modelo, la tasa de inflación es definida, en última instancia, por las preferencias de las autoridades. El mismo modelo puede servir como un primer puente entre la autonomía del Estado y la inflación. Las preferencias del Estado son una inflación baja y un producto elevado. Sin embargo, existe lo que podríamos llamar un valor crítico de inflación que está dispuesto a soportar el Estado, si la tasa de inflación sobrepasa ese valor; las autoridades se lanzarán a controlarla a pesar de que eso signifique una caída del producto.

Si el Estado fuera un ente completamente autónomo, siempre podría controlar la inflación sin embargo, esto no es así y por lo tanto no siempre será capaz de realizar dicha tarea.

Para Heymann una de las debilidades de esta clase de modelos es que no determinan cómo se llega a esas preferencias y cómo acaban por ser conocidas por el público.

Una respuesta sería que es el diagnóstico de la situación económica que realiza la élite gobernante, lo que determina las preferencias del Estado en un momento dado.

En cuanto a cómo conoce el público las preferencias del Estado, la respuesta obvia, sin por esto ser verdadera, es que se las da a conocer la misma élite gobernante, ahora bien esto supone que lo que dicen las autoridades es en realidad lo que

⁶ Cf. Heymann, op. cit., p.71.

quieren hacer (y que la población así lo cree), condición que no siempre se cumple. Más adelante profundizaré en el problema de la credibilidad como un factor importante para el éxito de los programas de estabilización.

Ahora bien las teorías monetario-fiscales dejan varias incógnitas. En primer lugar, no ofrecen una explicación independiente para los precios, sino que éstos más bien se deducen como residuo a partir de la oferta monetaria y de los otros determinantes de la demanda de dinero.

Hay implícita una secuencia de efectos, entre los cambios de la cantidad de dinero y los de los precios, pasando por la demanda global y las expectativas que el público se forma de ésta, que no se describe con precisión.⁷

En segundo lugar, no se sabe con exactitud cuál es la reacción de los precios ante cambios presentes o previstos en el gasto, en otras palabras no está claro si el efecto de la demanda sobre los precios se dará como una relación directa o bien el efecto viene a través del precio de los factores de producción.

De lo anterior se desprende que un análisis puramente monetarista no nos explica el porqué de la inflación. A pesar de ello debido a que existe evidencia empírica que demuestra que el crecimiento de la masa monetaria es una característica de las inflaciones, cualquier teoría debería tener en cuenta el aspecto monetario del fenómeno.⁸

⁷ Ibidem, p.72.

⁸ Ibidem, p.73.

LAS EXPLICACIONES ESTRUCTURALISTAS Y LA PUGNA DISTRIBUTIVA

A diferencia de los monetaristas, los estructuralistas afirman que la inflación no es sólo un fenómeno monetario. Para ellos:

las fuentes subyacentes de la inflación en los países poco desarrollados se encuentra en los problemas básicos del desarrollo económico, en las características estructurales que presenta el sistema productivo de dichos países.⁹

Esta explicación de la inflación llamada heterodoxa fue propuesta en los años cincuenta por distintos economistas latinoamericanos, como Osvaldo Sunkel y Juan Noyola con el fin de comprender mejor los procesos inflacionarios en América Latina. Su argumento en síntesis es el siguiente.

Para el análisis de la inflación es necesario distinguir dos categorías fundamentales: Las presiones inflacionarias y los mecanismos de propagación.

Las primeras se pueden dividir en: a) Presiones inflacionarias básicas, que obedecen fundamentalmente a limitaciones, rigideces o inflexibilidades estructurales del sistema económico. En efecto la incapacidad de determinados sectores productivos para atender las modificaciones de la demanda -o sea en definitiva, la escasa movilidad de los recursos productivos y el deficiente funcionamiento del sistema de precios- sería el principal generador de los desequilibrios

⁹ Osvaldo Sunkel, (y otros), Inflación y estructura económica, Buenos Aires: Paidós, c1967. p.17.

inflacionarios estructurales. b) Presiones inflacionarias circunstanciales, por ejemplo, el aumento de precios de las importaciones y los aumentos masivos en gastos públicos determinados por una catástrofe nacional o por razones de índole política y c) Presiones inflacionarias acumulativas, presiones inflacionarias, que son inducidas por la propia inflación, y que tienden a acentuar la intensidad del mismo fenómeno al que deben su existencia; ejemplos de este tipo de presiones son, las distorsiones del sistema de precios, la ineficiente orientación de la inversión por actividades y la deformación de las expectativas.

La segunda categoría, los mecanismos de propagación son el resultado de la incapacidad política de las sociedades para dar un fallo definitivo a dos grandes pugnas o choques de intereses económicos.

La primera de esas pugnas concierne a la distribución del ingreso entre los distintos grupos sociales que intervienen en el proceso económico. La segunda se refiere a la distribución de los recursos de la comunidad entre los sectores público y privado de la economía.^{1º}

En síntesis el mecanismo de propagación viene a ser la capacidad de los diferentes sectores o grupos socioeconómicos para reajustar su ingreso o gasto real relativo: los asalariados vía los reajustes de sueldos, salarios y otros beneficios; los empresarios privados vía las alzas de precios; y el sector

^{1º} cf. Sunkel, Op. cit., pp.19-22.

público vía el aumento del gasto fiscal nominal.¹¹

En los años cincuenta los estructuralistas subrayaban la necesidad de atacar las presiones inflacionarias básicas, ahora en la década de los ochenta, el énfasis de los planes de estabilización, sin por ello olvidar las presiones inflacionarias básicas, se ha puesto en el ataque a los mecanismos de propagación, esto se debe a la importancia creciente del fenómeno de la inflación inercial y la distorsión de las expectativas.

¿Qué es la inflación inercial?

La inflación inercial significa que la inflación de hoy es aproximadamente igual a la inflación de ayer. Esta relación puede expresarse con la siguiente ecuación.

$$p = p-1 + a \text{ brecha} + e$$

En la cual p es la inflación corriente y $p-1$ la inflación del año pasado, mientras que la "brecha" denota la posición cíclica de la economía, e representa los choques de oferta del periodo actual. El punto esencial es el reconocimiento de que la inflación está ligada al pasado por diversos canales.

No es sólo "demasiado dinero a la caza de muy pocas mercancías", que es el segundo término, ni son los choques de la oferta tales como los incrementos de precios del petróleo o los productos agrícolas, sino también el simple hecho de que la

¹¹ Henri Aujac, "Inflation as the Monetary Consequence of the Behavior of Social Groups", International Economic Papers, No.4, Londres, 1954. citado por Sunkel, Ibid., p.22.

inflación de ayer significa inflación ahora.

La razón de esta persistencia o inercia es primordialmente la indización formal o informal interactuando con la fijación irregular de los salarios. Esto puede asumir la forma de una regla salarial legalmente impuesta, en cuyos términos los ajustes salariales de hoy se basen en la inflación del año anterior o de los seis meses anteriores. El mismo mecanismo funciona vía las expectativas.¹²

De acuerdo con un modelo realizado por Phelps, si suponemos que el nivel de precios futuros es un promedio de los precios de N pequeñas empresas y que el precio de cada empresa es una función lineal homogénea de las expectativas que cada una tiene sobre el nivel de precios y la oferta monetaria. Denotando a E como el operador de expectativas, podemos decir que:

$$1) \quad P_i = a_1 E_i P + a_2 E_i M \quad (a_1 + a_2 = 1)$$

$$2) \quad P_i = \frac{1}{N} \sum P_j$$

Siguiendo el supuesto de expectativas racionales, cada empresa utiliza el modelo económico de formación de precios expresado en 2 para calcular la expectativa condicional de dicha variable, es decir, la que tiene la empresa i sobre las expectativas de precios y oferta monetaria de las empresas j .

$$3) \quad P_i = a_1 E_i [a_1 \frac{1}{N} \sum E_j P + a_2 \frac{1}{N} \sum E_j M] + a_2 E_i M$$

La ecuación 3 indica que el precio de la empresa i estará

¹² Rudiger Dornbusch y Mario Henrique Simonsen, "Estabilización de la inflación con el apoyo de política de ingresos: las experiencias de Argentina, Brasil e Israel" en: El Trimestre Económico, abril-junio de 1987. p.229.

determinado tanto por la perspectiva que dicha empresa tiene sobre la oferta monetaria (a_{2Eim}) y la expectativa que tiene sobre el nivel de precios, formada ésta por el término entre paréntesis. En otras palabras, los precios establecidos por cada empresa i dependen de las expectativas sobre las expectativas que las empresas j tienen del nivel de precios y la oferta monetaria.

Así si las autoridades monetarias desean disminuir el nivel de precios no es suficiente con cambiar el régimen existente y por lo tanto las expectativas de precios y la oferta monetaria de cada agente i , sino que se requiere que cada agente i suponga que los demás agentes j tiene también las mismas expectativas y que consideran el cambio en régimen como un evento con alta credibilidad. Si este último renglón no se cumple y las expectativas entre los diversos agentes difieren el ajuste de la inflación mediante la contracción de la demanda agregada tiene efectos negativos en el nivel del producto, sin lograr con ello bajar la tasa de inflación.

Dornbusch y Simonsen explican este problema de las expectativas utilizando, la teoría de juegos. La inflación es como un juego no cooperativo con muchos jugadores, en donde cada uno de los actores actúa en forma egoísta y racional; cada jugador individual tiene escasa información sobre las ganancias de los otros jugadores. Por lo tanto no hay por qué creer que todos los jugadores alcanzarán el equilibrio de inflación nula con empleo en el primer intento de fijación de precios y

salarios.¹³

De esta manera, suponiendo que tras una inflación prolongada el Banco Central anuncia que dejará de imprimir dinero y que la secretaria de Hacienda anuncia que se eliminará el déficit presupuetario mediante el aumento de los impuestos o la reducción de los gastos. Aunque la percepción general sea que se estabilizará de inmediato el PNB nominal, los prudentes fijadores de precios no se adelantarán a detener los incrementos sectoriales de los precios mientras consideren la posibilidad de nuevos incrementos de precios en otros sectores.

Otra analogía es la que hace Tobin, quien dice que la inflación es como cuando en un estadio de fútbol, todos los espectadores están de pie intentando ver mejor el partido. Para que en realidad todos puedan verlo (para acabar con la inflación) es necesario que todos se sienten al unísono. Sin embargo, desde un punto de vista individual nadie intentará sentarse primero ya que si los demás no lo hacen no verá nada. Por ello es necesario que: alguien les explique que la mejor forma de ver el partido es estando sentados -y además sea capaz de sancionar a aquéllos que no lo hagan-. Esta es la única forma en que todos podrían disfrutar el partido.

De aquí proviene la importancia de una política de ingresos para controlar la inflación, su objetivo es coordinar las expectativas entre los diversos agentes -para lograr que todos se sienten a la vez-.

¹³ Dornbush y Simonsen, op. cit., pp.232-233.

En esencia se busca que el ritmo de cambio de los precios clave de la economía -salarios, tipo de cambio, tasa de interés entre otros- logren desacelerarse simultáneamente y de manera coherente con las metas del programa de estabilización; es decir, hay que transformar el juego no cooperativo en uno cooperativo sin free riders.¹⁴

Ahora podemos construir un segundo puente entre la inflación y la autonomía del Estado. De acuerdo con la teoría estructuralista la inflación tiene como una de sus causas centrales una pugna distributiva, por ello para poder controlarla es necesario establecer una tregua en este conflicto; el encargado de mediar entre las partes es el Estado, sin embargo existen Estados cuya capacidad regulativa es muy limitada, por ello difícilmente tendrán éxito en esta complicada tarea. Además el Estado no sólo tiene que ser árbitro en la pugna por el ingreso, sino que además debe tener la suficiente capacidad como para imponer sanciones a quienes violen el acuerdo.

El Estado y el control de la inflación

Ya sea desde la perspectiva monetarista o bien a partir de un análisis estructuralista de la inflación, el papel del Estado es central para combatir sus causas.

¹⁴ Cf. Ramos J. Políticas de estabilización, taller de CIEPLAN (mimeo.), Santiago de Chile. 1986. citado por: Ibarra, op.cit., p.21.

Podemos decir que dos son las principales tareas del Estado en el combate a inflación: la una, como tomador de decisiones, en primer lugar porque es el Estado el único actor capaz de imponer algún grado de coherencia a la política económica, y en segundo porque el Estado es el que debe corregir, la que en opinión de los monetaristas es la causa central de la inflación, el déficit presupuestal.

Por otro lado de acuerdo con la explicación estructuralista el Estado debe, además de tomar la decisión de corregir el déficit, servir como árbitro debido a que es el único que puede establecer una tregua en la lucha distributiva e intentar realizar los cambios estructurales en la economía, necesarios para combatir las presiones inflacionarias básicas.

En ambos casos, el Estado como tomador de decisiones o el Estado como árbitro, la variable explicativa es el grado de autonomía del Estado. Sólo un Estado que ha logrado desarrollar a lo largo de su historia sus capacidades de regulación, extracción, apropiación y penetración, será capaz de lograr que sus políticas públicas en general, y en particular la política diseñada para controlar y estabilizar la inflación, tengan éxito.

Los límites de los enfoques económicos

Como vimos, el análisis monetarista se concentra en las autoridades que imprimen el dinero y sostiene que el origen de todo proceso inflacionario se encuentra en una expansión excesiva

de la masa monetaria, sin embargo, no explica qué es lo que lleva a los gobiernos a aumentar en forma excesiva la cantidad de dinero.

Los monetaristas han dado dos tipos de respuesta a este problema, según la primera, ya que es evidente lo que un gobierno debe hacer para lograr una mayor estabilidad de los precios: ejercer un estricto control del aumento de la oferta monetaria, con el fin de mantenerla más estrechamente relacionada con el incremento de la producción. Si un gobierno no lo hace, esto se debe a que "sus miembros, o los que los aconsejan, son "malos" economistas, o actúan irracionalmente".

La segunda traslada los supuestos del análisis económico al campo político, el aumento en la oferta monetaria y los precios se explica como "la respuesta del gobierno, para obtener el máximo de votos, a las presiones políticas ejercidas por los beneficiarios potenciales de la inflación"¹⁵. Sin embargo, esta respuesta, al igual que la anterior también es normativa, ya que supone que los intentos del gobierno en realidad no son racionales debido a que buscan evadir la realidad económica, que al final acabará por destruir las manipulaciones gubernamentales.¹⁶

¹⁵ Gordon, "The Demand for and Supply of Inflation", Journal of Law and Economics. 18, 1975.

¹⁶ Cf. John Goldthorpe, "La inflación actual: hacia un análisis sociológico" en Fred Hirsh [y] John Goldthorpe, La economía política de la inflación, México, D.F.: F.C.E., c1983. p.220-221.

El problema básico de seguir un planteamiento puramente económico de la inflación, o mejor dicho, una explicación de la inflación como un problema simplemente técnico (como lo ven los monetaristas), radica en que como afirma Goldthorpe:

los economistas tienden a concebir (a la economía de mercado capitalista) como si tuviera una propensión inherente a la estabilidad o, al menos, la capacidad de ser estabilizada mediante la administración capaz con base en la experiencia que ellos pueden proporcionar.

De esta idea se deriva que:

para los monetaristas no tenga ningún sentido considerar la inflación -o al "estancamiento con inflación"- como un error de la economía de mercado: en su opinión sólo una interferencia o deformación externa, de la clase que puede surgir como consecuencia de políticas monetarias equivocadas o del "poder monopolista" de los sindicatos puede ocasionar tal desequilibrio.¹⁷

A diferencia del economista, el sociólogo o el politólogo ven a la economía de mercado como si continuamente estuviera ejerciendo un efecto desestabilizador en la sociedad, por ello sólo es posible que siga funcionando "en la medida en que este efecto es compensado por factores exógenos: o lo que es más importante, por la influencia integradora de algunos consensos de valor básicos en la sociedad, que se derivan de fuentes no relacionadas con la economía; o por alguna medida de coordinación imperativa" impuesta por el gobierno (u otro organismo), en última instancia con el apoyo de la fuerza."¹⁸

¿Y qué es una política de ingresos?, como veremos parte

¹⁷ Ibidem, p.27.

¹⁸ Ibidem, (el subrayado es mío) p.227.

medular de los programas de estabilización heterodoxos, si no un intento por disminuir el efecto desestabilizador de la economía de mercado en la sociedad, ese factor de integración es exógeno al proceso económico es un proceso político y social.

LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION "HETERODOXOS"

Hoy, existe cierto consenso entre los economistas, en el sentido de que la disciplina de la demanda agregada es una condición necesaria para lograr la estabilidad de precios. Sin embargo, como lo demostró el fracaso de varios programas patrocinados por el F.M.I. y puestos en práctica en América Latina a principios de los años ochenta, la contracción de la demanda no es suficiente para detener la inflación, y en cambio puede agravar la situación.

Como afirma David Ibarra: "Aún sin reclamar una rigurosa causalidad, es notable cómo en el bienio 1984-1985 la inflación media de América Latina se acrecienta de 185 a 275%, pese a estar en plena operación el número más crecido de programas de estabilización convenidos formalmente con el F.M.I.." ¹⁹

Ante estos fracasos, países como Argentina (1985), Brasil (1986), Costa Rica (1982) y México (1987) han puesto en práctica programas de estabilización "heterodoxos", los cuales en esencia, han buscado estabilizar los precios combinando políticas de control de los ingresos, con acomodos correctivos de los

¹⁹ David Ibarra, op. cit., p.13.

desequilibrios fiscales.

El elemento central de estos programas es que pretenden romper la inercia inflacionaria, mediante la alineación de los precios relativos más importantes y un congelamiento temporal de precios y salarios.²⁰

Según David Ibarra y José Luis Alberro, los programas "heterodoxos" ganaron respetabilidad entre los economistas, cuando se comprobó que existían equilibrios inflacionarios múltiples, es decir, que un mismo déficit fiscal puede corresponder a varios equilibrios macroeconómicos con diferentes tasas de inflación. En los casos en que el equilibrio corresponde a la mayor tasa de inflación, las fuerzas del mercado obstaculizarán el tránsito gradual a un equilibrio con menor inflación y sólo un programa de "choque" podría tener efectos deflacionarios duraderos.²¹

Ahora bien, para que un programa de "choque" funcione es necesario que se cumplan una serie de condiciones.

En primer lugar, el gobierno tendrá que estar dispuesto a subordinar sus objetivos a la obtención de un efecto duradero sobre los precios, y tendrá que construir un consenso social en torno al objetivo antinflacionario.

Por otro lado, como vimos al hablar de la inflación inercial y de las expectativas, el Estado debe ser capaz de tomar el

²⁰ Alberro [e] Ibarra, op. cit., p.5.

²¹ Cf. Ibarra [y] Alberro, op. cit., p.6.

liderazgo en el juego y convertirlo, de uno no cooperativo a otro que si los sea. Para ello, la política anunciada debe ser creíble por parte de la sociedad.

En la diplomacia o en la guerra el problema de la credibilidad es central, de la capacidad de un Estado o de un negociador para hacer creíbles sus promesas o sus amenazas depende en buena medida su poder. Algo similar ocurre en el caso de una política antiinflacionaria seguida por un Estado.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en la diplomacia o en la guerra; en la inflación, no es muy claro a quién hay que convencer, o amenazar, esto se debe a que no es obvio ¿quién es el enemigo?.²²

Schelling plantea que una táctica para hacer creíble las acciones de un gobierno, es delegando autoridad en alguien que cuente con la credibilidad necesaria, por ejemplo en el caso del control de la oferta monetaria, el director de la Reserva Federal. Otra posibilidad sería utilizar el principio de la "máquina del juicio final", o lo que en términos militares se llama una represalia masiva, el problema con esto son "los detalles", una vez que se advierte que ciertas transgresiones significarán la destrucción del transgresor. Es indispensable que se sepa quién es el adversario, y cuáles son las acciones que no serán toleradas.

Una táctica que Schelling no incluye -más diplomática que

²² Cf. Thomas Schelling "Establishing Credibility: Strategic Considerations" The American Economic Review. Menasha, Wis.: American Economic Association. p.78.

militar, y que puede ser muy fructífera- es comprometer a los distintos grupos dentro de la sociedad con la política antiinflacionaria. Esto no significa que el Estado delegue autoridad, por el contrario, una vez que se llega a un acuerdo (pacto). El Estado toma el liderazgo del juego, ahora ya no es tan difícil saber ¿quién es el enemigo?, éste será aquel que viole las reglas del juego, quien no cumpla con su parte en el acuerdo y sobre él deberán caerán las sanciones.

Por otro lado, en vez de una "respuesta masiva", en mi opinión, el Estado deberá ser capaz de dar una "respuesta De esta forma la política estatal ganará cada vez más credibilidad.

Ahora bien, cuáles son los elementos principales de los programas de estabilización heterodoxos.

David Ibarra y José L. Alberro sintetizan en los siguientes puntos las principales medidas:

-Medidas de control del déficit presupuestal para llevarlo a un nivel y a una composición de equilibrio de largo plazo.

-Implantación de una nueva unidad monetaria que se convierta en el nuevo numerario del sistema y que permita la remonetización de la economía así como recuperar la soberanía monetaria cedida, en muchos casos, al dólar;

-Restricción al crecimiento de los agregados monetario, así como al financiamiento del Banco central al gobierno;

-Reajuste de los precios relativos a sus valores de largo plazo y congelamiento posterior tanto de los precios macroeconómicos (salarios, tasa de cambio, precio de energéticos e

insumos principales), como de los precios de algunos bienes "importantes" por su inelasticidad a la baja o por su impacto en la formación de expectativas;

-Eliminación de los mecanismos de indización de precios, de salarios o de instrumentos financieros, y

-Establecimiento de reglas de equivalencia variable entre la antigua y la nueva unidad monetaria. Todo contrato fijado en términos nominales incorpora cierta expectativa de inflación que difiere, por definición, de la que ocurre después del congelamiento. Sin este mecanismo, sobrevendrían transferencias significativas de riqueza de deudores a acreedores.

En el caso de la estabilización mexicana, no se creó una nueva moneda, y por lo tanto tampoco fue necesario establecer reglas de equivalencia variable entre la antigua y la nueva unidad monetaria.

Lo que deseo resaltar es la complejidad del proceso de estabilización, como vemos para tener éxito es necesario combinar toda una serie de políticas -monetarias, fiscales, de corrección de precios relativos, de indización, de manejo de expectativas, de ingreso a factores, de liberalización externa, de asignación de recursos- que solamente Estados "fuertes" (que cuentan con amplios recursos institucionales, así como con una gran capacidad de regulación y penetración), y autónomos, tanto en su organización como frente a las presiones de los distintos actores sociales, podrán llevar adelante.

¿Cuál es la situación del Estado mexicano? responder esa pregunta es el objetivo del siguiente capítulo.

CAPITULO III EL PODER DEL ESTADO Y EL PODER DE LA SOCIEDAD

EL ESTADO EN MEXICO

De acuerdo con Bertrand Badie y Piere Birnbaum

El progreso en la construcción de un Estado puede ser medido por el grado de desarrollo de ciertos instrumentos, por ejemplo: burocracias, cortes y ejércitos; cuyo propósito es hacer que la acción del Estado sea efectiva. Claramente mientras más complejos y altamente desarrollados son estos instrumentos, mayor será la capacidad del Estado para actuar sobre su ambiente e imponer de manera autónoma metas colectivas distintas de aquéllas generadas dentro del sistema social mismo. En esta situación, la autonomía del Estado corresponde a una realidad tangible.¹

Las capacidades del Estado mexicano actual son el resultado de un largo proceso histórico, cuyos elementos esenciales pretendo sintetizar en las siguientes líneas.

Si nos atenemos a la definición de Estado que tomamos de Max Weber, no es posible hablar de la existencia de un verdadero Estado en México, sino hasta la consolidación del régimen de Porfirio Díaz. Es hasta entonces que se logró establecer el monopolio efectivo de la violencia física legítima en todo el territorio nacional. Sin embargo, ese Estado fue destruido por el movimiento revolucionario de 1910.²

¹ Bertrand Badie [y] Pierre Birnbaum, The Sociology of the State, Chicago: University of Chicago Press, 1983. p.35.

² Cf. Lorenzo Meyer, "El Estado mexicano contemporáneo" Historia Mexicana, vol.XXII, Núm. 4, abril-julio 1974. p.722.

La centralización del poder

La reconstrucción del poder central fue lenta, la última rebelión militar exitosa fue la de Obregón, quién en 1920 se levantó en armas en contra del gobierno de Carranza. Una vez en el poder el grupo Sonora, encabezado por Obregón y Calles, fue acabando con los focos de poder autónomos.

El general Pablo Gómez, después de ser acusado de preparar un golpe militar, fue eliminado en julio de 1920. De la misma forma, Obregón hizo una purga de los jefes militares carrancistas y disminuyó el número de efectivos del ejército.

Pero a fines de 1923 nuevamente la sucesión presidencial provocó una rebelión militar; Adolfo de la Huerta inconforme con la decisión de Obregón de dejar a Calles como sucesor, se levantó en armas junto con ciento dos generales que controlaban el 40% de los efectivos del ejército, la rebelión fue rápidamente aplastada, sobretodo debido a la falta de coordinación entre los generales delahuertista, así como al apoyo que recibió Obregón tanto de los agraristas; como del gobierno norteamericano (gracias a los acuerdos de Bucareli).

Durante la administración de Calles, se lanzó un proyecto de desarrollo global que incluía, la construcción del sistema de carreteras, grandes obras de irrigación, un esfuerzo muy importante en el campo de la educación y la salud, y la creación de un sistema bancario; así como una reforma al sistema hacendario que buscaba reducir los gastos corrientes y crear un

sistema fiscal que no sólo gravara empresas, sino que impusiera a los particulares un régimen fiscal. Fue la reforma del sistema hacendario el eje en torno al cual giró todo el proyecto, ya que de la obtención de los recursos dependía el que se pudieran efectuar las inversiones.³

Esta reforma significó el aumento en la capacidad de extracción del Estado mexicano. Con la restructuración del gasto público y financiero del Estado, fue posible crear el Banco de México, el cual más tarde actuaría como banco central.

En diciembre de 1925 Calles intentó -como antes lo habían hecho Carranza y Obregón- acrecentar la capacidad de apropiación del Estado mexicano sobre una de las industrias más importantes, la industria petrolera. Envió al Congreso la nueva ley petrolera, la cual estipulaba que los propietarios de terrenos petrolíferos deberían cambiar sus títulos de propiedad anteriores a 1917 por concesiones gubernamentales confirmatorias y que a diferencia de lo acordado en Bucareli; estas concesiones tendrían un límite de 50 años, contados a partir del momento en que se hubiera efectuado el famoso "acto positivo". Sin embargo en 1927 después de una seria crisis internacional Calles tuvo que llegar a un acuerdo con el gobierno norteamericano -el acuerdo Morrow-Calles.⁴

³ Cfr. Ilán Bizberg, Estado y sindicalismo en México, México, D.F.: El Colegio de México, c1990. p.34.

⁴ Para un tratamiento exhaustivo sobre el problema petrolero ver: Lorenzo Meyer, México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942, 2a. ed. México: El Colegio de México, 1972.

En 1926, el Estado tuvo que enfrentar un nuevo reto, la "Guerra Cristera", que tuvo su origen en el conflicto entre la jerarquía católica y el gobierno, pero que pronto se convirtió en una rebelión campesina en el centro del país. A pesar de que el conflicto se prolongó hasta entrada la década de los años treinta, éste se mantuvo localizado en la región del Bajío.

De nuevo, la sucesión presidencial de 1927, sería una fuente de conflicto dentro de la "familia revolucionaria". Esta vez fueron los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco R. Serrano quienes descontentos por la reelección de Obregón, intentarán levantarse en armas; sin embargo los dos fueron rápidamente capturados y fusilados.

No obstante, Obregón no llegó a ocupar de nuevo la silla presidencial, ya que en julio de 1928 fue asesinado. La muerte del caudillo de la revolución significó una de las mayores crisis políticas del México pos-revolucionario. De ella habrán de derivarse directa o indirectamente la fundación del Partido Nacional Revolucionario, la creación del maximato, el vasconcelismo y la rebelión escobarista.⁵

Calles actuó con rapidez e inteligencia, consciente de que no podía permanecer como presidente, sin causar una rebelión de los obregonistas, dejó la presidencia en manos de Portes Gil, un hombre aceptable para ellos, y puso en manos del general Juan

⁵ Cf. Lorenzo Meyer, Rafael Segovia [y] Roberta Lajous. Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934: Los inicios de la institucionalización, México, D.F.: El Colegio de México, c1978. p.17.

José Ríos Zertuche (un obregonista) la investigación del asesinato del caudillo; pero además en su famoso discurso del 10. de Septiembre de 1928 propuso la creación de un partido que agrupara en su seno a todas las facciones que componían la "familia revolucionaria".

En 1929 nace el Partido Nacional Revolucionario (PNR) como un partido de cuadros, -una confederación que agrupaba a los principales líderes revolucionario- cuyo objetivo central era resolver las controversias dentro de la familia revolucionaria provocadas por la transición del poder tanto a nivel local como nacional.⁶ A pesar de que en el programa del partido que apareció el 20 de enero de 1929, se decía que éste sería el representante de los obreros y los campesinos, la inclusión de las organizaciones de masas no fue un prioridad.

La rebelión escobarista de marzo de 1929 fue la última gran rebelión militar. Tanto ésta, como antes la rebelión delahuertista fueron consecuencia de conflictos por el ejercicio del poder entre los jefes militares del nuevo régimen, no existió detrás de ellas mayor contenido ideológico o social. En esencia el resultado de ambas rebeliones fue el fortalecimiento del poder central. El triunfo de Calles sobre estos generales obregonistas y la creación del PNR, lo convirtieron en el líder indiscutible, en el "Jefe Máximo" de la Revolución.

El primer reto para la maquinaria del PNR fue el lanzado por

⁶ Lorenzo Meyer, "El Estado mexicano contemporáneo", Historia Mexicana, p.730.

José Vasconcelos, quien encabezó la oposición electoral en la campaña presidencial de 1929. El movimiento vasconcelista tuvo como base de apoyo grupos urbanos, sobre todo estudiantes que se agruparon en torno al Comité Pro-Vasconcelos y al Frente Nacional Renovador. Sin embargo, Calles y su grupo no estaban dispuestos a perder en las urnas el poder ganado por las armas. El 17 de noviembre se anunció el triunfo de Pascual Ortiz Rubio, el candidato del PNR, a quien se le atribuyeron 1,948,848 votos frente a 110,970 de Vasconcelos y a Pedro Rodríguez Triana, candidato del Partido Comunista 23,279.

Entre 1929 y 1935, Calles siguió controlando los hilos de la política en México, su fuerza radicaba en su capacidad para arbitrar las múltiples fricciones entre los miembros prominentes de la "familia revolucionaria".

Durante los gobiernos del maximato se crearon importantes instituciones y el Estado estableció las reglas del juego en campos tan decisivos, como el de las relaciones obrero-patronales. En 1931 Ortiz Rubio, con el apoyo de Calles envió al Congreso el proyecto de la Ley Federal del Trabajo.

De acuerdo con la nueva legislación, en cada establecimiento sólo podría haber un sólo sindicato, que representaría a todos los trabajadores de esa empresa; de esta forma, el Estado se aseguraba tener como interlocutor a una sólo organización. El reconocimiento legal de cualquier sindicato quedó en manos del Estado, para su registro se exigió a las organizaciones obreras que proporcionaran información hasta entonces considerada

confidencial --listas de afiliados, monto y destino de las cuotas, etc.-- como es evidente, este tipo de información podía facilitar la acción de las fuerzas antagónicas a un sindicato, incluido el Estado. Por otro lado, el Estado sería el encargado de decidir la legalidad o no de las huelgas; con lo cual se institucionalizó la dependencia del movimiento obrero frente al Estado, bien poco pudieron hacer los trabajadores organizados para impedir esto.⁷

Con esta ley, el Estado aumentó en forma sustancial su capacidad de regulación de las relaciones sociales, quedando como árbitro entre los empresarios y los trabajadores.

Como afirma Lorenzo Meyer, hasta principios de los años treinta, si bien es verdad que el sistema político había experimentado cambios sustantivos en relación con el prevaleciente durante el antiguo régimen, las bases sociales en que se sustentaba no parecían ser muy diferentes a las del pasado. La estructura de propiedad agrícola -el principal sector económico de la época- casi no se había transformado, cuando Abelardo L. Rodríguez terminó su periodo presidencial se habían repartido sólo 7.5 millones de hectáreas, es decir el 15% de la superficie total de cultivo. En 1930 Calles declaró que la reforma agraria era un fracaso económico y debía ser suspendida.⁸

⁷ Para un estudio sobre el proceso de creación de la legislación laboral ver: Lorenzo Meyer, Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934: El conflicto social y los gobiernos del maximato, México, D.F.: El Colegio de México. c1978, pp.148-160.

⁸ Meyer, "El Estado mexicano contemporáneo" ..., pp.734-735.

Sin embargo, el poder del general Calles comenzó a ser minado, cuando tuvo que aceptar que el PNR postulara como candidato a la presidencia, a uno de los jefes más importantes del ejército, quien contaba con la abierta simpatía de los agraristas moderados e incluso de ciertos círculos laboristas, el general Cárdenas.

Cárdenas y la consolidación de nuevo Estado

Durante la presidencia de Cárdenas,

"vieron sucederse con gran rapidez una serie de reformas estructurales que terminaron por alterar notablemente la naturaleza del régimen revolucionario y que aumentaron la capacidad del Estado de desempeñar sus funciones centrales"⁹

Con el objetivo de sacudirse el yugo de Calles, Cárdenas comenzó por asegurarse la lealtad del ejército, removiendo de los puestos más importantes a los generales callistas y poniendo en su lugar hombres leales al presidente. Pero además alentó y fortaleció la organización de las masas campesinas y obreras.

En 1931 el PNR favoreció la unificación de siete ligas campesinas en la Confederación Campesina Mexicana, dirigida por Graciano Sánchez, dicha organización fue apoyada por Cárdenas y lo respaldaría en 1935 en su enfrentamiento con Calles.

De igual forma, Cárdenas reforzó la alianza con los grupos obreros organizados, dirigidos por Lombardo Toledano quien estaba a la cabeza de la Confederación General de Obreros y Campesinos

⁹ Ibidem, p.735.

(CGOCM). En 1935 se formó el Comité Nacional de Defensa Proletaria en apoyo a Cárdenas. En un principio la idea era crear un "frente popular" (similar a los frentes populares que surgieron en Europa) de obreros, campesinos y otros sectores progresistas que apoyaran a Cárdenas en su lucha contra Calles.

Una vez derrotado Calles, la presidencia de la República volvió a ser el eje de la política nacional; y para fines de 1935, la tendencia política había dado un giro de ciento ochenta grados, pasando de una política antiagraria y antiobrera al auge del agrarismo y el obrerismo.

En 1936 surgió la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la cual junto con la Confederación Nacional Campesina (CNC) fundada en 1938 y a la que quedaron afiliados todos los beneficiarios de la Reforma Agraria, se convirtieron en los pilares, la base popular, del poder autónomo del Estado. La demostración más palpable de ese poder se dió el 18 de marzo de 1938 cuando, tras el conflicto entre el Sindicato Petrolero y las compañías petroleras, Cárdenas decidió expropiar la industria petrolera que desde principios de siglo había estado en manos de compañías extranjeras.

Pero no sólo se nacionalizó el petróleo, también los ferrocarriles, además se realizó una profunda reforma agraria, se promovió la propiedad cooperativa y el control obrero en la agricultura y la industria. El gasto del Estado en materia económica aumentó pasó de 20-25% en los primeros años del Cardenismo a 37-40%, este gasto incluía obras de riego, crédito

agrícola, comunicaciones y obras públicas.

También el gasto social -educación, salud pública, bienestar y asistencia, agua potable y alcantarillado, trabajo, asuntos indígenas y gasto social no clasificado- aumentó llegando a ser el 19.9% del gasto total, (porcentaje que no fue superado hasta 1962).¹⁰ Se continuó creando instituciones financieras, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Urbano, Hipotecario y de Obras Públicas y el de Crédito Ejidal.

En síntesis, "en medida mayor que cualquier gobierno anterior, el gobierno de Cárdenas, realizó el ideal del Estado "autónomo" implícito en la constitución mexicana."¹¹ Todas las capacidades del Estado se ampliaron, su capacidad de regulación, de apropiación, de extracción, y su capacidad de penetración a través del importante programa de educación lanzado por el gobierno cardenista.

En 1938 se decidió la institucionalización de la alianza entre el Estado y las organizaciones de masas. Se transformó al PNR, en PRM (Partido de la Revolución Mexicana) y se organizó en cuatro sectores, el obrero dirigido por la CTM, el campesino encabezado por la CNC, el militar, y el popular en el cual la Federación de Sindicatos de Trabajadores del Estado FSTSE era la organización más importante.

¹⁰ Leopoldo Solís, La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, México, D.F.: Siglo XXI, c1981, p.89.

¹¹ Nora Hamilton, México: los límites de la autonomía del Estado, México, D.F.: Ediciones Era, c1983, p.221.

Esta organización por sectores, al separar el proceso político del factor territorial, debilitó a los poderes locales, la nueva estructura también significó formas más eficaces y modernas de control, ya no de individuos, sino de organizaciones populares; si antes el control político dependía de compartir el poder con los jefes locales, ahora la jerarquía del partido y el Estado habían establecido en forma directa sus relaciones con sindicatos, ligas campesinas, asociaciones de profesionales liberales, etc.

Pero el Estado no sólo organizó a los "grupos populares", sino también buscó la organización de la grande y mediana empresa privada, para ello se expidió en 1936 la Ley de Cámaras de Comercio e Industria, que dejó a la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) como las organizaciones formales a través de las cuales el Estado recibiría las demandas de este sector y con cuya colaboración elaboraría las políticas que afectarían directamente sus actividades.¹²

De esta forma, a fines de los años treinta, el Estado mexicano había impuesto las reglas del juego a través un complejo proceso de institucionalización por vía autoritaria. Los rasgos esenciales del sistema político autoritario y corporativista, que aún rige en México, habían sido trazados.

¹² Lorenzo Meyer, "El Estado mexicano..." Historia Mexicana, ... p.737.

El nuevo modelo de desarrollo y el Estado post-revolucionario

En la década de los años cuarenta, el modelo de desarrollo sufrió una modificación fundamental. Tanto el grupo "Sonora", como el gobierno cardenistas, habían fincado el modelo de desarrollo en el sector agrícola, la industria era más bien un elemento complementario, sin embargo, a partir de la Segunda Guerra Mundial la industrialización se convirtió en el nuevo eje del desarrollo nacional, es muy interesante que a pesar de esa transformación, el régimen político no se modificó.¹³ Pero aún lo es más, para esta tesis, el hecho de que fue el Estado quien decidió ese cambio. El nuevo modelo de desarrollo, es un proyecto que, al igual que la mayoría de las reformas Cardenistas, surge de las preferencias del Estado y que va a ser impuesto a la Sociedad.

Para llevar a cabo el nuevo proyecto, el Estado tuvo que desmovilizar a las fuerzas que habían sido activadas durante el gobierno de Cardeas, pero sin excluirlas del sistema político. En esta tarea, el Estado demostró una gran capacidad para: por un lado, neutralizar las presiones del sector campesino -que sería el más afectado por este nuevo proyecto- y por otro, frenar y más tarde eliminar a los dirigentes obreros más radicales.

La idea que serviría de guía fue la de "la unidad nacional",

¹³ Bizberg, Ilán. op. cit., p.42.

que significó la sumisión de las fuerzas sociales al "interés nacional". Sobre esa base el Estado estableció una tregua de las reivindicaciones obreras y de las huelgas e incluso logró que se firmara -ante la inminencia de la entrada de México en la Segunda Guerra Mundial- un pacto obrero en junio de 1942, el cual daría lugar al "pacto" obrero industrial de 1945.¹⁴

Otros de los cambios importantes durante el Avilacamachismo fueron: el retiro formal del ejército de la política, con la desaparición del sector militar del PNR; y la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en 1943, que agrupa a las organizaciones más diversas, desde limpiabotas hasta organizaciones de profesionistas.¹⁵

En 1946 el PNR se transformó en Partido Revolucionario Institucional (PRI), y su programa reflejó el nuevo proyecto de la élite gobernante, la meta formal ya no era una democracia de los trabajadores, sino el desarrollo económico a través de la colaboración entre las clases. Para lograr ese objetivo, el Estado contaba ahora con una serie de capacidades, de regulación, de extracción, apropiación y penetración, fincadas sobre un complejo tejido de instituciones, (una presidencia fuerte, un partido dominante, un ejército profesional, una serie de burocracias civiles, etc.).

¹⁴ Luis Medina, Historia de la Revolución mexicana, 1940-1952: Del Cardenismo al Avilacamachismo, México, D.F.: El Colegio de México, c1978. pp.173-174.

¹⁵ Meyer, op. cit., p.747.

De 1935 a 1982 es posible distinguir cuatro periodos en el proceso de desarrollo, uno de crecimiento con inflación de 1935 a 1956, otro de crecimiento con estabilidad de precios y de tipo de cambio (1956 a 1972) que corresponde al "desarrollo estabilizador" y por último uno de inestabilidad económica de 1973 a 1982 que acabó en la crisis económica más profunda que ha vivido México en los últimos sesenta años.

La respuesta a esta crisis es el objeto de estudio del capítulo cinco, pero antes de analizarla es necesario, profundizar un poco más en el estudio de los principales actores sociales y sus organizaciones; así como el escenario en el que actúan tanto el Estado como los actores sociales, el sistema político.

LA ORGANIZACION DE LA SOCIEDAD

Los empresarios

Las organizaciones que agrupan al sector empresarial en México se pueden dividir en dos grandes grupos:

Por un lado, las que tienen un carácter de "instituciones públicas", están organizadas de acuerdo con la Ley de Cámaras de Comercio y de las de Industria, --en vigor desde el 2 de mayo de 1941-- que remplazó a la Ley de Cámaras de Comercio e Industria de 1936 y estableció la separación entre las cámaras de comercio y las de industria. (Este es un punto importante ya que en el

caso de los empresarios como en el de los obreros y campesinos, el Estado ha buscado dividir y de esta forma debilitar, el poder de los actores sociales con el fin de poder contraponer un grupo contra otro e intentar controlarlos.)

Las organizaciones de este tipo más importantes son: la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO) y la Confedeación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), dentro de ella se encuentra la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), formada con medianos y pequeños empresarios y que fue apoyada por el Estado, desde entonces mantiene una relación especial con éste.

Por otro, las instituciones de carácter privado, es decir las Asociaciones Civiles, las más importantes son: La Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) que surgió en 1929; el Consejo Coordinador Empresarial fundado en 1975; la Unión Nacional Agrícola y; hata 1982 la Asociación de Banqueros de México.

Las instituciones públicas

La Confederación da Cámaras Nacionales de Comercio.

Los objetivos de la CONCANACO según sus estatutos son: promover la unidad y colaboración entre las cámaras confederadas, el arbitraje en conflictos surgidos entre ellas, el otorgamiento de servicios y el fomento del comercio. Y en su relación con el medio externo, la organización asume el papel de representante de

los intereses generales del comercio nacional; de acuerdo con el artículo 62 de sus estatutos, las cámaras se comprometen a "no opinar públicamente ni a emprender gestiones relacionadas con problemas de carácter nacional reconociendo que la Confederación es el único organismo autorizada por ellas para atender los problemas de tal carácter".

Así pues, en el terreno económico los objetivos fundamentales de la Confederación son: a) orientar y coordinar la opinión de sus asociados sobre problemas económicos nacionales; b) tener representación en las diversas dependencias del gobierno federal relacionadas con el comercio; c) promover la expedición de una legislación adecuada al desarrollo económico nacional y d) pugnar por que el establecimiento de los precios mercantiles se realice mediante el libre juego de las fuerzas económicas.¹⁶

Mientras que en el terreno político, sus objetivos se refieren a la relación entre el comercio organizado y el Estado, buscando mantener las mejores relaciones con toda clase de autoridades oficiales en la República y promover ante ellas la

¹⁶ Este ha sido un punto de conflicto constante entre el Estado y el sector comercial, ya que desde el 31 de diciembre de 1950 la ley de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica facultó al Estado para "fijar los precios máximos de una serie de productos y servicios fundamentales en el consumo y la producción con el objeto de proteger a los consumidores de precios excesivamente elevados." Desde entonces se ha aplicado en México un control de precios parcial --en el sentido que se restringe a una cantidad limitada de bienes-- que se ha fortalecido o relajado, según las circunstancias económicas del país, como veremos uno de los puntos centrales de la estrategia antinflacionaria de 1987 consistió en reforzar dicho control.

ejecución de obras de utilidad general.¹⁷

La CONCANACO está formada por todas las cámaras nacionales de comercio (200) y de comercio en pequeño (40). Los representantes de las cámaras tienen obligación de reunirse anualmente, en la Asamblea General que es el órgano supremo de la Confederación. Cada cámara tiene un voto en las decisiones, pero puede tener hasta tres representantes con derecho a voz.

El sistema de representación de la CONCANACO no refleja la fuerza de las distintas cámaras ya que todas cuentan con sólo un voto, sin importar el número de afiliados o las aportaciones de cada cámara para el sostenimiento de la confederación. Las Cámaras deben dar el 15% de los ingresos que perciban por monto de cuotas.

La Asamblea General nombra al Consejo Directivo --formado por un mínimo de doce vocales propietarios y un máximo de dieciocho--. Sólo los miembros del Consejo Directivo eligen al presidente y a 2 vicepresidentes, quienes al mismo tiempo serán presidente y vicepresidentes del Comité Ejecutivo, los tres deben ser mexicanos por nacimiento. Además de los consejeros que elige la Asamblea General, forman parte del Consejo Directivo, los presidentes de las Cámaras de Comercio de los estados y del Distrito Federal; los jefes de las "secciones especiales" de la Confederación (órganos de consulta cuyo número es discrecional) y el representante de la Secretaría de Industria y Comercio que

¹⁷ Cf. Marco Antonio Alcázar, Las agrupaciones patronales en México, Mexico, D.F.: El Colegio de México, Colección Jornadas (66). pp.16-17.

tiene voz, pero no voto.

La Confederación de Cámaras Industriales.

La CONCAMIN tienen como objetivos, representar los intereses generales de la industria, fomentar el desarrollo de la misma, "ser órgano de Consulta del Estado", ejercer "el derecho de petición y solicitar cuando proceda la expedición modificación o derogación de leyes o disposiciones administrativas con objeto de fomentar y proteger el desarrollo de la industria nacional".

Está formada por 67 cámaras de industria y 20 asociaciones de industriales. La cámaras que forman parte de la CONCAMIN son de diversos tipos: En primer lugar, las que agrupan a los industriales de una misma rama a nivel nacional, pero que en ocasiones cuentan con cámaras homólogas a nivel regional, en segundo lugar también hay cámaras regionales que no tienen su equivalente a nivel nacional como en la industria harinera que cuenta con cinco cámaras regionales, que no tienen equivalente a nivel nacional. Un caso especial es la CANACINTRA que tiene 58 delegaciones y 16 subdelegaciones en el país, pero en forma independiente existe una cámara regional de la industria de la transformación en Nuevo León y otra en Jalisco, y las tres forman parte de la CONCAMIN.

Para su gobierno, la CONCAMIN como la CONCANACO cuenta con tres órganos: la Asamblea General, el Consejo Directivo y la Comisión Ejecutiva. La Asamblea es la máxima autoridad y está integrada hasta por tres representantes de cada cámara con derecho a voz y solamente uno de ellos a voto. El Consejo

Directivo está formado por un representante de cada una de las Cámaras afiliadas y con un representante de la Secretaría de Industria y Comercio que tiene voz pero no voto. El Consejo se debe reunir por lo menos cuatro veces al año, es el órgano ejecutivo de la CONCAMIN, y su presidente es el representante legal de la Confederación. Por último, la Comisión Ejecutiva está compuesta por el presidente del Consejo, tres vicepresidentes, el tesorero y quince de sus miembros.

Las instituciones privadas

La Confederación Patronal de la República Mexicana.

La COPARMEX está formada según estimaciones por cincuenta y un Centros Patronales que asocian tanto a industriales como comerciantes. En 1986 tenía dieciocho mil afiliados.¹⁸ La COPARMEX surgió a raíz de las discusiones sobre la legislación a fines de los años veinte y ha procurado actuar como "sindicato de patronos".

El Consejo Coordinador Empresarial

Pero hoy, la organización empresarial más importante es sin duda el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), el cual surgió

¹⁸ Luis Felipe Bravo Mena, "COPARMEX and Mexican politics", en Sylvia Maxfield y Ricardo Anzaldúa. Government and Private Sector in Contemporary Mexico, La Jolla: Center for US Mexican Studies. p.92.

como respuesta a los conflictos entre los empresarios y el Estado, a fines del sexenio del presidente Echeverría. El CCE agrupa a las principales organizaciones empresariales: CONCANACO, CONCAMIN, COPARMEX, Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios y hasta 1982 la Asociación de Banqueros Mexicanos, ésta después de la nacionalización de la Banca en buena medida fue sustituida por la Asociación Mexicana de Casas de Bolsas; la cual junto con el Consejo Empresarial Mexicano de Asuntos Internacionales se han perfilado como nuevos pilares del CCE.¹⁹

En conjunto las 6 organizaciones agrupan a unos 530,000 establecimientos ubicados en la industria, el comercio y los servicios. Esta cantidad tan grande se debe a la obligación legal de afiliarse a la respectiva cámara de industria o comercio que tienen los propietarios de cualquier establecimiento que tenga un capital superior a los 2,500 pesos.

De los seis organizaciones que forman el CCE, tres tienen una filiación masiva (CONCANACO, CONCAMIN y COPARMEX) y agrupan al 99.95% del total de afiliados al CCE. La otras tres son agrupaciones muy pequeñas que en conjunto reúnen sólo 259 afiliados, pero agrupan a la más poderosa élite de los grandes grupos industriales y comerciales asociados con capital extranjero que opera en el país.

¹⁹ Esta posición se confirmó con la presidencia de Agustín Legorreta (ex presidente de la Asociación de Banqueros de México y del CEMAI, ex coordinador del CMHN y presidente de los consejos de administración de la Casa de Bolsa Iverlat y Seguros América.)

El CCE tiene un Consejo Directivo formado por seis representantes de cada una de las seis instituciones que lo constituyen. Como resultado dentro del CCE tienen la misma representación los 400,000 afiliados de la CONCANACO, que los 32 magnates del CMHN, --éste a pesar de que prácticamente es desconocido, pues jamás aparece manifestándose, funciona de hecho como una especie de estado mayor empresarial que agrupa a 32 dirigentes mexicanos, según sus estatutos, de otros tantos poderosísimos grupos económicos y empresas en su mayoría de capital nacional asociado al capital extranjero--^{2º}. Además existe una Comisión Ejecutiva formada por 15 miembros. En un principio tanto el Consejo Directivo como la Comisión Ejecutiva eran presididos por un coordinador y un director general, pero más tarde se reestructuró el Consejo y en vez de elegir a un coordinador se decidió elegir a un presidente del CCE que duraría 6 meses en su cargo.

El Consejo ha servido como factor de unidad del sector empresarial y a pesar de las críticas que aún desde el interior del sector se le han hecho (alegando su falta de representatividad), ha sido capaz de coordinar la política de las organizaciones empresariales, sobre todo en los momentos de enfrentamiento con el Estado.

Las organizaciones empresariales del sector agropecuario.

^{2º} Cf. Ricardo Tirado, "Semblanza de las organizaciones empresariales mexicanas" en Julio Labastida [comp.] Grupos económicos y organizaciones empresariales en México, México, D.F.: Alianza Editorial, c1986, p.298.

La Confederación Nacional Ganadera CNG y la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad CNPP son las más importantes organizaciones empresariales del sector agropecuario. La CNG está formada por 300,000 afiliados mientras que la CNPP cuenta con unos 56,000 propietarios rurales. Ambas han estado ligadas al Estado y forman parte de la CNOP, no obstante a partir de la crisis de mediados de los setenta han tendido a desarrollar una mayor autonomía ideológica y política con respecto al Estado y se han acercado más al CCE.²¹

En julio de 1984 se creó una nueva organización empresarial, dentro del CCE; el Consejo Nacional Agropecuario con el fin de agrupar a agricultores y pequeños propietarios.

El poder de los empresarios

El capital nacional, nació creció y sigue dependiendo de la acción económica del Estado, y al igual que las organizaciones de obreros o campesinos su fuerza proviene menos de su capacidad de movilización que de otras fuentes, como afirma Ilán Bizberg, la fuerza del empresariado proviene de su debilidad y de su dependencia económica del Estado. Para presionar a un gobierno, más que recurrir directamente a las instancias políticas, intentar presionar a través de sus organizaciones y movilizar a sus miembros y partidarios, se acude al recurso de no responder a las oportunidades de inversión que le da el Estado y a la

²¹ Ibid., p.296.

especulación a través de la fuga de capitales.²²

Así pues, la fuerza de los empresarios en México no proviene de su capacidad de movilización social, que aún en los momentos en que el Estado ha afectado de manera sustancial sus intereses ha sido muy limitada.

Los obreros

La mayoría de las organizaciones obreras están agrupadas en el Congreso de Trabajo.²³ (El cual surge en 1966 de la Asamblea Nacional Revolucionaria del Proletariado que fue convocada por el el Bloque de Unidad Obrera (BUO) y la Central Nacional de Trabajadores.)

Entre las organizaciones más importantes del Congreso del Trabajo están: La CTM, la cual tiene entre 2,000,000 y 2,500,000 afiliados, es decir cuenta con el 50% de los (4,700,000

²² Ilán Bizberg, op. cit., p.331.

²³ Las organizaciones del Congreso del Trabajo son: CTM, CROC, FSTSE, COR, CROM, STFRM, SNTMMSRM, FTDF, SME, STPRM, CGT, STRM, SNTE; Federación de Agrupaciones Obreras; Asociación Nacional de Actores; Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica de la República Mexicana; Federación Nacional de Uniones Teatrales y Espectáculos Públicos; Sindicato de Trabajadores Técnicos y Manuales de Estudios y Laboratorios de la Producción Cinematográfica Similares y Conexos de la República Mexicana; Asociación Sindical de Pilotos Aviadores; Confederación Revolucionaria de Trabajadores; Federación Nacional de Cañeros; Confederación de Obreros y Campesinos del Estado de México; Unión Linotipográfica de la República Mexicana; Alianza de Tranviarios de México; Sindicato Industrial de Trabajadores del ramo de Lana y Conexos; Alianza de Uniones y Sindicatos de Artes Gráficas; Sindicato de Trabajadores de Publicaciones Herreras.

trabajadores que pertenecen al Congreso del Trabajo).

La Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos que cuenta con 850,000 afiliados, comparada con la CTM es una organización con poca disciplina nacional, debido a que las fuerzas que la integran son sindicatos pequeños, además la presidencia del comité ejecutivo nacional se rota entre las federaciones más fuertes, lo que disminuye el dominio vertical del presidente.

La Confedeación Regional Obrera Mexicana, agrupa a 400,000 obreros, la mayor parte trabajadores de la industria textil; la Confederación Obrera Revolucionaria con 150,000 afiliados; la Confederación General de Trabajadores y la Confederación Revolucionaria de Trabajadores con 300,000 miembros.

A pesar de que los principales sindicatos nacionales de industria están incluidos dentro de la CTM, éstos tienen una fuerza propia debido a que se encuentran en sectores estratégicos, como el petrolero, el eléctrico y el de comunicaciones y transportes.

Además de las organizaciones obreras dentro del Congreso del Trabajo, existe el llamado movimiento obrero independiente dentro de éste las organizaciones más importantes son: La Unión Obrera Independiente que agrupa a los sindicatos de Volkswagen, Nissan, Aeroméxico, Euzcadi, Rivetex, Across, Singer, etc. Otro grupo son los sindicatos universitarios como el STUNAM, el FSTU, el STUAM; o los sindicatos en torno al FAT. Estos sindicatos son algunos de los grupos que han intentado movilizar a la población en contra

del Pacto de Solidaridad Económica.

El Estado y los mecanismos de control sobre el sector obrero

Existen distintas explicaciones sobre la capacidad del Estado para controlar al sector obrero, hay quienes argumentan que dicha capacidad está fincada sobre la baja tasa de sindicalización y una estructura organizativa fragmentada. Respecto a la baja tasa de sindicalización, entre 18 y 24%, como han probado Francisco Zapata e I. Roxborough, ésta es equivalente a las de otros países, en los cuales ello no impide que el sindicalismo sea independiente del Estado y que adopte una actitud conflictiva en las relaciones industriales.

Por otro lado, se ha dicho que la organización interna de las confederaciones sindicales (CTM, CROM, CROC, etc.) basada en criterios geográficos y no por ramas de actividad es un factor más que debilita el poder de la clase obrera. Esto es cierto, pero con ello no se explica el control del Estado sobre los sindicatos nacionales de industria.

¿Qué mecanismo tiene el Estado para controlar estos sindicatos? En primer lugar, como afirma Bizberg, es necesario constatar que son estos sindicatos los que recurren con mayor frecuencia a las instancias estatales para llevar a cabo su negociación colectiva; acuden a la Dirección General de Conciliación, que depende de la Secretaría del Trabajo.

En segundo lugar, el Estado ha dirigido hacia ellos, una política "especial", tanto sus salario como sus prestaciones son superiores a los de la mayoría de la clase obrera.

Sin embargo, los mecanismo institucionales más importantes de control del Estado sobre los obreros se encuentran en la Ley Federal del Trabajo que como vimos, fue creada en 1931, en ella se incluyen todas las modalidades de la cláusula de exclusión: De entrada, según la cual para poder trabajar en un establecimiento determinado es condición pertenecer al sindicato que representa a los obreros de éste, de salida, de acuerdo con la cual, es necesario ser miembro del sindicato para conservar el empleo; y, por último, el hecho de que debe existir un solo sindicato por empresa.

Con la legislación laboral, el Estado logró, en primer lugar, tener como interlocutor a un sólo sindicato por empresa, pero además se arrogó el derecho de decidir cual sería el sindicato que tendría derecho a firmar el contrato colectivo, ya que para obtener la titularidad era necesario que éste fuera reconocido por las autoridades laborales. Por último, el Estado tendría la última palabra sobre la legalidad o no de una huelga.

Así pues, la explicación del control del Estado sobre el sector obrero, se debe buscar en la forma en que el Estado institucionalizó su relación con la clase obrera.

Como veremos un elemento central en el éxito del P.S.E., ha sido la capacidad del Estado para controlar los aumentos salariales de los trabajadores. La determinación de los salarios

en México, se lleva a cabo por un complejo proceso de negociación en comisiones tripartitas integradas por representantes del gobierno, las organizaciones obreras y los empresarios. Este proceso de determinación de los salarios le ha dado al Estado, un considerable margen de maniobra para imponer un tope salarial acorde con las necesidades de la política económica del Estado.

Los campesinos

Como vimos al hablar del período Cardenista, la organización de los grupos campesinos fue no sólo alentada, sino dirigida por el Estado, con la formación de la Confederación Nacional Campesina, los beneficiarios de la Reforma Agraria quedaron incluidos dentro de la estructura corporativa del Estado.

Durante la Segunda Guerra Mundial la demanda de productos agrícolas aumentó y se temía que los ejidos no podrían satisfacer dicha demanda. Por ello, bajo el slogan de "seguridad en el campo", no sólo se disminuyó la distribución de tierras, cosa que ocurrió desde finales del cardenismo, sino que en 1942 se modificó el Código Agrario. Ya en el gobierno de Miguel Alemán se modificó el artículo 27 aumentando el máximo de hectáreas consideradas como pequeña propiedad y aún más importante estableciendo el amparo agrario. La CNC no sólo no se opuso a estas modificaciones sino que las apoyó.²⁴

²⁴ Ver Gerrit Hitzer, La lucha campesina en México, México, D.F.: C.I.D.A., 1970, p.85.

Cuando Lombardo Toledano fue expulsado de la CTM en 1948 creó la Alianza de Campesinos y Obreros de México y después en junio de 1949 la Alianza se convirtió en la Unión General de Obreros y Campesinos de México, UGOCM que afiliaba a 300,000 personas 70% de ellos campesinos. La Secretaría del Trabajo rehusó darle el registro a la UGOCM, y de esta forma le negó cualquier capacidad de acción legal, esto provocó la salida de los sindicatos de la UGOCM. Así el Estado evitó como lo hizo antes, una posible unión de obreros y campesinos. En 1963 algunos miembros radicales de la CNC formaron la Central Campesina Independiente. Sin embargo ésta pronto se dividió.

Hoy, la CNC, la organización campesina más importante agrupa no sólo a ejidatarios, sino a pequeños propietarios y un buen número de trabajadores agrícolas. Su función se limita a mantener a los campesinos organizados bajo el control del gobierno y a ser el instrumento político y social de la "reforma agraria", entendiéndose por esto ya no la mayor distribución de tierras, sino la obtención de créditos y la legalización de propiedades ejidales.

A partir de la transformación en el modelo de desarrollo, se ha dado un constante deterioro de la situación del campo en México, sobre todo del sector ejidatario. Este es uno de los problemas económicos más graves que enfrenta el país.

EL ESCENARIO EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

Sobre la base del análisis histórico que se hizo del desarrollo del Estado, y de los principales actores sociales en México; es posible definir al sistema político mexicano como un sistema autoritario corporativista.

Es decir, un sistema con: un pluralismo político limitado no responsable; --en el cual todos los cuerpos intermedios han sido creados a través de la voluntad del Estado que deseaba tener un interlocutor, o, cuando han surgido independientemente de su voluntad, ha sido aceptando las reglas que él previamente --y en algunos casos a posteriori-- estableció²⁵, y cuyas estructuras corporativas, le han dado a la élite política un enorme grado de control sobre ellos-- un grado de movilización política muy bajo (excepto en algunos momentos críticos, en los cuales los ciudadanos son movilizados por lo general, sólo para ratificar las decisiones de la élite); más que una ideología el sistema está fincado en una mentalidad; un proceso de toma de decisiones muy centralizado y en el cual las decisiones son tomadas por un pequeño grupo en torno a la presidencia de la República.

Este sistema le ha permitido al Estado un amplia libertad en el proceso de toma de decisiones; y la capacidad de responder a las demandas de la sociedad civil, para lo cual cuenta con una enorme red de instituciones políticas --sobre todo dentro de la

²⁵ Rafael Segovia, "Tendencias políticas en México", Foro Internacional, abril-junio 1976, vol.XVI, No. 4. p.423.

estructura administrativa federal-- lo cual hace que prácticamente no haya problema o demanda de la sociedad civil que no tenga una vía institucional de expresión política. En los momentos en que los conflictos rebasaron la institucionalidad 1958 y 1968, una vez pasada la crisis el Estado ha ampliado los canales institucionales con el fin de evitar que las circunstancias que dieron lugar al choque se volvieran a repetir.

Siguiendo el estudio de Susan Kaufman sobre el proceso de toma de decisiones en México, es posible hacer varias generalizaciones útiles para el estudio del Pacto de Solidaridad Económica.

En primer lugar, en un sistema autoritario como el mexicano es posible esperar que la relación entre las demandas de los grupos y las decisiones de los líderes sea errática; además los grupos de interés juegan un papel esencialmente reactivo en el proceso de toma de decisiones, ya sea apoyando la decisión del líder o intentando modificar dicha decisión.

Por otro lado, el bajo grado de movilización política del régimen reduce el número de demandas, lo cual dá al gobernante un margen de maniobra y autonomía sustancial, pero también refuerza la tendencia del sistema hacia una relación errática, entre las políticas públicas diseñadas por los líderes y las demandas de los grupos sociales.

Por último, la estructura vertical de las relaciones entre el Estado y los distintos grupos, impide la formación de alianzas

horizontales entre los individuos y los grupos; ya que el gobernante trata directamente con los distintos grupos, las confrontaciones entre los actores sociales no son comunes. El Estado es el árbitro de las relaciones sociales, y evita que sea la negociación directa entre los grupos la que resuelva las diferencias. Así pues, como afirma Bizberg, la función primordial del sistema político consiste en servir como mecanismo de movilización de recursos sociales y como instrumento de legalización de las decisiones del Estado. Ello significa que el sistema político se viva más como coerción que como espacio de resolución de conflictos entre intereses y sectores sociales.²⁶

La estructura corporativa le ha dado al Estado mexicano la capacidad de ser el árbitro y regulador de los conflictos sociales y de esta forma fortalecer su autonomía sobre la sociedad. Gracias a esa autonomía el Estado ha podido imponer una serie de metas colectivas a la sociedad, sin duda en los últimos años una de esas metas ha sido la estabilización de la económica como requisito para el desarrollo.

²⁶ Bizberg, op. cit., conclusiones.

CAPITULO IV. EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA

Durante 1982 tuvo lugar una seria y brusca reducción de la oferta de divisas, se perdió el control del tipo de cambio, aumentó en varias veces el ritmo de la inflación y el nivel de la demanda y oferta reales cayó hasta el punto de hacer nulo el crecimiento en el año.¹ ¿Cuál fue la respuesta del Estado mexicano ante esa situación?.

RESPUESTAS A LA CRISIS DE 1982: LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION ANTERIORES AL PACTO

En diciembre de 1982, un grupo de funcionarios provenientes del sector financiero de la administración pública (la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México) encabezados por Miguel de la Madrid, tomaron las riendas del Estado. Este grupo estaba unido no sólo política, sino ideológicamente y sus ideas sobre la Economía quedaron reflejadas desde el primer programa de ajuste que pusieron en práctica para enfrentar la crisis, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE); sin embargo, además

¹ Cf. Carlos Bazdresch P. "Las causas de la crisis", ponencia presentada en el seminario sobre economía mexicana: situación actual y perspectivas macroeconómicas, El Colegio de México, agosto de 1983 (mimeo.) Existen un buen número de estudios sobre las causas y los efectos de la crisis de 1982 entre otros, Pascual García Alba y Jaime Serra Puche, Causas y efectos de la crisis económica de México, México, D.F.: El Colegio de México, 1984, (Jornadas, 104), Jaime Ros, "Mexico from the oil boom to the debt crisis: An analysis for policy responses to external shocks, 1978-1985" en R. Thorp and Whitehead Lawrence (eds.) The Latin American debt crisis, Londres, Macmillan, 1986.

de las preferencias del Estado, el program reflejó el reducido margen de maniobra que en ese momento tenía el Estado mexicano.

EL P.I.R.E

Este primer programa de estabilización, acordado con el Fondo Monetario Internacional, incluía dos etapas, la primera era un tratamiento de choque en 1983 y la segunda una etapa gradualista que se llevaría a cabo entre 1984 y 1985.

El choque ortodoxo

En la primera etapa los objetivos eran: reducir en forma considerable la inflación (se intentaba pasar de una tasa de inflación anual del 100% en 1982, a otra del 55% en 1983) y lograr un ajuste en la cuenta corriente de la balanza de pagos de 2 mil millones de dólares; además se esperaba que la producción sólo sería afectada en forma marginal (el PIB no crecería, en 1982 había sido de -0.5%.)

Para alcanzar estos objetivos, se llevaría a cabo: en primer lugar, una fuerte ajuste fiscal --reduciendo a la mitad el déficit nominal del sector público como porcentaje del PIB-- se disminuyó la inversión pública en 32.5%, se aumentaron los impuestos indirectos y se ajustaron los precios relativos del sector público. En segundo lugar, en diciembre de 1982 se llevó a cabo una fuerte devaluación y por último, se alteró el mecanismo

de indización de los salarios mínimos, lo que llevó en la negociación de 1983 a una contracción del salario real.²

Para evitar la quiebra de las empresas privadas endeudadas con el exterior, el gobierno creó el Fideicomiso para la Cobertura del Riesgo Cambiario (FICORCA).

Pero el impacto del PIRE sobre el producto fue mucho mayor al esperado, en 1983 el PIB disminuyó en 4.2%, lo cual provocó una grave recesión, además si bien la tasa de inflación disminuyó, esta reducción fue mucho menor a la esperada, pasó del 100 al 80%.

El fracaso del PIRE, como el de otros programas que intentan disminuir la inflación fincados sobre la base exclusiva de la contracción de la demanda, se puede explicar por el hecho de que dicha contracción, como vimos al hablar sobre las explicaciones de la inflación, no logra poner fin ni a la inflación inercial, ni a la pugna distributiva entre los actores sociales.

La política gradualista

En la segunda etapa del programa de estabilización (la etapa gradualista) los objetivos eran: continuar la desaceleración de la inflación, pero en forma gradual y recuperar la tasa de crecimiento histórica del 5 %. Para continuar el combate a la inflación, se seguiría una política de ajustes de los precios

² Nora Lustig y Jaime Ros, "Stabilization and adjustment in Mexico: 1982-1985". Conferencia sobre: programas y políticas de estabilización y ajuste. Helsinki, agosto 1986. p.22.

clave (salarios, precios del sector público, y en especial el tipo de cambio) por debajo de la inflación pasada y se utilizaría la política fiscal como un estabilizador automático de la inflación.

Los problemas de la política gradualista

Además de los límites de utilizar a la política fiscal como el principal instrumento de estabilización, la estrategia gradualista enfrentó otras limitaciones.

En primer lugar, no existía un mecanismo efectivo para controlar el incremento de los precios, mediante el cual pudiera aplicarse la regla de ajustar los precios por debajo de la inflación pasada. De esta forma al quedar fuera algunos de los precios claves, el resto no se comportaba de acuerdo con los objetivos de inflación.

Por otro lado, la regla de la indización hacia abajo no se aplicó a todos los precios debido al conflicto, subyacente en el programa, entre el objetivo de desacelerar la inflación en forma gradual y modificar a la vez la estructura de los precios relativos.³

Así pues, como la rigidez de los precios a la baja persistió, las medidas gradualistas también resultaron

³ Cf. José L. Alberro [y] Jorge A. Cambiaso. "Características del ajuste de la economía mexicana. proyecto "Políticas macroeconómicas de ajuste en América Latina" diciembre de 1986, (mimeo.) p.15. y Lustig [y] Ros, op. cit., p.43.

inefectivas para lograr una disminución sustantiva de la inflación. No obstante la tendencia a la baja que mostró la inflación, de 100-120% en 1982-1983 pasó a entre 55-60% a finales de 1984, a principios de 1985 la inflación entró en una fase inercial, caracterizada por el hecho de que la tasa de inflación se desvió de su tendencia a la baja y los mecanismos de indización se normalizaron en forma progresiva.⁴ La inflación en 1985 fue del 63.7% muy superior al objetivo del 35% planteado por el gobierno.

El "cambio estructural"

En cuanto al crecimiento económico, se esperaba que éste sería resultado de un "cambio estructural", cuyas características principales serían la rápida expansión de las exportaciones no petroleras y un aumento del ahorro interno.

Para lograr este "cambio estructural" se llevaron a cabo una serie de políticas que incluían: un cambio en los precios relativos de los bienes comerciables y no comerciables a través del ajuste del tipo de cambio, junto con un nuevo régimen comercial que implicaba el remplazo de los permisos de importación por aranceles; incentivos fiscales a la inversión

⁴ Nora Lustig, op. cit., p.41 : el coeficiente de los salarios siguió su regreso a sus niveles históricos, mientras que al tasa de minidevaluaciones se ajustó a la alza en diciembre de 1984 y marzo de 1985. Así durante la primera mitad de 1985, la inflación corrió a una tas similar a la que prevaleció en el mismo periodo del año anteiro y los salarios reales se mantuvieron en 30% por debajo de su nivel de 1981.

privada; además se corrigieron los precios de los servicios públicos, así como las tasas de interés y los impuestos con el fin de aumentar la tasa de ahorro, por último, se vendieron o se liquidaron 236 empresas pequeñas y medianas en 1985.⁵

A principios de 1984 empezó una moderada recuperación económica, sin embargo fue menor a lo que se esperaba --en 1984 el PIB creció sólo 3.7%-- Esta recuperación fue el resultado de un aumento en la inversión privada, de aumentos en el gasto corriente del gobierno y las exportaciones no petroleras.⁶

No obstante, la recuperación estuvo acompañada de un rápido deterioro del superávit comercial a partir de mediados de 1984, causado por el aumento considerable de las importaciones (27.1% en 1984 y 15.8 en 1985) y una disminución de las exportaciones no petroleras; esto provocó a mediados de 1985 una nueva crisis de pagos, menos severa que la de 1982, pero que significó el fin de la estrategia gradualista y un nuevo choque ortodoxo que se anunció en julio de 1985.

Los elementos centrales de este nuevo choque fueron: una nueva reducción del gasto público, la devaluación del tipo de cambio en 20%, la aceleración del proceso de liberalización del comercio (se redujo de 75 a 38 el porcentaje de importaciones sujetas a permisos) y un severo congelamiento del crédito.⁷ Los

⁵ Lustig, op. cit., p.25.

⁶ José L. Alberro y Jorge A. Cambiaso, op.cit., p.27.

⁷ Cf. Nora Lustig, op. cit., pp.25-26.

resultados de este nuevo ajuste no pueden determinarse, ya que el efecto combinado de los sismos de septiembre de 1985 y la fuerte caída de los precios del petróleo a principios de 1986 provocó una nueva crisis que modificó completamente la situación.

La crisis de 1986

El choque petrolero de 1986 significó una pérdida de 10 mil millones de dólares en los ingresos por exportación. Así, el gobierno mexicano tuvo que decidir entre suspender el servicio de la deuda o ajustarse al nuevo choque petrolero. Se produjo una división dentro del gabinete de Miguel de la Madrid, pero al final se decidió continuar con el servicio de la deuda --y, por lo tanto, propiciar un ajuste fiscal adicional y también ajustar la paridad cambiaria-- El 22 de julio México firmó una carta de intención para un convenio de tipo stand by con el Fondo Monetario Internacional.⁸

El choque petrolero de 1986 tuvo como resultado una nueva espiral inflacionaria combinada con una recesión. La inflación volvió a ser de más del 100% (105.7%) y el PIB cayó a -3.7%. Además, el déficit del sector público como proporción del PIB aumentó (llegando a ser del 16%) debido en parte al componente inflacionario.

⁸ La división dentro del gabinete de Miguel de la Madrid, el triunfo de una de las facciones y las consecuencias que tuvo para la renegociación de la deuda de 1986 se analizan en el siguiente capítulo.

A fines de 1986 se inició la puesta en práctica de un nuevo programa económico, el Programa de Aliento y Crecimiento, (PAC), el cual buscaba:

-Alentar un crecimiento económico moderado pero con alta generación de empleos, mediante una mayor disponibilidad de créditos a los sectores privado y social, estímulos fiscales permanentes a la inversión productiva y una reactivación ordenada y selectiva de la inversión privada.

-Y renovar el combate a la inflación mediante un esfuerzo adicional de saneamiento de las finanzas públicas y un conjunto de medidas que reduzcan las presiones de costos y factores de inercia.⁹

Las principales medidas que se tomaron para combatir la inflación en 1987, si bien no abandonaron el ataque a la inflación por el lado de la demanda, se continuó con el proceso de ajuste en las cuentas fiscales: el déficit operacional ajustado disminuyó de 6.4% que era en 1986 a 4.9% en 1987, iniciaron una estrategia por el lado de los costos que buscaba reducir la inercia inflacionaria, para ello se siguió una política gradualistas, en especial se desaceleró el ritmo de devaluación del peso, no obstante, la inflación siguió creciendo.

⁹ México, Presidencia de la República, Criterios generales de política económica par la iniciativa de la ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, correspondientes a 1987 (15 de noviembre de 1986), pp.19-20.

EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA Y LA AUTONOMIA DEL ESTADO

La situación antes del Pacto

A mediados de 1987, parecía que los peores momentos de la crisis provocada por el choque petrolero de 1986 habían pasado. Las exportaciones no petroleras aumentaron (fueron 27% mayores a las de 1986), los precios del petróleo se recuperaban de la baja de 1986 y comenzó una repatriación de capitales --que llegó a ser de más de 3,500 millones de dólares-- sin embargo, buena parte de esos capitales no se utilizó en nuevas inversiones, sino en la especulación que provocó un crecimiento inusitado de la Bolsa Mexicana de Valores; además gracias a los préstamos otorgados en 1986 las reservas del Banco de México llegaron a los 15,000 millones de dólares.

Pero la tendencia hacia una inflación creciente continuaba, en le mes de agosto, en la prensa se dijo que el gobierno buscaba implantar un nuevo programa económico que utilizaría medidas heterodoxas para controlar la inflación. En realidad la idea de un plan de choque heterodoxo fue ganando terreno dentro del gabinete económico, desde el triunfo del grupo encabezado por el Secretario de Programación y Presupuesto a mediados de 1986 y, en mi opinión, es posible afirmar que se fue preparando el terreno para un programa de esta índole (ejemplo de ello fue la acumulación creciente de reservas).

Sin embargo, en su quinto informe de gobierno el presidente

De la Madrid dijo: "no se cambiará la estrategia en marcha, sólo cambios graduales, y sin forzar resultados permitirán avances duraderos en el combate a la inflación".¹⁰ En ese momento los esfuerzos del Estado estaban dirigidos más que a acabar con la inflación a mantener la tasa de crecimiento.

A lo largo del mes de septiembre los empresarios plantearon su preocupación por la inflación creciente. El 14 de septiembre Vicente Bortoni, presidente de la CONCAMIN pidió con urgencia un pacto real entre empresarios gobierno y trabajadores, para combatir la inflación, el 15 su propuesta fue apoyada por la CANACINTRA y el 19 el CCE presentó lo que podemos llamar su visión de la inflación, de acuerdo con el empresariado mexicano "la inflación sigue siendo de carácter monetario, por lo que los instrumentos para combatirla deberán ser de carácter fiscal y monetario, mantener el tipo de cambio competitivo, disminuir subsidios, transferencias y gasto corriente del sector público".¹¹

Como podemos ver, las preferencias de los empresarios eran llevar a cabo el combate a la inflación con las clásicas medidas monetario-fiscales ortodoxas, de contracción de la demanda, no obstante, que se había demostrado la ineficacia de dichas medidas en los programas de estabilización anteriores.

El 19 de octubre la Bolsa Mexicana de Valores sufrió una

¹⁰ Miguel de la Madrid, Quinto Informe de Gobierno

¹¹ La Jornada, 19 de septiembre, p.21.

estrepitosa caída. El 18 de noviembre, el descenso en los precios de las acciones era de casi 70%, en promedio. Con el desplome de la Bolsa llegó a su fin un período de auge bursátil que inició a mediados de 1986, pero que desde junio de 1987 no tenía más fundamento que la especulación.

La tendencia inflacionaria combinada con la caída de la Bolsa y la disminución de las tasas de interés internas, pueden ayudar a explicar el brote especulativo de finales de 1987, --en un momento en que el tipo de cambio aun estaba subvaluado, las exportaciones mostraban tasas de crecimiento importantes y el Banco de México contaba con aproximadamente 15 mil millones de dólares en reservas--.

Al principio, el brote especulativo fue sufragado con la venta de reservas, pero una vez que la fuga de capitales llegó a los 1,500 millones de dólares. El 18 de noviembre, el Banco de México, "se retiró del mercado libre de divisas", como resultado de esa acción, el peso sufrió una devaluación de casi el 40%.

Ante la devaluación del peso y una inflación cada vez mayor que deterioraba aún más el nivel de vida de la población, las organizaciones obreras afiliadas al Congreso del Trabajo demandaron el 23 de noviembre un aumento salarial de emergencia de 46%.¹² La primera respuesta de los empresarios fue la que dió Vicente H. Bortoni, presidente de la CONCAMIN quien dijo "no creemos que el sector obrero llegue a esto. No hay una base que

¹² Excélsior, 24 de noviembre, p.1.

justifique conceder un aumento salarial emergene..."¹³. La pugna y las recriminaciones entre los distintos grupos sociales se agudizó.

El 27 de noviembre el secretario del Trabajo convocó a los representantes de la iniciativa privada y de los obreros a una reunión urgente, con el objeto de que se llegara a un acuerdo sobre el aumento salarial.¹⁴ Pero la convocatoria del Secretario del Trabajo no era sólo para intentar resolver el problema del aumento salarial, sino para empezar a dar a conocer a los líderes de los distintos grupos sociales, cual sería la política que, de acuerdo con la visión del Estado, se debía seguir para combatir la inflación.

La puesta en práctica del PSE

El 15 de diciembre frente a una inflación que había llegado a ser mayor al 150%, se anunció el comienzo de un nuevo programa de estabilización, el Pacto de Solidaridad Económica. ¿A las preferencias de quién respondió este programa, a las de los empresarios, a las de los obreros y campesinos o a las del Estado?, para responder a esta pregunta es necesario analizar en que consistió la nueva estrategia.

El PSE se inició en diciembre de 1987 y se revisó cinco

¹³ El Universal, 25 de noviembre de 1987, p.1.

¹⁴ La Jornada, 28 de noviembre de 1987. p.3.

veces durante 1988, en los meses de febrero; marzo, mayo, agosto y octubre. En diciembre lo que se hizo, en esencia, fue determinar los montos de incrementos de las tarifas públicas (los precios de las gasolinas se elevaron 85%, el servicio telefónico local e internacional, 85 y 55%; las tarifas eléctricas, 84%, y el azúcar y los fertilizantes, 81 y 79%), los precios sujetos a control y el salario mínimo (se acordó un aumento en 15% los salarios mínimos y contractuales, a partir de la segunda quincena de diciembre y un incremento de 20% a partir del 1 de enero. En un principio se planeó que el programa tendría dos meses de ajuste de precios y, a partir de marzo de 1988, se entraría en un proceso de indización hacia adelante de los precios clave.

Pero, a fines de febrero se anunció una serie de medidas diferentes, que convirtieron al PSE en un programa anti-inflacionario heterodoxo cuyos elementos centrales eran, como en el caso de otros planes heterodoxos similares (Argentina), el ajuste fiscal combinado con una política de ingresos. De esta forma el Estado buscaba realizar las dos tareas que, como vimos al hablar de las teorías sobre la inflación, son centrales para controlar la inflación, la reducción del déficit presupuestal y acabar con la pugna distributiva entre los distintos grupos sociales, a diferencia de otros programas heterodoxos no se decretó el congelamiento generalizado de precios, pero en la práctica funcionó como si lo hubiera. Aunado a esto se aceleró la apertura comercial, eliminándose casi todos los permisos previos y disminuyendo los aranceles a cuatro tarifas entre cero y veinte

por ciento.

La reducción del déficit.

Al inicio del PSE, el gobierno se planteó como objetivo un superávit primario igual al 8.2% del PIB, lo cual casi se logró (en realidad el superávit fue de 7.9%) en forma por demás sorprendente. Para ello, el gobierno tuvo por un lado que recortar el gasto, y por otro aumentar los ingresos.

El gasto público programable pasó del 22% del PIB a 20.5% lo que significó una reducción de en 7.3 billones de pesos. En cuanto a los ingresos, éstos aumentaron principalmente como resultado de un aumento en los ingresos tributarios no petroleros del Gobierno Federal, su participación en el PIB se incrementó de 8.6% a 9.5%. Esto se logró gracias a la disminución de la inflación, que redujo la erosión del valor real de los ingresos tributarios ocasionada por el rezago recuadorio, y el efecto de las diversas reformas tributarias. Los rubros de mayor aumento fueron el Impuesto sobre la Renta, que pasó de 4.0% del PIB en 1987 a 4.9% en 1988, y el impuesto al Valor Agregado, que se incrementó de 2.8 a 3.0%.

Además aumentaron los ingresos no tributarios de 1.0% del PIB en 1987 a 1.8% como resultado de las ganancias obtenidas con la operación de canje de deuda con apoyo del Bono Cupón Cero. También se obtuvieron recursos de la venta de empresas.

De esta forma el Estado logró cumplir con su parte en el

Pacto la reducción del déficit. Como proporción del PIB, el déficit financiero disminuyó de 16.1% en 1987 a 12.3% en 1988.

La política de ingresos

El otro gran pilar del PSE es la política de ingresos. Ahora bien, todos los análisis que se han hecho sobre el Pacto señalan que dicha política se pudo realizar gracias a un esfuerzo de concertación entre los sectores de la sociedad, es decir que después de una ardua negociación se llegó a un consenso. En mi opinión, la realidad fue un poco diferente.

"Una política de ingresos puede ser definida como una forma sistemática de intervención estatal en la regulación de los salarios." Es verdad que las políticas de ingreso pueden (y generalmente lo hacen) incluir muchos otros aspectos, pero como una definición mínima, la anterior es una definición aceptada por los estudiosos de las políticas de ingreso.

Gary Marks ha distinguido tres dimensiones de la política de ingreso, a saber, la formulación, la esfera de acción, y la puesta en ejecución. Sobre la base de esas tres dimensiones es posible construir tipos ideales polares de las políticas de ingreso.

Por un lado, estarían las políticas de ingreso consensuales en las que la formulación de la política es el resultado de un arduo proceso de negociación, entre empresarios y trabajadores, la esfera de acción sería muy amplia cubriendo aspectos como los

diferenciales de salarios, así como el empleo y; la ejecución de la política, la llevarían a cabo las asociaciones. tanto de trabajadores, como de empresarios como una responsabilidad cuasi pública.

Mientras que por otro, estarían las políticas de ingreso obligatorias; en las cuales, la formulación de la política sería hecha por el Estado y sería impuesta tanto a los sindicatos como a las organizaciones de empresarios; la esfera de acción estaría restringida a una forma centralizada de contención de los salarios y; la ejecución de la política sería monopolizada por el Estado.

Como todo tipo ideal, los anteriores no buscan describir la realidad, sino ser instrumentos de análisis. Ejemplos históricos de políticas de ingreso que se aproximan al tipo ideal de la política de ingresos obligatoria: son el congelamiento de los salarios en Gran Bretaña en 1972, o en Dinamarca en el mismo año; y la política de congelamiento del salario y los precios en Estados Unidos en 1971. Un ejemplo de una política de ingreso que se aproximó al tipo ideal de la política de ingresos consensual fue la que se llevó a cabo en Noruega en 1962; en ella no sólo se llegaron a acuerdos sobre el nivel de salarios, sino que la ejecución del programa fue responsabilidad de los grupos de interés (organizaciones de empresarios y sindicatos) otros casos similares son los de Holanda de 1950 a 1959 y las políticas de ingreso austriacas. ¿A cuál de los tipos ideales anteriores se aproxima la política de ingresos puesta en práctica en México?

En cuanto a la formulación, ésta la hizo básicamente el Estado, los principales rasgos de la política de ingresos del Pacto, como de todo el programa, fueron trazados no en las mesa de negociación entre los empresarios y los obreros, sino en las instituciones del Estado encargadas de la política económica, SPP, SHCP, SECOFI y el Banco de México. Una vez formulada la política, ésta prácticamente se impuso tanto a los obreros, como a los empresarios, más a los primeros por supuesto, pero también a los segundos, la aceleración del proceso de apertura, la contracción del crédito, el congelamiento de los precios y el aumento de los impuestos, no se puede decir que eran las "preferencias" de los empresarios.

Con respecto a la esfera de acción, si bien es verdad que fue más allá de la simple contención de los salarios, éste fue uno de sus elementos centrales. El tope salarial fue impuesto por el Estado y no sólo eso, sino que incluso ha habido momentos en los cuales, a pesar de que los empresarios se muestran dispuestos a un aumento un poco mayor, el Estado ha sido quien ha planteado la necesidad de contener el salario. (Por supuesto que esto no significa que los empresarios estén profundamente preocupados por el bienestar de los trabajadores, en realidad parte de la explicación de esta actitud positiva hacia el aumento de los salarios, es que los empresarios saben que a éste sigue el aumento en precios).

Por último, la ejecución de la política fue llevada a cabo básicamente por el Estado, él fue el encargado de vigilar y

sancionar a los distintos actores involucrados en el programa. Por otro lado, si bien la negociación se llevó a cabo a través de las organizaciones de empresarios y trabajadores, en el caso de los empresarios, el Estado negoció directamente con las empresas líderes tanto en la industria como del comercio. Así pues, la forma en que se determinó el control de precios, se acercó más a las políticas de ingreso consensuales, ya que en este punto el Estado ha tenido que negociar el precio, no sólo lo ha impuesto.¹⁵

Sin embargo, creo que es bastante claro que la política de ingresos, en el caso del programa de estabilización mexicano, se aproxima más al tipo ideal de una política obligatoria, que al de una política consensual.

Esto no es resultado del azar, sino de la forma en que están organizados tanto el Estado, como la sociedad en México y del tipo de sistema político existente. El corporativismo estatal difícilmente podría resultar en una política de ingreso consensual. Ya que el poder de las distintas organizaciones depende más de su relación con el Estado que de un poder propio.

¹⁵ Esta labor se ha llevado a cabo en la Dirección General de Precios de la SECOFI. He tenido la fortuna de platicar varias veces con una de las personas que realiza esta labor, algo que he aprendido en estas pláticas es que en este campo, el Estado es menos autónomo de lo que yo suponía, existe una negociación real.

La oposición al PSE

Desde el 22 de enero de 1988 diversas organizaciones destacando entre ellas los sindicatos universitario, rechazaron el PSE, realizando manifestaciones en contra del tope salarial del 38% impuesto por el programa.¹⁶ Estas organizaciones anunciaron que el 11 de febrero se realizaría la primera protesta nacional en contra del PSE, seguida por una segunda jornada el 18 de marzo.

Junto con estas movilizaciones todos los partidos de oposición rechazaron el PSE, y argumentaron que lo único que buscaba era controlar artificialmente la inflación, para evitar que el candidato priista, resultara vencido en las elecciones de 1988. Los partidos de oposición también realizaron marchas y mítines en distintos puntos del país en contra del pacto.¹⁷

El 14 de febrero se anunció la creación de un "frente nacional de resistencia al Pacto".¹⁸ Los cálculos sobre las movilizaciones que realizaron estos grupos varían mucho, en una de las más grandes llevada a cabo el 18 de febrero, la policía calculó en 40 mil los participantes, mientras que los

¹⁶ Ver, La Jornada, p.16, 22 de enero de 1988.

¹⁷ El Universal, 6 de febrero de 1988, (Mitin del PMS en contra del pacto en Tepic), El Uno más Uno, 15 de febrero de 1988, (Mitin de mujeres panistas en contra del pacto)

¹⁸ Dicho frente estaba formado por: el PRT, ACNR, ORPC, CD. PH, CNTE, CEU, COCEI, PUPUNT, FAT, sindicato 19 y la Asamblea de Barrios, El uno más uno, 14 de febrero de 1988.

organizadores estimaron en 120 mil el número de personas que asistieron a la marcha.

Pero en realidad, lo que asombra es la capacidad de los líderes tanto de los obreros, como de los empresarios, para mantener el control de sus bases. Es verdad que hubo grupos en ambos sectores de la sociedad que criticaron el programa e incluso afirmaron que los dirigentes no los representaban, pero no fueron más allá. Las estructuras corporativas demostraron una vez más su vigencia y efectividad.

El éxito del PSE

Hasta hoy el el éxito del PSE en el combate a la inflación ha sido notable. De una tasa mensual de 15.5% en enero de 1988, se pasó a una de sólo 0.6% en septiembre. La tasa de inflación anualizada disminuyó de más de 150% a 51.7%; en 1989 el aumento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor fue de 19.7% y la inflación mensual promedio se ha mantenido alrededor del 2%.¹⁹ Pero además esta reducción de la inflación se logró sin una recesión, en 1988 el PIB creció 1.1% y en 1989 2.9%. ¿Cómo podemos explicar el éxito del PSE?

Al hablar de los programas heterodoxos, plantée tres condiciones políticas para que éstos funcionen, en primera instancia, el Estado debía estar dispuesto a subordinar sus

¹⁹ Ver, Banco de México, Informe anual, 1988 y 1989. Anexo 3 sobre precios y costos. México, D.F.: Banco de México, 1989 y 1990.

objetivos a la obtención de un efecto duradero sobre los precios, y tendría que construir un consenso social en torno al objetivo antinflacionario; en segundo lugar, el Estado debía ser capaz de tomar el liderazgo del juego y convertirlo, de uno no cooperativo en otro que si lo fuera y por último, la política del Estado debía ser creíble.

Durante el PSE, el Estado, creó esas condiciones a través de una política de ingresos obligatoria y la reducción del déficit del sector público. Mediante la política de ingresos obligatoria el Estado logró crear un "consenso" en torno al objetivo antinflacionario, además dicha política le permitió tomar el liderazgo del juego, imponiendo las reglas a los demás actores y quedando como árbitro del conflicto social (acrecentó su capacidad de regulación). El Pacto también hizo más claro ¿quién era el enemigo? (aquéllos que no cumplían lo "acordado"), y usando lo que podemos llamar una estrategia de "respuesta flexible" el Estado actuó castigando a los infractores, (las clausuras de comercios y las sanciones a los acaparadores de carne son algunos ejemplos), ésto aunado a la disminución real del déficit hicieron dieron credibilidad al programa.

Pero si el Estado pudo realizar la reducción del déficit y la política de ingresos obligatoria, fue gracias, a su propia organización, --formada a través de un largo proceso histórico-- la cual le permite diseñar una serie de políticas de acuerdo con sus preferencias; a un sistema político corporativista que le da al Estado la capacidad de ser el árbitro en las relaciones

sociales; y a una muy débil organización de los grupos sociales que se opusieron al PSE, es decir, en síntesis al grado de autonomía del Estado mexicano en ese momento. Ahora, es necesario analizar en qué medida - los factores externos aumentaron o limitaron dicha autonomía.

CAPITULO V: LOS FACTORES EXTERNOS

El objetivo de este capítulo es estudiar los factores externos y su influencia sobre la autonomía del Estado en México las preguntas que busco responder son:

En primer lugar, ¿cuál fue la respuesta del exterior a la puesta en práctica del P.S.E.? en segundo lugar, ¿dicha respuesta aumentó o limitó los márgenes de maniobra del Estado? y por último ¿cuáles fueron la razones de esa repuesta?

La hipótesis que sostengo es: que el límite externo más importante a la autonomía del estado en México a partir de 1982 ha sido el peso de la deuda externa. El endeudamiento externo, que por varios años fue el mecanismo de ajuste tradicional y preferencial acabó convirtiéndose en la restricción fundamental de la vida económica del país. Sin embargo, a través de la historia de las continuas renegociaciones de dicha deuda es posible observar, cómo a pesar de que el problema estructural no se ha resuelto, los márgenes de maniobra del gobierno mexicano se han ido ampliando y con ello las posibilidades de éxito de los esfuerzos de estabilización de la economía mexicana.

LOS ORIGENES DE LA DEUDA: PROBLEMAS DEL MODELO
DE DESARROLLO MEXICANO 1940-1982

México como muchos otros países a partir de la Segunda Guerra Mundial, se lanzó a un proceso de industrialización vía sustitución de importaciones junto con una modernización parcial

de la agricultura, con lo cual se buscaba no sólo modernizar al país, sino también disminuir la dependencia de la economía mexicana del exterior. Dicha estrategia le permitió a México sostener una tasa de crecimiento del P.I.B. de entre el 5 y 6% anual hasta mediados de los años setenta.

Sin embargo, como afirma Víctor L. Urquidi "fueron procesos incompletos: el desarrollo industrial dejó muchas lagunas que fueron llenadas por crecientes importaciones de bienes intermedios, componentes, refacciones y bienes de capital. La modernización agrícola y el incremento de los rendimientos por hectárea se limitaron a los distritos de riego y a algunas zonas de buen temporal."¹

De esta manera, contrariamente a lo que se había esperado los problemas de balanza de pagos fueron cada vez mayores, como lo reflejó el hecho de que la tasa de crecimiento sólo se podía sostener a través de un mayor endeudamiento externo.² Estas fallas estructurales de la balanza de pagos fueron cada vez más evidentes: importaciones de alimentos, importaciones netas del sector petrolero (se llegó a importar 70 mil barriles de petróleo crudo diarios en 1973) excesiva dependencia respecto a

¹ Víctor L. Urquidi "¿Sería viable un área de libre comercio en América del Norte? Notas acerca de la perspectiva mexicana. en: Gerardo M. Bueno [comp.] México-Estados Unidos, 1986. México, D. F.: El Colegio de México. c1987. p.189-190.

² Nora Lustig. "Stabilization and adjustment in post 1982 Mexico... p.1.

mercados inestables para las principales exportaciones, crecientes pagos por tecnología importada, demanda intensa y poco elástica de importaciones esenciales de productos intermedios y maquinaria de toda clase.³

En 1976 esta vulnerabilidad de la balanza de pagos se convirtió en una crisis cuando después de 22 años de un tipo de cambio fijo, se tuvo que devaluar en casi 100%. Esta crisis que empezó en 1976 duró muy poco gracias al descubrimiento y explotación masiva de grandes reservas de petróleo en México, lo cual permitió relajar el constreñimiento de la balanza de pagos sobre el crecimiento e iniciar un periodo de rápida expansión económica. Durante el auge petrolero, que duró de 1978 a 1981, el P.I.B. creció al 8.5% anual.⁴

Sin embargo, la bonanza del petróleo tuvo como consecuencia un aumento de las vulnerabilidades del país a choques internos y externos. Con respecto a la balanza de pagos por ejemplo, la apreciación real del peso, resultado del flujo masivo de divisas por petróleo, afectó negativamente las exportaciones no petroleras y sobre abarató las importaciones. Por lo tanto la economía fue cada vez más dependiente de los ingresos provenientes del petróleo que representaban aproximadamente el 80% del total del valor de las exportaciones al final del

³ Urquidi, op. cit., p.190.

⁴ Lustig, op. cit., p.3.

periodo.⁵ Por otro lado, a pesar de que después de la crisis de 1976 el gobierno hizo esfuerzos por reducir el déficit público como proporción del P.I.B., se redujo el déficit operacional del 9% en 1975-76 a un poco más del 5% en 1977-78⁶, a partir de 1978 no se hicieron más esfuerzos por reducir el déficit sino que por el contrario se amplió a niveles nunca antes vistos (15-16%).

La combinación de un peso sobrevaluado, con un sector público financieramente vulnerable fue fatal para la economía una vez que los precios del petróleo dejaron de aumentar y las tasas de interés internacionales se elevaron.

La división dentro del gabinete de López Portillo en 1981 provocó una política económica contradictoria en los momentos críticos, por ejemplo en febrero de 1982 después de una devaluación de 80% en términos nominales, el gobierno recomendó un incremento del salario, lo cual aumentó las expectativas inflacionaria y la fuga de capitales, entre 1981 y 1982 se calcula que salieron del país más de 17 mil millones de dólares.

En el último año del gobierno de López Portillo se pidieron más y más préstamos a corto plazo, a tasas de interés crecientes y flotantes, y a diferencia de los préstamos anteriores que generalmente se usaron para inversiones productivas, los nuevos

⁵ Cf. Ibidem, pp.3-4.

⁶ Para una discusión acerca de si esta reducción fue el resultado de una reducción cíclica del gasto público consecuencia del proceso de cambio de administración, o bien de la búsqueda explícita del gobierno de López Portillo por reducir el déficit ver: Carlos Bazdresch, Las causas de la crisis. h.5.

préstamos sirvieron básicamente para apuntalar la brecha creciente entre los ingresos y los egresos del gobierno.

Esta situación no podía seguir indefinidamente y en agosto de 1982, México ya no pudo obtener crédito suficiente para pagar el servicio de las deudas contraídas, lo que lo llevó a la moratoria sobre pagos del principal.

La deuda externa tiene dos facetas: "su magnitud y el hecho de que desde 1982 está suspendido el flujo nominal de refinanciamiento voluntario. El peso de la deuda se traduce en una carga para las finanzas públicas y para la balanza de pagos justamente porque ya no existe un flujo casi automático de préstamos que permita pagar los vencimientos y financiar los intereses."

LA RENEGOCIACION DE 1982

Existen dos tesis sobre el carácter de la renegociación de la deuda mexicana en 1982, una sostenida por Lorenzo Meyer quien afirma que: "cuando México se vio momentáneamente imposibilitado de hacer frente a los pagos de su deuda externa, el gobierno norteamericano le ofreció una ayuda de emergencia, pero nada más. La reestructuración de la deuda y el reajuste de la economía mexicana que se inició entonces, se hizo sin contar con ningún trato preferencial de Estados Unidos y sí, en cambio, con la creciente irritación de Washington por la política mexicana

independiente en Centroamérica."⁷

Y otra que sostiene Jorge I. Domínguez quien afirma que: Estados Unidos no sólo "concedió un préstamo "puente" para ayudar a México en sus negociaciones financieras y procedió a anticipar compras de petróleo para la reserva estratégica norteamericana a precios superiores a los que prevalecía en el mercado en aquel momento" sino que, "además el gobierno de Estados Unidos presionó a la banca internacional para que accediera al rescate de México."

De esta forma mientras Meyer afirma que Estados Unidos se limitó a salvar al sistema financiero internacional, Domínguez piensa que Estados Unidos hizo más que eso.

Desde mi punto de vista, durante 1982, Estados Unidos --tal como afirma Meyer-- se limitó a salvar al sistema financiero internacional, sin embargo como veremos esta posición va ir cambiando y en las sucesivas renegociaciones el gobierno norteamericano tomará una posición más favorable hacia México. Para demostrar lo anterior basta con recordar la historia de la renegociación de agosto de 1982.

La reestructuración de la deuda en 1982 siguió los lineamientos que Thomas J. Trebot llama el enfoque convencional que en realidad se formó en esta primera etapa de refinanciamiento de la deuda mexicana 1982-1983.

La posición de los acreedores era clara México debía

⁷ Lorenzo Meyer, "México-Estados Unidos: lo especial de una relación" en: México-Estados Unidos, 1984, México, D.F.: El Colegio de México. c1985. p.30.

sujetarse a un programa de ajuste acordado con el F.M.I., en diciembre de 1982 se firmó dicho acuerdo. El convenio preparó el camino para la reestructuración de capital e intereses de la deuda de México con la banca comercial. Se convenció a los bancos comerciales a proporcionar un financiamiento fresco por 8.8 mil millones de dólares entre 1983-84. No obstante este financiamiento sólo significaba alrededor del 45% de los intereses que debía pagarse a la banca comercial en ese lapso.

"La deuda pública externa sujeta a renegociación fue de 19,500 millones de dólares que incluían deuda a corto, mediano y largo plazos. Esta cifra comprendía los siguientes vencimientos: 7,600 millones de dólares, vencían entre agosto y diciembre de 1982, 7,500 millones en 1983 y cerca de 4,000 millones en 1984.

Los bancos comerciales a través del grupo asesor, aceptaron la propuesta mexicana de reestructuración de la deuda. Sin embargo dado las dificultades técnicas que implicaba el proceso de reestructuración -México quería inicialmente incluir en la negociación a los 1400 bancos acreedores, lista que hubo de reducirse a 540- así como la reticencia de algunos bancos para reprogramar la deuda mexicana, las autoridades mexicanas tuvieron que solicitar nuevamente una prórroga (la primera ocurrida en agosto de 1982) de 90 días en marzo de 1983.^e

Tanto las tasas de intreés gravadas sobre los préstamos frescos (1 3/4% sobre la preferencial o 1 7/8 sobre la Tasa

^e Cf. Rosario Green, "México y los bancos estadounidenses..." en: La economía de la interdependencia México y Estados Unidos. p.85.

Interbancaria de Londres (LIBOR) más una comisión del 1%) con plazos de amortización relativamente cortos (ocho años con cuatro de gracia) que se dieron a los vencimientos reprogramados señalaban la confianza de las autoridades mexicanas y los acreedores de la banca comercial en que la economía mexicana podría recuperar su posición crediticia con rapidez.⁹

La deuda externa llegó a los 96 mil millones de dólares en 1985 y México tuvo que pagar por concepto de intereses aproximadamente el 32% del valor de sus exportaciones. La inflación resultó más alta de lo previsto (más del 60%) y la devaluación del peso frente al dólar fue también más espectacular de lo que se había pensado (de 200 pesos por dólar en enero se pasó a 310 a mediados de año para cerrar a 480). A pesar de que la economía creció al 2.7%, pero tal crecimiento se concentró en el primer semestre y, al concluir el año, los observadores pronosticaron para el siguiente una caída real del P.I.B. de poco más del 2%. En resumen: los objetivos de Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que eran lograr un crecimiento sostenido del PIB entre el 5 y 6 % en el periodo 1986-1988, simplemente resultarían imposibles de alcanzar lo que afectó negativamente la percepción que desde la sociedad, se tenía sobre el gobierno y el régimen.¹⁰

⁹ Cf. Thomas J. Trebot "Viejas lecciones, nuevas posibilidades". en: México Estados Unidos el manejo de la relación p.107-108.

¹⁰ Meyer, Lorenzo. "1985 un mal año en una época difícil", México-Estados Unidos 1985. p.14.

Desde mediados de 1985 el gobierno mexicano tuvo que enfrentar dos nuevos choques, los sismos de 1985 y la caída de los precios del petróleo.

El efecto combinado de la incapacidad del gobierno para manejar el desastre de los sismos, el resurgimiento de las presiones inflacionarias y la brusca caída de los precios del petróleo que comenzó a mediados de 1985 renovó la crisis de confianza entre los actores del sector privado. Así en 1986 el director del Banco de México estimó que más dinero había salido de México durante 1985 que en 1983 o 1984, 3.7 mil millones en 1983, 2.5 mil millones en 1984 y entre 5 y 6 mil millones en 1985.

La baja en los precios del petróleo provocó una pérdida de 10 mil millones de dólares en los ingresos por exportaciones.¹¹ El choque petrolero produjo un año más de crecimiento negativo-3.8%, aceleró la inflación que llegó a 105.7%. El fracaso del programa de ajuste de 1982 al no alcanzar su objetivo central, bajar la tasa de inflación, aunado al estancamiento económico hizo cada vez más evidente la necesidad de un cambio en la estrategia mexicana con respecto a la deuda externa.

LA DIVISION DENTRO DEL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID

Ante el fracaso del programa económico, se hizo cada vez más evidente que México no podría recuperar su capacidad para crecer

¹¹ Dornbush op. cit., p.898.

mientras se mantuviera el peso de la deuda externa. Por esta razón se fortaleció la posición de aquéllos que dentro del gobierno mexicano pensaban que era necesario una posición más fuerte frente a los acreedores.

Para fines de 1985 era claro no sólo para el gobierno mexicano, sino aún para la comunidad financiera que si se quería evitar una serie de quiebras y moratorias era necesario politizar la deuda lo que significaba, hacer intervenir al gobierno de Estados Unidos así como a los de Europa Occidental y Japón, para crear un mecanismo que facilitara créditos blandos a los deudores o aceptara hacerse cargo de la deuda externa de los países del Tercer Mundo, de tal manera que se liberara a los bancos privados de una cartera de alto riesgo.¹²

Por otro lado, existían básicamente dos posiciones dentro del gabinete de De la Madrid. Una encabezada por Silva Herzog, el secretario de Hacienda quien pensaba que era necesaria una actitud más radical ante los bancos comerciales y una ampliación del proceso de ajuste, y la segunda abanderada por Salinas de Gortari, entonces secretario de Programación y Presupuesto, quien proponía presionar más a los acreedores para obtener más concesiones, pero sin llegar a la ruptura, y profundizar el cambio estructural con políticas de liberalización comercial.

En junio de 1986 Silva Herzog viajó a Washington con el fin de iniciar negociaciones con los bancos acreedores. La banca internacional era cada vez más renuente a conceder nuevos

¹² Ibidem, p.21.

préstamos a México y algunos "incluso manifestaron que estaban llegando a los límites legales e internos para otorgar nuevos créditos."¹³

Finalmente, el 23 de junio de 1986, los bancos comerciales a través de sus voceros reiteraron la disposición de proveer dinero fresco a nuestro país siempre y cuando el gobierno suscribiera un acuerdo con el FMI.¹⁴

Silva Herzog perdió la batalla contra Salinas, y una vez que el primero salió del gabinete, en opinión de Rosario Green la banca comercial estadounidense pareció flexibilizar sus exigencias en torno a México.

Sin embargo la negociación fue muy lenta y el acuerdo sólo se pudo firmar hasta el 20 de marzo de 1987. El paquete total de créditos respaldado por el F.M.I. y Washington contemplaba un financiamiento de 12 mil millones de dólares.

En esta renegociación a diferencia de 1982, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos jugó un papel decisivo en lograr el nuevo acuerdo entre México y la banca internacional,¹⁵ México recibió un trato especial al incluirse una serie de concesiones, básicamente tres: Primero la creación de un financiamiento compensatorio que se esperaba aislaría a México de nuevas caídas del petróleo. Segundo se formó una facilidad compensatoria que

¹³ Rosario Green, op. cit., pp.94-95

¹⁴ Ibidem, p.95.

¹⁵ Cf. Domínguez, op. cit. p.31.

financiaría inversiones públicas para estimular la actividad económica, en el caso de que la tasa anual de crecimiento del producto fuera inferior al 3.5% anual al concluir el primer trimestre del año. Tercero se aceptó el cálculo del déficit fiscal de acuerdo con la definición del gobierno mexicano y un menor ritmo de ajuste fiscal, ya que el déficit debería disminuir en 3% del PIB hacia finales de ese año, además aumentaron sustancialmente los préstamos del Banco Mundial (1,900 millones de dólares). Por último, pero más importante que lo anterior "México logró la reducción del margen de intereses que pagaría sobre la tasa LIBOR de 1.88% al 0.81%, se alargó los palzos de 8 a 19 años y logró esta segunda refinanciación (no así la de 1982) sin pagar comisiones."¹⁶

Si bien la nueva renegociación no significó la solución al problema estructural de la deuda, le permitió al gobierno de De la Madrid fortalecer las reservas de divisas durante 1987, lo que amplió los márgenes de maniobra del gobierno en los años políticos cruciales de 1987 y 1988.

La necesidad de mantener una paridad cambiaria subvaluada siguió alentando un proceso inflacionario que al finalizar 1987 fue de 159.2% y que por momentos parecía fuera de control.

Inflación creciente, sueldos sistemáticamente rezagados respecto a esa inflación y ausencia de crecimiento adecuado del PIB, continuaron incidiendo de manera negativa en el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos. La estrepitosa caída de la

¹⁶Domínguez, op. cit., p.31.

Bolsa Mexicana de valores en octubre y noviembre, llevó a que de un plumazo se esfumaran los ahorros no sólo de los grandes inversionistas y especuladores, sino también de un numeroso grupo de medianos y pequeños ahorradores (había 400 mil inversionistas en la BMV) Al desastre de la Bolsa siguió una acelerada devaluación para evitar la fuga de capitales, propósito que se logró a costa de acelerar la inflación.¹⁷

Frente a esta situación, el gobierno de De la Madrid anunció el 15 de diciembre de 1987 el Pacto de Solidaridad Económica con el objetivo de lograr la estabilización de la economía y evitar que la campaña presidencial se diera en una atmósfera de inflación galopante.¹⁸

EL APOYO ESTADUNIDENSE AL P.S.E.

El apoyo del gobierno norteamericano al P.S.E. no sólo existió, sino que fue explícito. El embajador Charles Pilliod declaró el 25 de mayo de 1988 "el P.S.E. es actualmente el mejor programa antiinflacionario en todo el mundo".¹⁹

En 1988 una nueva caída de los precios del petróleo llevó el precio del barril por debajo de los 9 dólares, dado que el

¹⁷ Lorenzo Meyer, "El año político un reflujo negativo de la tensión" en: México-Estados Unidos 1987. p.13.

¹⁸Cf. Ibidem, p.15.

¹⁹ México, La Jornada, 25 de mayo de 1988. p.25.

convenio con el F.M.I. había llegado a su fin, la cláusula que hablaba acerca de que México recibiría recursos adicionales en tales circunstancias ya no funcionaba.

La caída de los precios del petróleo redujo los ingresos de divisas en 2035.4 millones de dólares respecto del nivel observado en 1987. Si en ese momento el gobierno norteamericano no hubiera otorgado a México un préstamo puente de 3,500 millones de dólares el nuevo esfuerzo de estabilización de la economía mexicana muy posiblemente habría fracasado.

CONCLUSIONES

En estas conclusiones me propongo responder las preguntas centrales que hice al principio de esta tesis: ¿qué factores determinaron el tipo de política que siguió México para combatir la inflación?, ¿cómo explicar la efectividad del control de la inflación en el caso del programa de estabilización mexicano?, ¿fue este programa simplemente el resultado de las demandas de los grupos económicamente más poderosos (empresarios), o fue una política diseñada y puesta en práctica de acuerdo con las necesidades y las preferencias del Estado mexicano?, y por último, ¿cuál fue la respuesta del exterior, en el caso de la puesta en práctica del Pacto?, ¿esa respuesta aumentó o limitó los márgenes de maniobra del Estado? y ¿cuáles fueron las razones de esta respuesta?.

El pacto de Solidaridad Económica significó un cambio muy importante en el tipo de política que, hasta 1987, el Estado había seguido en la lucha contra la inflación. Por primera y única vez durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se aplicaron medidas distintas a las clásicas recomendaciones de la teoría monetario-fiscal, que dominó los esfuerzos anteriores; ¿qué factores determinaron la puesta en práctica de este nuevo programa?. Fue acaso, la presión de la mayoría de la población cansada de la represión de los salarios y el incremento de los precios lo que llevó al Estado a cambiar la política seguida hasta entonces.

No parece ser así, el cambio en la política vino del interior mismo del Estado, y fue resultado de la división de la élite gobernante, con respecto al camino que se debía seguir frente a la crisis de 1986. En esencia había dos posiciones, la primera, encabezada por el secretario de Hacienda, quien sostenía que era necesario continuar con las medidas de restricción de la demanda, pero que al mismo tiempo se debía tener una actitud más radical frente a los acreedores externos, la segunda, estaba dirigida por el secretario de Programación y Presupuesto quien proponía presionar a los acreedores con el fin de obtener más concesiones, pero sin provocar un enfrentamiento, al mismo tiempo debía continuarse la política de "cambio estructural" fincada sobre la base de la apertura comercial.

El triunfo de este grupo significó un cambio en las preferencias del Estado, el cual quedó reflejado en el Programa de Aliento y Crecimiento anunciado a fines de 1986. Este buscaba alentar el crecimiento y combatir la inflación, pero ahora no sólo se incluyeron medidas de saneamiento de las finanzas públicas, sino que se buscó reducir las presiones de costos así como los factores de inercia. Sin embargo, las medidas gradualistas del PAC no lograron detener la inflación. Después de la caída de la Bolsa y la devaluación que le siguió el crecimiento de los precios se disparó. La posición de quienes sostenían que era necesario un plan de choque heterodoxo para frenar la inflación se fortaleció.

Una vez que se decidió dentro del Estado cuál sería la

política para controlar la inflación, es decir, al definirse las "preferencias" del Estado, éste se encaminó a transformarlas en una política pública. Podemos decir que la situación se acercó al tipo II de autonomía del Estado de Nordlinger; al principio, las preferencias de la sociedad y las del Estado no coincidían, los empresarios deseaban un programa de estabilización con las clásicas políticas monetario-fiscales, reducción del sector público, contracción de la demanda etc., mientras que los obreros intentaban acabar con la pérdida sistemática del poder adquisitivo de los salarios; el Estado por su parte había decidido poner en práctica un plan de estabilización heterodoxo, fincado sobre una política de ingresos obligatoria y una reducción del déficit.

Pero esta vez, a diferencia de los programas de estabilización que se pusieron en marcha entre 1983 y 1987. El Estado decidió, no sólo imponer su decisión basado en sus poderes inherentes y exclusivos para tomar decisiones autoritarias, sino que buscó ampliar su autonomía transformando las "preferencias" de la sociedad. Para ello, el Estado llamó a los líderes de los empresarios y los trabajadores, y organizó un "proceso de concertación", el cual el Estado quedó como el árbitro de las relaciones sociales, tomó el liderazgo del juego e impuso las reglas a los demás actores.

He ahí la razón del éxito del PSE, --parafraseando a Goldthorpe-- podemos decir que el Estado llevó a cabo, a través de la política de ingresos obligatoria, la "coordinación

imperativa" necesaria para frenar la inflación. El Estado pudo realizar dicha tarea gracias a: su organización, su capacidad de regulación, de extracción, de apropiación y de penetración, las cuales, son resultado de un largo proceso histórico; pero también, gracias a la debilidad de los actores sociales que se opusieron al Pacto y; a un sistema político corporativista que le da enormes ventajas al Estado para mantenerse como el árbitro en todo conflicto social. En síntesis, el éxito en el control y estabilización de la inflación se explica por el grado de autonomía del Estado mexicano.

Por último, ¿qué papel jugó el exterior en la puesta en práctica del PSE, aumentó o disminuyó los márgenes de maniobra del Estado?. Si comparamos la respuesta del gobierno norteamericano, que en el caso de las relaciones de México con el exterior es el actor central, en 1982, 1986 y 1988 es indudable que en 1986 y 1988 dicha respuesta amplió los márgenes de maniobra del gobierno mexicano, primero al apoyarlo en sus negociaciones con la banca internacional y después al ser el Tesoro norteamericano mismo, quien saliera al rescate de México.

Ahora bien, cómo explicar el cambio en la respuesta del exterior. Primero en 1982 no existía ninguna base para tratar a México de forma distinta a como se trató el problema de la deuda de otros países. México en opinión de la banca internacional había seguido una política económica equivocada y lo que tenía que hacer era pagar los costos.

Sin embargo, México se fue convirtiendo con el paso del

tiempo en el deudor modelo, no sólo porque pagaba sus obligaciones sin importar el costo que esto implicaba, sino además porque seguía de una forma irrestricta el programa de ajuste marcado por el F.M.I. Esto fue ampliando el poder de los negociadores mexicanos.

En 1986 se hizo evidente que la crisis económica mexicana era mucho más profunda y que era necesaria una renegociación en términos más favorables para México, de otra forma quienes pedían soluciones radicales se fortalecerían lo que podría llevar a un cambio en la estrategia mexicana.

Por otro lado, existió una razón política para el cambio en la posición norteamericana, siendo la estabilidad política mexicana el principal interés del gobierno norteamericano respecto a su vecino del Sur, la ayuda otorgada en 1986 en las negociaciones con la banca comercial, las declaraciones del embajador Pilliod así como el préstamo puente de 1988 pueden interpretarse como un esfuerzo por ampliar los márgenes de maniobra del gobierno de De la Madrid y facilitar la sucesión presidencial de 1988.

Este apoyo norteamericano al grupo gobernante generalmente se ha interpretado como una muestra de la poca autonomía del Estado mexicano. Sin embargo, en el caso de la puesta en práctica del PSE en realidad amplió la autonomía del Estado mexicano, entendiendo por ésta la capacidad de un Estado de imponer sus decisiones sobre su sociedad, y con ello las posibilidades de éxito del programa también aumentaron.

BIBLIOGRAFIA

- 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. 221p.
- Alberro, José Luis [e] Ibarra David [comp.] Estudios Económicos, Número extraordinario, octubre 1987. México: El Colegio de México. 304p.
- Alcázar, Marco Antonio. Las agrupaciones patronales en México. México, D.F.: El Colegio de México, Jornadas (66).
- 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, 78p.
- Arriola Woog, Carlos. Los empresarios y el Estado 1970-1982. México, D.F.: UNAM, Porrúa, c1988, 294p.
- Badie, Bertrand [y] Birnbaum Pierre. The Sociology of the State, Chicago: University of Chicago Press, c1983.
- Benveniste, Guy. Bureaucracy and National Planning: A Sociological Case Study in Mexico. New York: Praeger Publishers, 1970.
- Bizberg, Ilán. Estado y sindicalismo en México. México, D.F.: El Colegio de México, c1990.
- Bruno, Michael [et. al.] Inflation Stabilization: The experience of Israel, Argentina, Brazil, Bolivia, and México. Cambridge Mass: The MIT Press. c1988. 419.p
- Camacho, Manuel. La clase obrera en la historia de México: el futuro inmediato. México, D.F.: Siglo XXI, c1980. 167p.
- C.E.P.A.L. Balance preliminar de la economía latinoamericana 1988. Santiago de Chile.
- Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. México, D.F.: Joaquín Mortiz, 1974. 117pp.
- Crozier, Michel. El fenómeno burocrático. Tr. Eugenio Abril. Buenos Aires: Amorrotu. 2 vols.

- Dornbusch, Rudgier [y] Simonsen, Mario Henrique. "Estabilización de la inflación apoyo de una política de ingresos: La experiencia de Argentina, Brasil e Israel" en: El trimestre económico. México, abril-junio 1987, pp.225-279.
- Dornbusch, Rudgier. "México: Estabilización, deuda y crecimiento" en: El trimestre económico, octubre-diciembre 1988, no.220 pp.879-937.
- Evans, Peter. Rueschmeyer, Dietrich [y] Theda Skocpol. Bringing The State Back in. London, New York: Cambridge University Press. c1985. 390p.
- Friedman, Milton. "Inflation: causes and consequences" Dollars and deficits, Englewood Cliffs N.J.: Prentice Hall.
- "Nobel Lecture: Inflation and Unemployment" Journal of Political Economy, 1977, vol.85 no.3, pp.451-472.
- 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. 124pp.
- "Inflación, precios relativos y planeación económica" Seminario ITAM-COLMEX, p.67-85.
- Gold, David A. [et. al.]. El Estado en el capitalismo contemporáneo. México, D.F.: Siglo XXI, c1977.
- González Casanova, Pablo. La democracia en México. Serie Popular. México, D.F.: Era, 1967. 333p.
- Habermas, Jürgen. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Tr. Luis Etcheverry. Buenos Aires: Amorrortu, 1975. 174 p.
- Hall, Peter A. Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France. New York: Oxford University Press, c1986, pp.vii-23, 137-284.
- Ham, Christopher [y] Michael Hill. The Policy Process in the Modern Capitalis State. Gran Bretaña: Wheatsheaf Books, 1984, 210p.
- Heller, Herman. Teoría del Estado. Tr. Luis Tobio. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1985. 341pp.
- Heymann, Daniel. "Inflación y políticas de estabilización". Revista de la CEPAL. No.28, abril 1986.
- Hirschman, Albert. De la economía a la política y más allá. México, D.F.: F.C.E., c1984.

- Hirschman, Albert. Estudios sobre política económica en América Latina: en ruta hacia el progreso. España: Aguilar. c1964. pp.182-256.
- Hirsch, Fred [y] Goldthorpe, John. La economía política de la inflación. México, D.F.: FCE, c1983.
- Ize, Alain [y] Vera Gabriel. [comp.] La inflación en México, México, D.F.: El Colegio de México. c1984. 247p.
- Kaufman, Robert R. "Democratic and Authoritarian Response to the Debt Crisis: Argentina, Brazil, and Mexico" International Organization 39, no.3, Verano 1985, 477-481.
- The politics of Debt in Argentina, Brazil, and Mexico: Economic Stabilization in the 1980s. Berkeley: University of California. c1988, 137p.
- Krasner, Stephen. "Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". en: Comparative Politics, vol16, No.2, enero 1984.
- Labastida, Julio. [comp.] Grupos económicos y organizaciones empresariales en México. México, D.F.: Alianza Editorial, c1986, p.298.
- Lindberg, Leon N. [y] Maier, Charles S. [eds.] The politics of Inflation and Economic Stagnation. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- López Villafañe, Víctor. La formación del sistema político mexicano. México, D. F.: Siglo XXI, 1985. 212pp.
- Lustig, Nora [y] Ros, Jaime. "Stabilization and adjustment in Mexico: 1982-1985" Documento preparado para la Conferencia sobre: Stabilization and Adjustment Programs and Policies" Helsinki, agosto 19-21, 1986. 118p.
- Lustig, Nora. "Stabilization and adjustment in post-1982 Mexico: Are there signs of export-led growth? Documento de trabajo, No. 11 - 1988. El Colegio de México: C.E.E. 14 h.
- Malloy, James M. [ed.] Authoritarianism and corporatism in Latin America. Pittsburgh: Pittsburgh University Press. c1977.
- Maxfield, Sylvia [y] Anzaldúa, Ricardo. [comp.] Government and Private sector in contemporary Mexico. La Jolla: Center for US-Mexican Studies. c1986.
- Mayntz, Renate. Sociología de la organización. Tr. José Díaz García. Madrid: Alianza Universidad, 1987. 188p.

México, Banco de México. Informe anual 1988, México, D.F.: Banco de México. c1989. 271p.

México, Banco de México. The Mexican Economy. Economic And Financial Developments in 1987. Policies for 1988. México, D. F.: 1988. 154p.

-----, Secretaría de la Contraloría General de la Federación (e) Instituto Nacional de la Administración Pública. Tamaño y composición de la administración pública mexicana México, D.F.: 1988. 103p.

Meyer, Lorenzo. "El Estado mexicano contemporáneo" Historia Mexicana, vol.XXII Núm.4. abril-julio 1974.

-----, Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934: el conflicto social y los gobiernos del maximato. México, D.F.: El Colegio de México, c1978.

-----, Segovia, Rafael [y] Lajous, Roberta. Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934: los inicios de la institucionalización. México, D.F.: El Colegio de México, c1978.

-----, México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942. 2a ed. México, D.F.: El Colegio de México, c1972.

-----, "México-Estados Unidos: lo especial de una relación" en: México-Estados Unidos, 1984, México, D.F.: El Colegio de México. c1985.

Michels, Robert. Los partidos políticos. Tr. Enrique Molina de Vedia. Buenos Aires, Amorrortu. 1983. 2 vols.

Migdal, Joel S. Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World, Princeton, New Jersey: Princeton University Press. c1988. 296 p.

Needler, Martin C. Politics and Society in Mexico. Albuquerque University of New Mexico press. 1971.

Nettl, J. P. "The State as a conceptual variable" World Politics, vol. XX, No. 4, July 1968.

Nordlinger, Eric A. On the Autonomy of the Democratic State. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press, c1981, 239p.

- Noyola Vázquez, Juan. "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos" en: Investigación económica. México: UNAM, cuarto trimestre de 1956. pp.603-648.
- O'Connor, James. La crisis fiscal del Estado, Tr. Gerardo Di Masso [y otros]. Barcelona, España: Península, 1981. 347pp.
- Ocampo, José Antonio [comp.] "Planes antinflacionarios recientes en la América Latina" El trimestre económico, México, Número especial, septiembre 1987. 368p.
- Organski, A. F. K. [y] Kugler, Jacek, "Davids and Goliaths: Predicting the Outcomes of International Wars" Comparative Political Studies, vol.11 (July 1978) pp.141-180.
- Ortiz Salinas, Antonio. Régimen político y toma de decisiones. México, 1988. 46pp.
- [y] Wilfrido Lozano Hernández. Fiscal Policy Decision-Making and Presidentialism in Mexico. United Nations University. 92pp.
- Oszlak, Oscar (comp.) Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos. Tr. Oscar Oszlak [y] Andrés Fontana. Buenos Aires: Paidós, 1984. 494 p.
- PREALC. Política económica y actores sociales: la concertación de ingresos y empleo. Chile: OIT. c1988. 657p.
- Przeworski, Adam [y] Wallerstein, Michael. "Structural Dependence of the State on Capital" American Political Science Review, vol.82, no.1, marzo 1988.
- Ramos Tercero, Raúl. "La caída de los salarios reales y las transferencias al exterior: Una interpretación inspirada por la experiencia mexicana, 1982-1987". (versión preliminar) 57p.
- Schelling, Thomas. "Establishing Credibility: Strategic Considerations" The American Economic Review. Menasha, Wis.: American Economic Association.
- Reyna, José Luis [y] Winert, Richard [ed.]. Authoritarianism in Mexico. Philadelphia: Institute for Study of Human Issues. c1977, 240p.
- [y] Meyer, Lorenzo [coord.] Los sistemas políticos en América Latina. México D.F.: Siglo XXI, U.N.U, c1989. 390p.

- Rockman, Bert. A. "Minding the State or a state of mind? Issues in the comparative conceptualization of the State" Comparative Political Studies: a quarterly journal. vol.23, no.1, abril 1990.
- Solimano, Andrés. "La inflación y los costos de estabilizar: aspectos conceptuales, casos históricos y experiencias recientes" en: El trimestre económico, octubre-diciembre 1989. pp.756-797.
- Solís, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y retrospectiva, México, D.F.: Siglo XXI, c1981.
- Sontag, Heinz [y] Valencillos, Héctor, El Estado en el capitalismo contemporáneo. México: Siglo XXI, c1979, 314p.
- Sunkel, Osvaldo. [et. al.] Inflación y estructura económica. Argentina: Paidós, c1967, pp.9-52.
- Urquidí, Víctor. [comp.] Política de ingresos. México: F.C.E. y el trimestre económico, c1989. 288p.
- "¿Sería viable un área de libre comercio en América del Norte? Notas acerca de la perspectiva mexicana. en: Gerardo M. Bueno [comp.] México-Estados Unidos, 1986. México, D. F.: El Colegio de México. c1987.
- Thorpe, Rosemary, [y] Whitehead, Laurence, [eds.] Inflation and Stabilization in Latin America, New York: Holmes and Meier, c1979.
- Wolfe, Alan. Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo. Tr. Teresita Eugenia Carbó de Pérez. México, D. F.: Siglo XXI, 1980. 401p.
- Zuckerman, Leo. "El proceso de toma de decisiones de la política económica en México: del crack bursátil al pacto de Solidaridad Económica". Tesis. El Colegio de México, licenciatura en Administración Pública. 268 h.