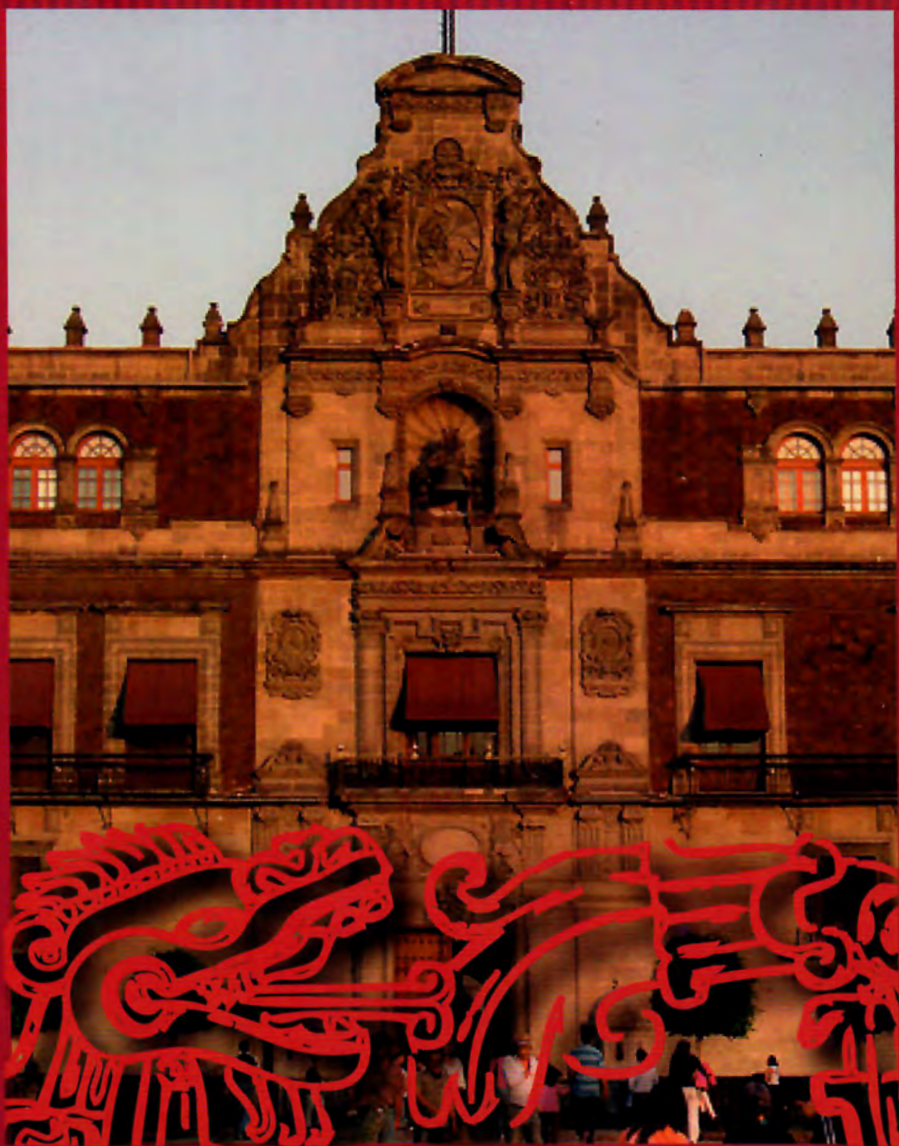




POLÍTICA PALACIEGA

El partido gobernante
y los orígenes de la crisis en México

JONATHAN SCHLEFER



POLÍTICA PALACIEGA

El partido gobernante

y los orígenes de la crisis en México

JONATHAN SCHLEFER



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

A mis padres, Mark y Marion,
quienes han alimentado
la vida intelectual e imaginativa
de nuestra familia.

Directorio del CEEY

Dra. Amparo Espinosa Rugarcía
Presidenta

Lic. Amparo Serrano Espinosa
Vicepresidenta

Lic. Julio Serrano Espinosa
Secretario

Sr. Manuel Serrano Espinosa
Tesorero

Dr. Enrique Cárdenas Sánchez
Director Ejecutivo

Título original de la obra:
Palace Politics: How the Ruling Party Brought Crisis to Mexico
Traducción al español: Josefina Lusardi Mahía
Revisión de la traducción: Jonathan Schlefer

Derechos Reservados
Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C., 2009
Las Flores 64-A, Col. Tlacopac
Álvaro Obregón, 01040
México, D.F.

ISBN: 978-607-95138-3-2
Impreso en México

CONTENIDO

7	Agradecimientos	
10	Lista de Presidentes de México, 1924-2006	
11	Introducción	
	EL TESTIMONIO DE LOS POLÍTICOS	
29	Capítulo 1	
	LA POLÍTICA EN EL SENO DEL ESTADO	
67	Capítulo 2	
	EL SINGULAR ESTADO MEXICANO	
113	Capítulo 3	5
	¿EL FRACASO DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA	
	CAUSÓ LAS CRISIS?	
153	Capítulo 4	
	LA MACROECONOMÍA DEL CONFLICTO	
	DE LA ELITE	

187	Capítulo 5 LAS CRISIS QUE NO SUCEDIERON
229	Capítulo 6 LAS REGLAS NO ESCRITAS
251	Capítulo 7 EL FIN DE LA ESTABILIDAD
303	Capítulo 8 LA LUCHA
349	Capítulo 9 EL CISMA
393	Capítulo 10 LA INEVITABILIDAD DE LA POLÍTICA DE ELITE
435	Apéndice A DATOS FISCALES MEXICANOS
439	Apéndice B CICLO DEL GASTO PRE-ELECTORAL
445	Lista de Entrevistas
451	Bibliografía y Hemerografía
469	Índice Temático

AGRADECIMIENTOS

Manifiesto que si no fuera por la buena voluntad de los **M**ex altos funcionarios mexicanos para ser entrevistados (recuerdo sólo una excepción), nunca podría haber escrito este libro. La clase política, como los mexicanos la llaman, requiere investigación histórica de una manera mucho más seria de la que pudiera esperarse en la mayoría de los países. Las entrevistas tuvieron una duración, en algunos casos, de horas ininterrumpidas, en otros, continuaron en varias ocasiones. Desde entonces, algunos con sus 80 ó 90 años de vida ya fallecieron. Espero que, cualquiera sea el juicio que mis argumentos merezcan, por lo menos haya asentado algo acerca de la antigua política mexicana que, de otra manera, habría muerto con ellos. Estoy especialmente agradecido al fallecido Víctor Urquidi, distinguido economista mexicano, quien, aunque él mismo no fue funcionario, asesoró a presidentes y secretarios de Hacienda en el transcurso de medio siglo.

7

Tras quince años de periodista y editor, lo cual es decir en una etapa de la vida cuando la gente razonable no realiza cambios radicales de carrera, yo emprendí un doctorado en ciencias políticas en el Instituto Tecnológico de Massachu-

setts (MIT), y *Política palaciega: El partido gobernante y los orígenes de la crisis en México* tiene su origen en mi tesis. Las excelentes observaciones de mi asesora, Suzanne Berger, me ayudaron a enfocarme en mis más útiles ideas y a desechar los inicios incorrectos, que no se sostenían o que, cuando los considerara dos veces, me cansarían. Michael Piore, como lo hace en su propio trabajo, aportó su rigurosa preparación de economista (pero no el bagaje intelectual de la tendencia como economista) en lo que atañe a una investigación política. Chappell Lawson me ayudó en repetidas ocasiones con comentarios confiables acerca de la ciencia política, México y la escritura (aun los editores necesitan edición). El integrante de mi comité que no pertenece al MIT, el especialista sobre México Roderic Camp, del Claremont McKenna College, leyó con generosidad los borradores de este trabajo y me dio la seguridad de que mis argumentos eran serios. Jonathan Fox me introdujo a la política mexicana antes de cambiarse del MIT a la Universidad de California.

En dos viajes que realicé a México, el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México me acogió como investigador visitante. El instituto, ubicado en el jardín que está enfrente de las facultades de Economía y de Derecho, las escuelas a donde asistieron la gran mayoría de los antiguos altos funcionarios mexicanos, me ayudó a sentir, en pequeña medida, parte de la historia también. Estoy particularmente agradecido a la profesora Teresa Gutiérrez Haces, quien me hizo conocer el instituto y México; a la directora Alicia Girón; y al jefe de la biblioteca, Ernesto Reyes. Susana, la esposa de Ernesto, y su hijo, también llamado Ernesto, hicieron la transcripción estenográfica de cantidades enormes de entrevistas. Cecilia Dávila, tra-

ductora y profesora de francés (por un tiempo también en la Universidad Nacional), con su excelente cuidado en el uso de las palabras, ayudó con algunos pasajes en particular difíciles. Nunca podría haber logrado la investigación fotográfica sin la ayuda de Rebeca Flores. Y tengo una enorme deuda de gratitud con mi editora en la Imprenta de la Universidad de Texas, Theresa May, por su orientación a través de este arduo proyecto.

Agradezco a la familia Ortiz, de la Casa González, en donde permanecí durante un año en la Ciudad de México, pues fue mi segundo hogar, una ciudad a la que llegué a amar a pesar de todos sus problemas, así como a la familia Pueblita, durante una primera estancia en su casa. El apoyo constante de mis padres, Mark y Marion, así como de mis hermanas, Kate y Ellen, ha significado mucho más de lo que ellos pueden tener idea. Asimismo, considero a mis gatos por sopor tar la Ciudad de México, donde el mundo felino es tan fiero como el tráfico.



LISTA DE PRESIDENTES DE MÉXICO

1924-2006

Plutarco Elías Calles	1924-1928
Emilio Portes Gil	1928-1930
Pascual Ortiz Rubio	1930-1932
Abelardo Rodríguez	1932-1934
Lázaro Cárdenas	1934-1940
Manuel Ávila Camacho	1940-1946
Miguel Alemán	1946-1952
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958
Adolfo López Mateos	1958-1964
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970
Luis Echeverría	1970-1976
José López Portillo	1976-1982
Miguel de la Madrid	1982-1988
Carlos Salinas	1988-1994
Ernesto Zedillo	1994-2000
Vicente Fox	2000-2006

INTRODUCCIÓN

EL TESTIMONIO DE LOS POLÍTICOS

Política palaciega: El partido gobernante y los orígenes de la crisis en México empieza en realidad a comienzos de la década de 1950, cuando la elite política mexicana resolvió una peligrosa lucha intestina con respecto a la presidencia y consolidó lo que el novelista peruano Mario Vargas Llosa llamó «la dictadura perfecta». Durante dos décadas fue un sistema político extraordinariamente estable; lo cual no fue un logro común en una nación que todavía no estaba pronta para la democracia. Del «milagro mexicano» de un crecimiento económico rápido y sostenido se habló en los mismos términos que de la economía de Corea del Sur en los años ochenta o de la de China en la primera década del siglo XXI. El éxito fue mucho mayor de lo que las estadísticas macroeconómicas indicaban. Millones de mexicanos cuyos padres habían sido peones de campo en vastas haciendas entonces trabajaban sus propias tierras, mientras un flujo migratorio constante a la ciudad encontraba trabajo en las florecientes industrias. II

Política palaciega... sigue la que una vez fuera dictadura perfecta en los años noventa del siglo xx, cuando se desgarró en luchas políticas siempre más sangrientas y quizás llegó —como el presidente Carlos Salinas y otros miembros de la elite política sostenían— hasta el verdadero asesinato. Lo que era el antiguo milagro económico, entonces simbolizó el fracaso económico. La crisis de México en 1982 inició la «década perdida» de los años ochenta, un periodo peor que la Gran Depresión en gran parte de América Latina. La crisis de México de 1994 llevó a la crisis asiática, rusa y argentina, así como a otras crisis, la primera de una nueva ola en este tiempo de especulación financiera global expandida.

12 Mi investigación para *Política palaciega...* la basé principalmente en extensas entrevistas con la antigua elite política mexicana: presidentes, secretarios de Hacienda, secretarios de Gobernación y otros altos funcionarios que dominaron durante la segunda mitad del siglo xx. Las personas se preguntan a menudo cómo logré entrevistas con estos ex altos funcionarios. ¿Vivían en mansiones como los grandes personajes de la mafia? ¿Me dijeron la verdad? Y ¿mi método de entrevistar a políticos que habían estado en la cima del poder no es una manera distorsionada de trazar la historia de una nación? ¿Mi método puro no regresa a la vieja teoría de la historia de los «grandes hombres» (y casi todas mis entrevistas fueron a hombres) en una época en que reconocemos cada vez más la importancia de los movimientos sociales, así como también las políticas de género y étnicas?

Permítaseme comenzar con cómo logré las entrevistas y cómo encontré a los gobernantes de la otrora dictadura perfecta antes de tratar temas más sustantivos. Para empezar, yo emprendí en un principio mi investigación para una tesis de

doctorado en ciencia política en el MIT, en un momento histórico afortunado. Pasé dos años como investigador visitante en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el primero en el año académico 1996-1997, el segundo, en 2000, los años precisos cuando el antiguo sistema político oficialmente se desmoronaba y colapsaba.

El 6 de julio de 1997 observé (como una especie de turista político, no un observador oficial) la votación en un distrito electoral en Tlalpan, un antiguo poblado colonial en los cerros surorientales de la Ciudad de México, donde estaba viviendo. En las inmediaciones del mercado, los ciudadanos hicieron fila con sus credenciales, las cuales los representantes del independiente Instituto Federal Electoral, así como también de la media docena de partidos políticos en la contienda electoral, verificaban contra la lista de votantes establecida. La papeleta secreta para votar era aún tan reciente que se tuvo que mostrar a las personas mayores cómo ingresar a las ingeniosas casillas de cartón, marcar sus papeletas sin ser vistas, ponerlas en sobres y depositarlas en la urna. Al anochecer, los delegados del Instituto Federal Electoral, observados por representantes de cada partido, contaron los totales en el distrito electoral. Los resultados de la elección se informaron no sólo en números totales, sino distrito por distrito, así los representantes de los partidos a nivel distrital podían verificar el conteo.

El Partido de la Revolución Democrática, de tendencia de izquierda, ganó en una victoria aplastante la jefatura de gobierno del Distrito Federal, a menudo considerado el segundo cargo político más importante del país, así como también la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La noticia impul-

só una suba en la Bolsa de valores mexicana. Las finanzas y las grandes empresas habían dejado sin su apoyo a la antigua máquina política; ellos veían entonces una democracia funcionando para sus mejores intereses. La máquina casi se había autodestruido.

Mi segundo año en México, 2000, coincidió con la defunción oficial del antiguo régimen. Los pósters enormes de Francisco Labastida, candidato del largo tiempo gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI), colgaban de las copas de los árboles alrededor del Ángel de la Independencia, el monumento en donde se celebran las victorias futbolísticas y políticas en la Ciudad de México. Entonces, el 2 de julio, Vicente Fox, el candidato del partido de oposición de centro-derecha, Acción Nacional, ganó la presidencia en una victoria asombrosa. Cuando los partidarios de Fox se reunieron alrededor del Ángel al anochecer, los proyectores lumínicos daban sobre el escenario donde él aparecería, pero los pósters del PRI podían todavía verse colgados como grotescas reliquias de una era de pronto pasada. Una multitud desbordante, pacífica, llenaba las calles en todas direcciones, como yo no había visto antes o a partir de entonces.

14 Todo el mundo —excepto quizá los funcionarios de nivel medio del PRI, los empleados que habían colgado los pósters— sabía que el antiguo régimen estaba de salida; sólo el momento estaba en cuestión. Los vendedores de la calle, habiendo acertado el resultado, aparecieron por todas partes alrededor del Ángel vendiendo máscaras de hule del ex presidente Carlos Salinas, símbolo de la era muerta, conjuntamente con envases de espuma en *spray* para celebrar. También los altos funcionarios gubernamentales estaban preparados. Cuando comenzaron los festejos por la victoria

de Fox, el presidente Ernesto Zedillo apareció en la televisión nacional para reconocer la derrota del PRI. El partido gobernante anunciaba así su propia defunción, de la misma manera como había logrado los mejores momentos de su pasado: escasamente democrático —para impedir posibles protestas y desórdenes entre las filas del partido, Zedillo reconoció la derrota mucho antes del resultado oficial de la elección—, pero asombrosamente eficiente.

Cuando México impulsaba así la democracia, yo investigué en su pasado no democrático. Esta aparente yuxtaposición extraña en realidad tiene un cierto sentido, completamente aparte del hecho de que los cambios, en apariencia radicales, por lo general derivan más íntimamente del pasado de lo que podría parecer en un comienzo. Muchos altos funcionarios de épocas tan antiguas como los años cincuenta estaban todavía vivos y tan perspicaces como siempre, a pesar a veces de sus 80 ó 90 años de vida. Y ellos estaban cada vez más deseosos de hablar con franqueza acerca de cómo funcionaba la política en realidad. Cuando el antiguo régimen se desmoronó —y muchos entrevistados vieron que su hora había llegado— lo mismo ocurrió con la prohibición tradicional del régimen de discutir en forma pública su funcionamiento interno.¹

Comencé con unas pocas referencias a funcionarios realizadas por especialistas estadounidenses, sobre todo Roderic

15

1 El pueblo mexicano y los politólogos reconocían esta prohibición. Véase, por ejemplo, Daniel Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1975; Roderic Ai Camp, «El sistema mexicano y las decisiones sobre el personal político», *Foro Internacional*, vol. 17, núm. 1, julio-septiembre de 1976, p. 62; y Roberto G. Newell y Luis Rubio F., *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*, Boulder, Westview Press, 1984, p. 267.

Camp del Claremont McKenna College y Chappell Lawson del MIT. Una amiga mutua me presentó a Guillermo Barnes, un ex funcionario de Hacienda y, en el año 2000, líder de la diputación del PRI en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Él, a su vez, me presentó a mentores como Julio Rodolfo Moctezuma, secretario de Hacienda en los años setenta. Yo hablé por teléfono con Víctor Urquidi a El Colegio de México, donde estaba enseñando. Un elemento «interno-externo», como él se denominó, me invitó a una conversación, a fin de considerar el tema. Urquidi fue uno de los miembros de la delegación de México a la conferencia internacional de 1944 en Breton Woods, New Hampshire, que estableció el sistema económico pos Segunda Guerra Mundial; fue asesor del secretario de Hacienda en los años cincuenta y sesenta y de una serie de presidentes (él conoció a Carlos Salinas como Carlitos), y había sido presidente de El Colegio de México. Yo busqué en el directorio telefónico a Antonio Ortiz Mena, el renombrado secretario de Hacienda mexicano de 1958 a 1970. El chillido de una máquina de fax respondió, así que envié un fax, dudando de que fuera el número correcto. En unas semanas, un asistente dijo que Ortiz Mena podía hablar conmigo. Hablamos durante más de tres horas, lo cual sé por el número de cintas magnetofónicas grabadas.

16

El orden en el cual hice mis entrevistas obedeció a cierta astucia. Muchas de mis primeras entrevistas fueron con funcionarios que habían estado en la Secretaría de Hacienda y estrechamente relacionados con el Banco de México en las décadas de 1950 y 1960. No todos estaban retirados —los políticos mexicanos tienden a ser muy trabajadores y están poco interesados en una vida de ocio—, pero estaban contentos de hablar acerca de sus éxitos económicos. Ellos me

refirieron a protegidos de las últimas administraciones, por lo general también de Hacienda o del Banco de México. Una vez que tuve un panorama razonablemente claro de la historia de Hacienda y del Banco de México, comencé a establecer contacto con los funcionarios de las secretarías económicas rivales: Presidencia (una secretaría con una extraña denominación que manejaba inversión pública), Industrias Estatales y Programación y Presupuesto. En realidad, daba a entender atentamente que tenía los puntos de vista de sus oponentes políticos y que me gustaría tener los suyos. Empero estos grupos políticos opositores no eran enemigos personales (excepto en raros casos) y a veces eran amigos personales. El director del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado y el secretario de Industrias Estatales, Horacio Flores de la Peña, anclados en lados opuestos en el gobierno del presidente Luis Echeverría, cada uno de ellos me refirió al otro.

Si hubiese estado entrevistando a ex políticos de un país centroamericano, es posible que hubiera viajado a Miami o a otros destinos del exterior, pero casi todos los antiguos políticos mexicanos vivían en la Ciudad de México o cerca de ésta; muchos desempeñaban algún papel en el gobierno. Algunos se habían mudado a ciudades cercanas, como Cuernavaca, tal es el caso de Ortiz Mena. Algunos tenían cargos en sus estados natales, en la República Mexicana. Por lo regular, ellos vivían en amplias casas antiguas en barrios de gente adinerada, pero no diferentes de otras viviendas existentes en el lugar.

Si bien no pude hablar con el ex presidente Salinas (entonces persona *non grata* en su propio país, pues él se había retirado a vivir en Irlanda, país que no tenía un tratado de extradición con México), hablé con su padre, Raúl Salinas Lozano, secretario de Industria y Comercio en los años sesenta.

Algunos de mis entrevistados dijeron que él había sido corrupto, entonces supuse que probablemente ocupaba una de esas magníficas mansiones tales como los personajes de la mafia tienen (por lo menos en televisión). Habiéndose mudado, por razones de salud, a Acapulco, debido a su aire más limpio, estaba viviendo en un departamento que podría haber pertenecido a un catedrático de una universidad estadounidense, y estaba decorado con muy buen gusto. (De hecho, alrededor de la mitad de los altos funcionarios mexicanos fueron profesores en alguna institución educativa de nivel superior).

Una de mis últimas entrevistas fue con el presidente Echeverría. Antiguos funcionarios se alegraban al proporcionarme su número de teléfono, pero me pedían que no mencionara sus nombres; el presidente mexicano era alguien que estaba por encima de los simples mortales. Yo envié varios faxes en el transcurso de un mes. En consecuencia, un día cuando regresaba de una entrevista, vi mi contestador telefónico parpadeando incesantemente. Los pasé rápidamente y había quizá media docena de mensajes de los asistentes de Echeverría (no pude seguir con atención todos ellos), terminando en uno de él mismo. «Éste es Luis Echeverría —decía en voz bastante alta, que no olvidaré— ex presidente de México.» Él se identificó como ex presidente de México en un tono casi de sorpresa, como si él nunca en realidad lo hubiera usado para sí mismo. En ningún momento sabré quién, si es que alguien, me había mencionado a Echeverría; a él se le podría haber ocurrido otorgarme una entrevista, que era a menudo la manera en que tomaba decisiones.

Echeverría era conocido por su acción rápida. A la siguiente mañana, a las 8 en punto, yo estaba desayunando en

su casa, en las faldas de un cerro por encima del valle de la Ciudad de México, no lejos de Tlalpan (pero en un barrio más a la moda del que yo había vivido). Me cayó bien. Como muchos políticos experimentados, era ágil para eludir preguntas cuando él quería, pero respondía otras directamente. Me dijo que podríamos hablar durante el tiempo que yo quisiera al día siguiente, pero cuando llegué, resultó que había sido invitado a una reunión cena en la cual el tema era la ley de inmigración de Estados Unidos, interesante pero no útil para mi libro. Luego, los asistentes se dirigieron a un cine cercano en San Ángel para ver una película. Si alguno de los espectadores reconoció al ex presidente, ninguno lo denotó.

Entrevisté a ex altos funcionarios mexicanos porque *Política palaciega...* analiza la manera en que ellos resolvieron o fracasaron en resolver sus conflictos internos. Sostengo que la «cooperación» entre las elites políticas en competencia ayudó a sostener la economía estable en crecimiento en las décadas de 1950 y 1960, aun cuando la mayor parte de América Latina sufría crisis económicas reiteradas. El grupo o camarilla dentro de la elite política, cuyo líder ganaba la contienda partidaria interna para la nominación presidencial, y por tanto ganaba automáticamente ese acontecimiento de relaciones públicas llamado elección general, estaba en ventaja para la próxima administración. Mas los grupos que perdían 19 retenían puestos clave y la esperanza de ganar la próxima vez. Tal promesa de supervivencia política permitió que los grupos defendieran, no sólo sus propios intereses, sino también los intereses más amplios del sistema, y el Estado unido se movilizaba de manera reiterada para evitar posibles crisis económicas. Después de 1970, cada vez más la lucha sin cuartel entre los grupos desmoronó el sistema político y explotó

en crisis económicas en forma reiterada. Casi no tenía importancia si el régimen era estatista (como lo fue durante sus dos primeras crisis) o de libre mercado (como lo fue en las siguientes dos crisis). Entonces, los grupos que perdían una contienda por la sucesión presidencial temían cada vez más —y encontraron— el exilio político. Cuando el conflicto por el poder dentro de la elite se volvió una lucha sin cuartel, los grupos rivalizaron a fin de conseguir apoyo para la nominación presidencial de sus líderes, vía el gasto excesivo, el préstamo público bancario, la manipulación de los valores de la Bolsa y otras jugadas peligrosas que hacían eclosión en crisis económicas.

Las relaciones entre las elites políticas se reflejan, hasta cierto punto, en los datos socioeconómicos, los cuales, por supuesto, busqué en el caso de México. Por ejemplo, con frecuencia, el gasto real del sector público en México se elevaba en los años preelectorales, cuando se llevaba a cabo la contienda interna del PRI por la nominación presidencial: un 27% en 1975 y un 22% en 1981. (Estas cifras excluyen los pagos de la deuda, los cuales no conseguían apoyo político.) El gasto real público era recortado radicalmente en los años electorales, cuando se aseguraba la victoria y la sucesión no estaba en disputa: el gasto real no creció nada en 1976, y cayó 8% en 1982 (aún excluyendo los pagos de la deuda). Sin embargo, en su mayor parte, la política de la elite no es visible en los datos socioeconómicos, precisamente porque importa por sí misma y no es un mero reflejo de fuerzas socioeconómicas.

Por consiguiente, entrevisté a ex altos funcionarios o políticos; en México, bajo el antiguo régimen, no se hacía diferenciación entre funcionarios y políticos. Cada vez que cite a personas sin referencia a una fuente impresa, me baso en mis

entrevistas con esas personas. Busqué de manera sistemática puntos de vista diferentes. Hice una lista de todos los funcionarios, vivos y muertos, que idealmente me hubiera gustado entrevistar de cada una de las seis administraciones que hubo de 1952 a 1988, la época en que el antiguo régimen estaba firmemente consolidado. La lista fue la siguiente:²

- El presidente de México.
- El secretario de Hacienda y el director del Banco de México, aliados tradicionales.
- Los secretarios de secretarías económicas que eran con frecuencia rivales de la de Hacienda y del Banco de México: Presidencia, no la oficina del presidente, sino una secretaría aparte, que planeaba la inversión antes de 1976; Programación y Presupuesto, responsable de toda la planeación y el presupuesto después de 1976; e Industrias Estatales, la cual manejaba un vasto conjunto de empresas públicas, desde la del acero hasta la de productos químicos, y desde la de generación de electricidad hasta la del petróleo.
- El secretario de Gobernación, el funcionario político más importante después del presidente, responsable de mantener el orden y de dirigir la máquina partidaria, la policía secreta y el aparato electoral.
- Todos aquellos considerados serios contendientes en la nomi-

2 Algunas secretarías cambiaron varias veces de nombre, así que para evitar confusión en los lectores, elegí un nombre genérico y lo utilicé en todo el libro. Hacienda fue siempre Hacienda y Crédito Público; Presidencia se transformó en 1976 en Programación y Presupuesto (aquí cambio nombres porque la función cambió de manera importante); Industria y Comercio fue Economía (1952-1958), Industria y Comercio (1958-1976), Comercio (1976-1982), y Comercio y Fomento Industrial (1982-1994); Industrias Estatales fue Bienes Nacionales (1952-1958), Patrimonio Nacional (1958-1976), Patrimonio y Fomento Industrial (1976-1982), y Energía, Minas e Industrias Paraestatales (1982-1994); Trabajo fue siempre Trabajo y Previsión Social.

nación presidencial del PRI.³

- Todos aquellos que fueron secretarios de una de las secretarías principales, directores de la compañía de petróleos.
- PEMEX, directores de Seguridad Social o presidentes del PRI, durante dos o más administraciones.

Pude entrevistar a muchos de esos individuos —por ejemplo, cinco de los seis secretarios de Hacienda supervivientes de ese periodo y los cuatro ex directores con vida del Banco de México.⁴ Cuando algún funcionario había fallecido o era inaccesible, buscaba un colega o hijo en política, quien era probable que conociera su punto de vista. Por ejemplo, para la administración 1952-1958, entrevisté al secretario de prensa del presidente Adolfo Ruiz Cortines y a los hijos (ellos mismos altos funcionarios subsiguientes) del secretario de Hacienda Antonio Carrillo Flores y del secretario de Gobernación Ángel Carvajal. Para la administración 1964-1970, las entrevistas incluyeron al secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, al de Gobernación (por supuesto, después presidente) Luis Echeverría, y al aliado inseparable del falleci-

-
- 3 Tuve en cuenta a todos los individuos que fueron considerados precandidatos en por lo menos dos de las fuentes siguientes: Camp, *Mexican Political Biographies: 1935-1993*, 3a. ed., Austin, University of Texas Press, 1995; o del mismo autor, «El sistema mexicano y las decisiones...»; Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*; Jorge G. Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 1999; y Joy Langston, «The Role of the Political Groups in the Succession Process», Working Paper 19, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1997.
 - 4 Julio Rodolfo Moctezuma murió después de hablar conmigo. Al secretario de Hacienda a quien no entrevisté fue José López Portillo, posteriormente presidente. El relato de la política económica durante su administración, realizado por su hijo, traza en detalle su punto de vista. Véase José Ramón López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making in Contemporary Mexico: International and Domestic Components*, tesis doctoral, Oxford University, 1994.

do presidente Gustavo Díaz Ordaz, el secretario de Salud y Bienestar Público Rafael Moreno Valle. (Hay una lista de los entrevistados al final de este libro).

También me basé en relatos de primera mano. Emilio Carrillo Gamboa, hijo del secretario de Hacienda Antonio Carrillo Flores, no sólo analizó lo que había oído de su padre, que atestiguó él mismo cuando fue durante bastante tiempo director de Teléfonos de México, sino que también proporcionó una copia del diario de su padre para el crucial año de 1954, con alguna información personal recortada. Informes publicados, como el de Alfonso Corona del Rosal, uno de los políticos más importantes de las décadas de 1950 y 1960, y del secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena, complementaron las entrevistas. Claro está que fueron indispensables muchas fuentes secundarias, pero para el testimonio de los políticos se destacan las publicaciones de Roderic Camp y el libro de Jorge Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*.

Casi todas mis entrevistas fueron a personas claramente identificadas y por lo general las grabé en cinta magnetofónica. Cuando los entrevistados me pedían que no se citaran algunos comentarios, por supuesto que cumplí escrupulosamente. Un entrevistado me pidió que toda nuestra conversación fuese anónima, y así ha permanecido. (Su nombre no aparece en la lista de entrevistados.) Cuando fue posible, envié todas las citas, directas o indirectas, a los entrevistados para verificar su exactitud. La idea no fue que ellos pudieran cambiar sus opiniones o hacer comentarios fuera de lo registrado, más bien, se trataba de que si yo había malinterpretado una afirmación o su contexto, lo cual es muy fácil en una entrevista larga, en especial si es grabada en cinta magnetofónica, yo haría cambios para reflejar lo que los entrevistados ver-

daderamente querían decir. Unos pocos estaban preocupados por algunas citas, pero a veces en conversaciones prolongadas llegábamos a un mutuo acuerdo acerca de lo que ellos ciertamente querían decir. En lo que atañe a la historia mexicana, no hay muchos hechos incuestionables, pero creo que las citas mismas, sí lo son. Sean correctas o equivocadas, al menos representan el verdadero punto de vista de personas que estuvieron cerca de los acontecimientos.

Como periodista en ejercicio durante años antes de comenzar el doctorado, seguí mi práctica usual de formular por escrito las preguntas para cada entrevistado antes de realizar la entrevista, por lo general en la mañana o en la noche anterior, pero apenas les echaba un vistazo durante la entrevista. Les daba una mirada rápida hacia el final de la misma, para asegurarme de que no me hubiera olvidado de algo importante. Al principio, también traté respuestas con base en una escala de 1 a 10, a preguntas para medir la lucha interna de la elite, las presiones sociales externas y otros temas. Este esfuerzo fue un fiasco. Quizá mi experiencia como periodista lo condenó al fracaso: yo he estado convencido por mucho tiempo que, para obtener contestaciones pensadas, uno debe escuchar a los entrevistados y responder, no tratar de avanzar por medio de un ejercicio preestablecido. En todo caso, los

24 funcionarios mexicanos se oponían: ellos no me darían un número o dirían tentativamente uno sólo para decir otro después. En cambio, ellos se embarcaban en largas y a veces muy útiles discusiones.

Interrogué de manera sistemática a los entrevistados acerca de una cantidad de temas importantes. Por ejemplo, uno fue el relacionado con la reacción de la elite política a la masacre en la Plaza de Tlatelolco, en la Ciudad de México, en

1968, que puso fin a una serie de protestas contra el autoritarismo. (Todavía se discute sobre la responsabilidad de esta masacre. Aunque la plaza estaba llena de soldados uniformados, parece que ellos no la perpetraron, que quienes la realizaron fueron francotiradores paramilitares que no estaban bajo ningún mando militar. La pregunta es quién los comandaba.) Se ha dicho mucho que, como resultado de Tlatelolco, las elites políticas se dividieron de manera irreconciliable, en apoyo o en oposición al presidente Gustavo Díaz Ordaz, y que ese cisma inició la larga decadencia del régimen. Yo pregunté a cada entrevistado con alto cargo en 1968 acerca de tal división. Ellos lamentaron los acontecimientos de Tlatelolco pero, sin excepción, negaron que hubiese ocurrido una división. Está claro que el mito de una división se creó fuera del círculo íntimo. Tal era el manto de silencio en que funcionaba el antiguo sistema político mexicano.

Con respecto a otras preguntas acerca del antiguo régimen, encontré un completo desacuerdo entre observadores que ocupaban cargos por los cuales estaban en condiciones de saber. Uno de tales temas fue si Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda de 1958 a 1970, fue alguna vez un serio contendiente presidencial. Aquí la pregunta más amplia es si Hacienda era una secretaría de técnicos distintos de los políticos de otras secretarías. ¿El sistema político consentía que hubiera una Secretaría de Hacienda con una extraordinaria autonomía para manejar la economía —una tarea que se realizaba muy bien en esos años—, a cambio de excluirla de la contienda real por la sucesión política? Ortiz Mena y varios entrevistados creíbles dijeron que él nunca había sido un candidato presidencial real, pero sus asesores económicos y otros entrevistados se manifestaron de diferente manera. Es

más, el propio Ortiz Mena estuvo de acuerdo con que Díaz Ordaz, que llegó a ser presidente en 1964, lo había visto a él como un rival.

Cuando encontraba tales desacuerdos, siempre se los informaba. Mis entrevistados, sin duda, tendían a reconstruir el pasado según sus puntos de vista e intereses. Todo ser humano hace eso con seguridad, y no hay duda de que la tendencia es mayor en lo que respecta a un régimen tan reservado que un grupo de altos funcionarios podría no saber lo que estaba haciendo otro grupo. Los periodistas intuyen (sin embargo, de manera falible) cuando alguien está tratando en forma deliberada de evadir o mentir acerca de hechos conocidos. Rara vez experimenté este sentimiento durante las entrevistas. Con raras excepciones en el transcurso de unas pocas entrevistas, creo que mis entrevistados me dijeron la verdad como ellos la veían.

26 Cuando tropezaba con lo que parecían desacuerdos honestos, era mi responsabilidad resolverlos. Los desacuerdos acerca de las probabilidades de que Ortiz Mena fuera candidato a la presidencia no fueron seguramente sorprendentes. Ser o no ser un candidato presidencial no era una condición binaria, sino una condición compuesta de capas de ambigüedad. Sólo el propio presidente sabía a quién en realidad estaba considerando como sucesor y los nombres que él pronunciaba como «relleno», los emitía a fin de mantener a todos haciendo conjeturas. La pregunta significativa es si un individuo fue **percibido** por muchos para ser un candidato real dentro de un sistema político, vélgase la repetición, conservado en secreto. Díaz Ordaz ha sido acusado de todo, menos de ingenuidad política; si él vio a Ortiz Mena como un rival presidencial, Ortiz Mena era un rival, no importa lo que él mismo pensara.

Política palaciega... puede parecer que no estuviera en armonía con un tiempo en que se dedica tanto esfuerzo para comprender la democracia y los movimientos sociales: el fundamentalismo, ya sea cristiano o musulmán, la política racial y de género, la migración en masa, la participación comunitaria. Este libro no sólo reflexiona sobre las relaciones entre las elites políticas de un régimen autoritario de otro tiempo, sino que también (en un alcance inevitable) refleja la gratitud del autor hacia aquellos individuos por discutir con generosidad, e incluso con valor, los acontecimientos a los que ellos dieron forma.

Además, *Política palaciega...* habla bien de un pequeño grupo de hombres (y eran casi todos hombres, con frecuencia mestizos como la mayoría de los mexicanos) quienes, no obstante que su régimen atacó ocasionalmente disturbios populares, guiaron con sabiduría la economía a través de multitudes peligrosas en las décadas de 1950 y 1960. A veces el argumento se aproxima a la teoría del gran hombre de la historia: el respetado ex presidente Lázaro Cárdenas actuó eficazmente para consolidar la cooperación de la elite en 1951; el mesiánico, ávido de poder, de Luis Echeverría desencadenó la lucha de la elite a comienzos de la década de 1970; el frustrado creador de dinastía Carlos Salinas produjo el desastre económico y político en los inicios de los años noventa.

27

Hay una respuesta restringida y una amplia tratándose de un libro sobre elites políticas. La respuesta restringida es que los funcionarios mexicanos del antiguo régimen vivían en un mundo diferente del México de hoy, menos aún un mundo de democracia plena (si es que alguna vez existió). Aquellos funcionarios a veces realizaban un gran bien, a veces causaban gran daño, y todo esto debe ser entendido en su propio

contexto, no en un escenario contemporáneo.

La respuesta amplia es que la democracia y los movimientos sociales importan mucho, pero nunca hacen desaparecer la política de elite. En realidad, la misma democracia se basa en una cooperación de la elite, en la idea estadounidense de una «oposición leal»: un acuerdo que promete a los perdedores políticos una supervivencia a largo plazo a cambio de un compromiso con el sistema político. El famoso sistema de «frenos y equilibrios» de la Constitución de los Estados Unidos trata precisamente de proteger a los líderes políticos más débiles, así como también de impedir las políticas impulsivas. Aun la terrible injusticia original de la Constitución, de permitir la esclavitud y otorgar a los políticos del Sur tres quintos de un voto por cada esclavo que los blancos tuvieran, fue alguna vez necesaria para asegurar la lealtad a la contaminada democracia de la época. Cuando los políticos sureños temieron que ellos estuvieran políticamente perdidos dentro de la Unión —y fue algo que ellos decidieron, no los movimientos sociales ni los soldados blancos pobres— estalló la Guerra Civil. Nosotros, el pueblo, tenemos nuestros intereses, a menudo mal definidos, contrarios y mal representados; pero incluso en las mejores circunstancias, nuestros líderes determinan el ambiente político dentro del cual contienden los intereses: ellos desatan la lucha o forjan la cooperación.



LA POLÍTICA EN EL SENO DEL ESTADO

En 1986, la lucha por la presidencia de México se intensificó entre el secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog y el de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas. Ambos pertenecían al gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual no era un partido en el sentido común del término sino que, en el peculiar escenario político de México, se suponía que era en verdad la institucionalización de la Revolución de 1910. Durante la mayor parte del siglo XX, el PRI había ganado siempre aquellos acontecimientos de relaciones públicas denominados elecciones, a las buenas, si era posible, o a las malas, si era necesario. La feroz contienda entre rivales dentro del partido para su nominación oficial decidía, en consecuencia, quién sería el próximo presidente. 29

Silva Herzog estaba viajando por el mundo como el preferido por Washington, anunciando los consejos económicos que México estaba aceptando de los economistas de Estados Unidos. Esta estrategia no fue la que más le favoreció para su posición política en su país. Salinas tenía una mejor idea de cómo lograr el apoyo donde él lo necesitaba. A pesar de las

promesas de adaptarse a las fórmulas del Fondo Monetario Internacional (FMI) en lo que respecta a la austeridad presupuestaria, fue financiando subrepticamente algunos de los proyectos preferidos por la elite política.

Por ejemplo, Silva Herzog se enteró que un aeropuerto internacional, que no estaba en el presupuesto, se estaba construyendo en Piedras Negras, una población de menos de 100,000 habitantes en la frontera con Texas. Él llamó por teléfono al hombre mano derecha de su rival en Programación y Presupuesto, Manuel Camacho Solís, y le dijo: «Manuel, ¿cómo es posible que se haya comprometido con ese aeropuerto, cuando no hay un solo avión que aterrice en Piedras Negras?» Él recuerda que Camacho Solís le respondió: «Señor secretario, teníamos una enorme presión política por parte de las autoridades de allá y con este aeropuerto los tendremos de nuestro lado». Silva Herzog continúa:

Alrededor de esa época se construyeron 40 aeropuertos en México, algunos sin la más mínima justificación, pero todos los gobernadores los querían. Allí estaba Toluca, con una pista de aterrizaje de cuatro kilómetros. En la inauguración, le pregunté al presidente municipal: «¿Dónde están los aviones?» «Ya vendrán». ¡Cinco años después! Millones de dólares se invirtieron en una pista de aterrizaje que no se utilizó durante cinco años. Y Tlaxcala, donde todavía no hay un solo vuelo comercial. Estábamos comprando apoyo político para Carlos Salinas.⁵

30

Los políticos gozan de la fama de gastar los fondos públicos

5 Silva Herzog dijo esto en el año 2000. Cuando cite a una persona sin mencionar una fuente, la cita pertenece a mi entrevista con esa persona. Las fechas y los lugares de las entrevistas están alistados al final del libro.



En 1986, Jesús Silva Herzog (arriba) compitió con su oponente Carlos Salinas, para ser el candidato presidencial del partido gobernante mexicano. Al igual que tantos candidatos presidenciales en el pasado, Salinas usó el presupuesto público para comprar apoyo —según Silva Herzog— de otros miembros de la elite política, no del pueblo. Éste no tenía nada que hacer en la selección del candidato del partido, quien había ganado automáticamente las elecciones durante décadas. Foto: Dante Bucio.

para conseguir apoyos. En las democracias, tratan de comprar votos; pero, con frecuencia, en las democracias, y en especial 31
en los estados autoritarios, deben comprar apoyo dentro de la propia elite política. Éste fue el tipo de gasto con motivación política que ocurrió principalmente bajo el antiguo régimen del partido gobernante en México. Los aspirantes presidenciales, así como también los propios presidentes, tratando de fortalecer la propuesta de sus favoritos para que los sucedieran, siempre querían asegurarse tanto apoyo como fuera posible

dentro de los más altos rangos del partido en la contienda interna por la nominación.

El gasto político podría hacerse en cualquier cosa —presas, carreteras o escuelas— que hiciera «lucir» a los funcionarios, como se decía, en el terreno político. Además del presupuesto gubernamental, había otras fuentes de fondos, tales como las empresas públicas: la que se dedicaba a la extracción de petróleo, la que generaba energía eléctrica, la que construía viviendas para los trabajadores o la que invertía en turismo. Fue el gobierno mexicano el que transformó Cancún de un pueblo soñoliento en un *resort*. También había docenas de bancos públicos que prestaban dinero para propósitos igualmente variados. El financiamiento externo podía asegurarse para proyectos tales como hospitales, que tenían flujos de ingresos para reembolsar los préstamos. Cuando Carlos Salinas y otros políticos economistas alcanzaron los peldaños más altos del partido en los años ochenta, idearon técnicas más sofisticadas, como inflar los precios de los valores de la Bolsa, para hacerlos lucir a ellos, por lo menos durante un momento político decisivo.

32 Cuando los gastos políticos y otras jugadas económicas planeadas para ganar favores se realizan en una escala masiva, pueden causar crisis económica en cualquier país. Algunas veces, tales tipos de gastos estallaron bajo el antiguo régimen mexicano, pero otras, el sistema político los contuvo dentro de límites razonables y sostuvo una economía estable y sana. El que estas presiones fueran o no contenidas dependía de la naturaleza cambiante de la política de elite. Esta política, desarrollada en el seno del Estado mexicano —en un círculo reducido de altos funcionarios y no impulsada por facciones sociales más amplias—, fue decisiva para la esta-

bilidad económica y el bienestar material o para la crisis y el deterioro de la vida de esta nación.

En los años cincuenta y sesenta, la cooperación dentro de la elite política mexicana hizo posible que el Estado sostuviera la estabilidad económica. Grupos en contienda —camarillas dentro del partido gobernante unidas principalmente por vínculos profesionales, educativos y familiares— siguieron una política de vivir y dejar vivir. Al grupo cuyo líder se aseguraba la postulación presidencial del partido, y así la elección general, le iba mejor en la próxima administración; mas los ganadores no se beneficiaban excluyendo a sus rivales. Aun los grupos perdedores sobrevivían —la característica que define la cooperación de la elite—; cuando algunos miembros prominentes retenían altos cargos, empleaban a sus seguidores y contendían para la presidencia la próxima vez. La expectativa de la supervivencia política forjaba un interés mutuo en el éxito a largo plazo, no meros intereses restringidos de facciones, lo que permitió al Estado mexicano evitar de manera reiterada las crisis económicas.

La estabilidad económica resultante hizo posible la fundación del casi olvidado «milagro mexicano». Si bien crisis económicas reiteradas golpearon a los países latinoamericanos como Argentina y Brasil durante las décadas de 1950 y 1960, el peso de México se mantuvo estable. Su economía creció al ritmo de 6% anual durante años; crecimiento económico más rápido que el de cualquier nación desarrollada en un periodo sostenido, a no ser por la reconstrucción de Japón y algunos países europeos después de la Segunda Guerra Mundial. Después de las protestas de París en 1968, el FMI utilizó el peso mexicano como una parte de un paquete de préstamos para apoyar al franco francés. El peso se sostuvo a pesar de las pro-

testas que hubo en la Ciudad de México; el franco cayó. A fines de la década de 1960, el FMI todavía usó el peso mexicano para apoyar al dólar canadiense y a la libra británica.⁶

La lucha estalló dentro de la elite política mexicana después de 1970, algunas veces ocasionando y siempre contribuyendo a las crisis económicas que ocurrieron cerca del fin de cuatro administraciones sucesivas: en 1976, 1982, 1987 y 1994. Entonces, las contiendas internas por la sucesión presidencial en el partido gobernante se convirtieron en una lucha sin cuartel. Cuando los grupos perdedores temían cada vez más serlo, y de hecho fueron expulsados de la política —la característica que define la lucha de la elite—, los conflictos por la sucesión llegaron para terminar cualquier interés de más largo plazo. Cuando la postulación presidencial se acercaba al cuarto y quinto años de cada administración sexenal, los grupos rivales se empeñaban en gastos públicos masivos que excedían mucho de los ingresos, al igual que otros juegos económicos peligrosos, para conseguir apoyo dentro del partido para sus líderes.⁷ Una vez que era elegido el candidato presidencial oficial del PRI, y la transferencia real de poder ya no estaba en disputa, todo recuperaba de repente el sentido. En el sexto y último año de cada administración, cuando tenían lugar las elecciones, se recortaba el gasto público y se tomaban otras medidas severas para estabilizar la economía. Siempre era demasiado tarde.

Entonces, la nación que había sido un emblema de éxito

6 Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1998, pp. 114, 151.

7 A veces adopto la convención de usar *gasto público* para abreviar *gasto público sin* el comparable ingreso público. El *gasto per se* no es un problema, pero sí los déficit masivos de presupuesto.

económico se volvió un símbolo de desastre económico. La terrible crisis de México en 1982 inició la ola de crisis que se expandió por América Latina en la «década perdida», un periodo peor que el de la Gran Depresión para la mayor parte de este continente. Justo cuando México parecía estar recuperándose, a comienzos de los años noventa, otro colapso del peso, en diciembre de 1994, presagió una nueva generación de crisis que golpearon a Asia oriental, así como también a Rusia, Brasil, Argentina y otros países.

Política palaciega... narra la historia, escrita en extenso, de la política de elite y sus consecuencias en un país durante una época. Con base en largas entrevistas con los antiguos presidentes, secretarios de Hacienda, secretarios de Gobernación y otros altos funcionarios, se enfoca en el antiguo Estado mexicano. La historia inicia con el albor del régimen en las décadas de 1950 y 1960. Una política cooperativa de elite mantenía la estabilidad económica, sentando las bases para un vasto éxito económico. La historia continúa cuando el régimen se deterioró en las últimas décadas. La lucha dentro de la elite política causó algunas de las crisis económicas que se dieron después de 1970 y contribuyó a todas ellas, lo que empobreció a la nación y, por último, hizo caer al propio régimen.

La política de elite tuvo más importancia en México en ese periodo que en la mayoría de los países en la mayor parte de los tiempos, pero *Política palaciega...* establece también una proposición general. No importa cuán profundamente uno investigue el Estado, uno no puede encontrar ningún núcleo interno exento de política, ningún leviatán unitario que sólo necesita manejar sus relaciones externas con la sociedad; por el contrario, el seno del Estado tiene su propia política interna, sus ca-

marillas que no son meros reflejos de la sociedad externa, sino que tienen importantes relaciones mutuas. En realidad, los intereses sociales tienden a perdurar y volverse a juntar, mientras las facciones de la elite sobreviven o mueren políticamente.

Incluso en las democracias, si surge la lucha sin cuartel entre las facciones de la elite política, y los perdedores potenciales temen por su propia supervivencia, se posponen las consideraciones de más largo plazo. Una política de lucha de la elite puede hundir a un país en una crisis económica y amenazar la capacidad del gobierno para sostener cualquier política del todo sensata. A la inversa, una política cooperativa de la elite, cuando las facciones en competencia esperan sobrevivir, aun cuando pierdan una contienda por la sucesión en particular, forja un interés común en las expectativas a más largo plazo; ayuda a la estabilidad económica sostenida y por lo general lleva a políticas más sensatas.

LA ECONOMÍA DE CRISIS

36 Política palaciega... está guiada por una pregunta con dos partes: ¿cuáles fueron las causas de la crisis económica y cuáles fueron los requisitos políticos de la estabilidad económica —para evitar crisis en un periodo sostenido— en México durante la segunda mitad del siglo xx? El mejor punto para comenzar es una mirada a lo que son las crisis económicas y por qué tienen importancia.

Consideraremos un ejemplo. En la crisis que tuvo lugar en México en diciembre de 1994, el peso se desplomó a la mitad de su valor previo. El valor de todas las cuentas bancarias medido en dólares se hundió por consiguiente a la mitad. Como siempre, la devaluación precipitada provocó inflación. La razón fue que las importaciones esenciales,



Cuando las crisis económicas golpean a los países en vías de desarrollo, las cuentas bancarias de las personas pierden valor, el poder adquisitivo de los salarios se desploma y las tasas de interés suben de manera excesiva. Después de la crisis mexicana de 1994, un movimiento de deudores conocido como El Barzón protestó contra las tasas de interés de créditos hipotecarios y otros préstamos, que subieron a más del 100%.
Foto: Arturo López.

que varían desde semiconductores para computadoras hasta maíz para tortillas —México no era autosuficiente en granos básicos—, costaban dos veces más pesos, así las empresas 37 que compraban estos bienes en el extranjero tenían que duplicar los precios que ellos cargaban a los consumidores. El poder de compra de los mexicanos se desplomó cuando los aumentos de precios sobrepasaron los salarios, en un ciclo que continuó durante años después del derrumbe económico. Los peores incrementos fueron en los productos básicos, que afectaron más duramente a la clase trabajadora y a los

pobres. Por ejemplo, a fines de 1996 los salarios aumentaron 15%, como se acordó en un pacto entre el gobierno, el sector empresarial y el sector laboral para controlar la inflación, pero los precios subieron más rápido. El pasaje del Metro de la Ciudad de México se incrementó 30%, y el correspondiente a los microbuses subió de 25 a 50%, según la distancia recorrida. Precisamente, en el viaje de ida y regreso del trabajo se podía consumir diariamente un cuarto del salario mínimo. Aunque hubo auge de los sectores industriales de exportación, como el de automóviles y maquinaria, para el año 2000 el salario mínimo real era aún solo la mitad de lo que había sido antes de la crisis de 1994.⁸

Los bancos, que antes de la crisis habían adoptado la brillante estrategia de obtener préstamos en el exterior con intereses bajos y prestar el dinero a tasas más elevadas en México,⁹ entonces necesitaban dos veces más pesos para el servicio de sus préstamos extranjeros. Para enfrentar ese problema y remontar la inflación, subieron las tasas de interés a alturas astronómicas, por ejemplo, llevando las hipotecas, todas con tasas variables en esa época, a más del 100% al año. Desde luego, en primer término, nadie que pudiera pagar el 100% de interés habría hipotecado una casa. Algunos propietarios de casas se suicidaron. La mayoría se dio

8 Sergio Aguayo Quezada (ed.), *El almanaque mexicano*, México, Editorial Grijalbo y Hechos Confiables, 2000, p. 199.

9 Sobre los préstamos conseguidos por los bancos en el extranjero, véase Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México y FCE, 1996, p. 189; y Jeffrey D. Sachs, «Alternative Approaches to Financial Crises in Emerging Markets», en Miles Kahler (ed.), *Capital Flows and Financial Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, p. 249.

según el derecho mexicano, y el propietario tenía el derecho de comprar la casa de nuevo en subasta, así que ellos se declararon en incumplimiento de pagos. Así hicieron muchos otros prestatarios; de hecho, se constituyó un movimiento de deudores. El sistema bancario se volvió insolvente. La cartera vencida de los bancos costó a los contribuyentes mexicanos 100 mil millones de dólares estadounidenses.

Una crisis económica es un derrumbe incontrolado en el valor de la moneda de una nación, un hundimiento en el tipo de cambio con respecto al dólar (u otra moneda fuerte).¹⁰ Aunque los economistas no distinguen por lo general entre un derrumbe incontrolado y una devaluación planificada —ellos miden precisamente el porcentaje que cae el valor de la moneda—¹¹ hay una diferencia. Una devaluación planificada, cuando las autoridades financieras deciden que la moneda local necesita cambiarse por menos centavos de dólar y establecen la nueva paridad, puede ser dura en realidad, pero hay una diferencia política entre un gobierno que toma una decisión económica difícil y otro que cede la decisión, sin control, a los especuladores monetarios; y hay también una diferencia económica. En México, a una devaluación planificada traumática, pero exitosa, realizada en 1954, que sentó las bases de un rápido crecimiento estable, el cual duró dos décadas, nunca se le denominó crisis. El torpe intento de devaluar en 39

10 El tipo de cambio del peso, definido de la manera usual, como la cantidad de pesos por dólar, sube cuando el valor de la moneda cae. Mas, para evitar este contrasentido en la manera de hablar, sigo a algunos economistas, quienes adoptan la definición opuesta, haciendo del tipo de cambio la cantidad de centavos de dólar por peso, y hablando de que el tipo de cambio está cayendo cuando el valor de la moneda local se deprecia.

11 Gerardo Esquivel y Felipe Larraín B., «Explaining Currency Crises», Cambridge, Harvard Institute for International Development, junio de 1998, pp. 10-11.

diciembre de 1994, el cual colapsó en un derrumbe incontrolado, siempre se llamó crisis. Una devaluación planificada es una medida dolorosa para estabilizar una economía. Un derrumbe de la moneda, la cual, como cualquier derrumbe financiero, excede todos los límites sensatos, es una crisis económica.

En toda la diversidad de crisis económicas, su mecanismo básico comparte importantes características comunes. No importa qué otras causas estén comprendidas –y por lo general son muchas–, el pánico financiero impulsa a la crisis *per se*. Si bien las descripciones de este mecanismo no son nada nuevas –recordemos la obra del fallecido economista del MIT Charles P. Kindleberger, *Manias, Panics, and Crashes*–, y el mismo fenómeno es tan viejo como el capitalismo, sólo en los años noventa los economistas desarrollaron modelos formales para mostrar cómo el auto-reforzamiento del pánico financiero puede causar una crisis del tipo de cambio, aun si no le pasa nada fundamental a la economía de un país.¹²

40 Una crisis que golpea a una nación debido al puro pánico es análoga a una corrida en un banco que es solvente, en que tiene suficiente ingreso para pagar a los depositantes a largo plazo, pero carece de liquidez, en cuanto que no puede pagarles todo mañana.¹³ En realidad, en este sentido todos los bancos carecen de liquidez. Los bancos aceptan depósitos a corto plazo, en cuentas de cheques y de ahorro, y emiten préstamos a largo plazo tales como hipotecas. Como no pueden demandar el reembolso de estos préstamos, si hay una corrida, están continuamente en riesgo de colapso si la Re-

12 Maurice Obstfeld, «Models of Currency Crises with Self-fulfilling Features», *European Economic Review*, núm. 40, 1996.

13 Sachs, «Alternative Approaches to Financial Crises...», pp. 249-250.

serva Federal de Estados Unidos (o algún otro banco central) no los respalda como una institución prestadora de último recurso. El agente federal puede siempre rescatar al sistema bancario estadounidense porque tiene la autoridad para emitir dólares.

En realidad, los países en vías de desarrollo no tienen prestador de último recurso. Claro está que sus bancos centrales pueden actuar como prestadores de último recurso para las deudas nacionales en sus propias monedas, pero no para las deudas públicas o privadas en monedas fuertes, las cuales pueden alcanzar cientos de miles de millones de dólares; pues no tienen acceso a dólares sin límite. El FMI a veces presta una cierta cantidad de moneda fuerte si una nación acuerda durante las negociaciones aceptar una lista de condiciones. No obstante, para frenar una corrida, un prestamista de último recurso debe prestar de inmediato y sin condiciones.

En tal precaria situación, el pánico puede causar una crisis económica. Debido a algunos estímulos, racionales o irracionales, un núcleo de especuladores comienza a vender valores o bonos denominados en pesos (u otra moneda local) y convierte sus pesos en dólares (o a otra moneda fuerte) en los bancos comerciales. Los bancos cambian sus pesos por dólares en el banco central, y sus reservas de dólares disminuyen. Si la disminución comienza a parecer seria, otros especuladores temerán de manera bastante racional que el banco central pueda pronto quedarse sin reservas —como en cualquier corrida, no importa si la nación fuera solvente a largo plazo—, así que ellos demandan dólares. El pánico se basa en el pánico, y las reservas del banco central se acaban. Entonces, cualquiera que quiera cambiar pesos por dólares debe ir a los mercados internacionales de divisas, los cuales darán un tipo

de cambio a precios bajísimos. El peso se derrumbó.

Las puras sacudidas políticas pueden provocar pánico y crisis económica. Por ejemplo, cuando el presidente mexicano Adolfo López Mateos declaró en 1960, poco después de la Revolución Cubana, que el suyo era un gobierno «de extrema izquierda dentro de la Constitución», se propuso sosegar a los izquierdistas que apoyaban a Fidel Castro y, al mismo tiempo, calmar al sector privado, al prometer que no habría reforma constitucional. Pero el sector privado, apenas aquietado por párrafos de una Constitución bastante maleable, publicó una demanda en un pliego suelto para saber «Por cuál camino» iba el presidente: capitalismo o socialismo. Cerca de \$ 200 millones de capital escaparon del país. El economista de Harvard Raymond Vernon, entonces en México, dijo que apenas se pudo evitar la crisis.¹⁴ Ayudado por un préstamo del Banco de Exportación e Importación de Estados Unidos, el gobierno se pasó meses para restaurar la confianza empresarial.

En el mundo de hoy, donde el capital especulativo se mueve a través de las fronteras —esos flujos que cada día se aproximan al 10% de la producción anual del mundo—¹⁵, las finanzas libres pueden causar crisis. De la crisis de Asia, de fines de los años noventa, se culpó (aunque no por todos los economistas) al pánico financiero internacional. Así, Steven

14 Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Harvard University Press, 1963, p. 122, incluyendo la información sobre los \$ 200 millones de fuga de capital.

15 John Eatwell y Lance Taylor, «International Capital Markets and the Future of Economic Policy», Working Paper núm. 9, CEPA Working Paper Series III, Nueva York, Center for Economic Policy Analysis, New School for Social Research, septiembre de 1998, p. 4.

Radelet y Jeffrey Sachs escriben: «Las bolsas financieras internacionales demuestran un alto grado de inestabilidad intrínseca o, para decir las cosas de otra manera, la crisis de Asia oriental es una crisis tanto del capitalismo occidental como del capitalismo asiático».¹⁶ La idea es que hizo eclosión una crisis en Tailandia, la cual tenía algunos problemas económicos subyacentes,¹⁷ pero entonces los inversores nerviosos huyeron a otras economías esencialmente sanas precisamente porque estaban cerca. Este pánico provocó un enorme daño: la crisis de Indonesia fue quizá la peor de todas partes desde la Gran Depresión.

Como la inestabilidad de las bolsas financieras internacionales puede permitir que ocurran crisis económicas, un mejor sistema financiero global podría ayudar a impedir las.¹⁸ El economista Barry Eichengreen, quien ha escrito de manera extensa sobre este tema, observa que no faltan tales propuestas: «El gobierno francés tiene una, el gobierno alemán tiene una, el gobierno canadiense tiene una, el gobierno de los Estados Unidos tiene una»,¹⁹ así como el FMI, el Grupo de los Ocho principales países industriales y Barry Eichengreen. Las propuestas comprenden una mejor regulación financiera y «transparencia», controles para reducir la fuga de capital —la fuga del capital impulsada por

16 Steven Radelet y Jeffrey Sachs, «The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects», Cambridge, Harvard Institute for International Development, 20 de abril de 1998, p. 2.

17 Barry Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Washington, Institute for International Economics, 1999, p. 145.

18 Eichengreen, op. cit.; John Eatwell y Lance Taylor, *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, New Press, 2000.

19 Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture...*, p. 1.

el pánico es tan peligrosa que tan sólo con retrasarla puede en realidad impedir una crisis— y un prestamista global de último recurso. Aunque la regulación y la transparencia rara vez obtienen la atención hasta después de la eclosión de las crisis, los controles de capital están en oposición a los intereses financieros y un prestamista global de último recurso no está al alcance en ninguna parte, estas propuestas podrían hacer una diferencia real si fueran puestas en práctica. El sistema financiero internacional adoptado por los países aliados en Bretton Woods, Nueva Hampshire, en 1944, sostuvo una estabilidad inusual en las décadas de 1950 y 1960. Desde el desgaste del sistema acordado en Bretton Woods, a comienzos de los años setenta, los porcentajes del crecimiento mundial han caído por lo menos un tercio.²⁰

44 No obstante, el sistema financiero global es un instrumento limitado. Ni Bretton Woods ni la etapa anterior a la Primera Guerra Mundial con patrón oro, los sistemas más exitosos, pudieron impedir crisis reiteradas en los países en vías de desarrollo. Aunque no hubo ninguna en México en los años cincuenta y sesenta, los esfuerzos fracasados para estabilizar la economía en Argentina terminaron en cuatro golpes militares (contra Juan Perón en 1955, Arturo Frondizi en 1962, Arturo Illia en 1966 y Juan Carlos Onganía en 1970), y en Brasil, tales fracasos culminaron en el suicidio de un presidente (Getúlio Vargas en 1954), la renuncia de otro (Jânio Quadros en 1961) y un golpe militar (contra João Goulart en 1964). A la inversa, en México estalló la crisis en 1982, aunque sus ingresos petroleros la amortiguaron de la peor con-

20 John Eatwell y Lance Taylor, «The Performance of Liberalized Capital Markets», Working Paper núm. 8, CEPA Working Paper Series III, Nueva York, CEPA, New School for Social Research, septiembre de 1998, p. 1.

moción económica (dichos ingresos continuaban subiendo de manera desmesurada a pesar de una módica caída del precio), mientras Corea del Sur, importadora de petróleo, golpeada por una fuerte sacudida externa, evitó la crisis.²¹

Las crisis tienden a golpear a los países que han adoptado políticas macroeconómicas peligrosas, cayendo en una «zona de vulnerabilidad», como lo expresa Eichengreen.²² Esta condición desafortunada se presenta con variaciones, pero la condición textual surge cuando los gobiernos consideran conveniente gastar realmente más de lo que recaudan de ingresos. Para cubrir el déficit, pueden «imprimir» dinero. En parte, imprimen literalmente billetes; pero, más importante que esto, abusan de su poder para girar cheques sobre sus cuentas en el banco central por cantidades que exceden a sus depósitos. Como resultado, la cantidad de dinero en circulación aumenta de manera bastante más rápida que la cantidad de bienes. Si la cantidad de dinero, la promesa monetaria a la gente de que pueden comprar productos, sobrepasa por mucho la capacidad real de producir, la disparidad por alguna razón terminará. La inflación es la vía típica de romper la promesa: la gente tiene el dinero —salarios en papel, ganancias por realizar—, pero su valor se deprecia, así que no obtienen los bienes.²³

Una inflación moderada no es un problema mortal, pero 45
puede llevar a uno así: sobrevaluación. Esta vía de la infla-

21 Dani Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999, p. 78.

22 Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture...*, p. 138.

23 Aquí asumo que la velocidad en la cual la moneda cambia de manos es constante; a menudo no es así; pero existe escaso desacuerdo con respecto a que la emisión masiva de dinero pueda llevar a la inflación y a las crisis.

ción a la sobrevaluación fue lo que sucedió en México durante el periodo analizado aquí, así como en muchos otros países subdesarrollados. El Banco de México fijó el valor del peso con respecto al dólar, prometiendo cambiar las dos monedas a un tipo de cambio fijo o por lo menos dentro de una banda estrecha. El «anclaje» (mantenimiento del valor) de la moneda local ayuda a sostener la inversión: las empresas pueden planear cuántos pesos necesitan para importar equipo de capital o insumos industriales; los ahorristas saben qué interés recibirán en bonos nacionales en comparación con los bonos en divisa extranjera.

Mas el problema surge si los precios de los bienes hechos en el país aumentan debido a la inflación, mientras el tipo de cambio fijo sostiene precios de importación estables. Quizá el precio del agua mineral Tehuacán de México sube de 3 a 5 pesos, pero un tipo de cambio relativamente fijo frente al euro mantiene el precio del agua mineral Perrier a 4 pesos. Entonces, todos realizan un mejor negocio al comprar productos importados antes que los nacionales. Como se dice que un ex secretario de Hacienda bromeaba, absolutamente en serio, la sobrevaluación del peso puede ser medida por la longitud de la línea para cruzar la frontera en Tijuana y comprar en los Estados Unidos. Si es la una y media, el tipo de cambio está bien; si son las dos, el peso está sobrevaluado; si son las tres, la crisis económica es inminente.²⁴

Cuando el peso se sobrevalúa, y empresas mexicanas se abastecen de bienes importados, ellas deben cambiar sus pesos por dólares u otra moneda fuerte en los bancos. Éstos cambian sus pesos por dólares en el Banco de México y sus

24 Cárdenas, *La política económica en México...*, p. 194.

reservas disminuyen. En un cierto momento estalla el pánico. Los especuladores temen que al Banco de México se le acaben las reservas, así que ellos convierten raudales de pesos en dólares para guardar en Miami o Suiza. Cuando ellos atacan de esta manera al peso, las reservas en moneda fuerte del Banco de México se desploman realmente. En poco tiempo puede, en efecto, no haber más dólares para continuar cambiando por pesos. El peso se derrumba.

Las sacudidas económicas externas, así como las peligrosas políticas macroeconómicas nacionales, pueden seguramente provocar crisis. Cuando la Reserva Federal, de manera precipitada, duplicó o triplicó las tasas de interés en 1979 para atacar la inflación, los efectos barrieron el mundo en vías de desarrollo. Sucedió como si una compañía de tarjetas de crédito hubiera decidido de pronto subir las tasas de interés; los pagos de la deuda externa de esos países, los cuales habían sido con frecuencia razonables, se volvieron insoportables, y se produjo una verdadera sangría de dólares. Asimismo, si el precio mundial del principal producto de exportación de un país pobre —quizá petróleo, café o algún otro producto— se hunde, disminuirá la cantidad de moneda fuerte y puede sucumbir a la crisis económica.

Los debates acerca de las causas económicas de las crisis no se centran tanto en cuáles son los mecanismos genéricos 47 que pueden producirlas como en cuáles son los mecanismos que contribuyeron más en cada caso dado.²⁵ Cada acusado lle-

25 Por ejemplo, Eichengreen (*Toward a New International Financial Architecture...*, pp. 143-169); Radelet y Sachs («The East Asian Financial Crisis...»); y Paul R. Krugman («What Happened to Asia?», MIT Economics Department, enero de 1998) evalúan cómo las teorías compiten para aclarar la crisis de Asia. Lance Taylor (*Varieties of Stabilization Experience: Towards Sensible Macroeconomics in the Third World*, Oxford,

va una agenda política. La carrera de pánico especulativo que atraviesa las fronteras enjuicia a un sistema financiero internacional inadecuado, por lo tanto, a los intereses financieros de los países desarrollados que se resisten a fortalecerlo. Las sacudidas específicas externas pueden ser causadas por actores obvios como la Reserva Federal. Cuando los gobiernos de los países gastan en exceso, los políticos nacionales pueden ser culpables. Como es usual, cada uno puede encontrar a alguien más a quien culpar. Por ejemplo, muchos responsabilizaron al FMI de causar la crisis en las naciones asiáticas al impulsar de manera demasiado rápida la desregulación financiera, pero el FMI señaló a los propios países asiáticos de una inadecuada supervisión financiera.²⁶ Si las burbujas financieras nacionales se rompen, el pánico resultante puede estallar en crisis de tipo de cambio cuando los especuladores ocasionan la fuga de la moneda.

LA POLÍTICA DE CRISIS

48 Cuando las crisis resultan de las peligrosas políticas macroeconómicas de los gobiernos nacionales, ¿cuáles son las causas políticas últimas? Quienes estudian el tema —políticos, economistas que se dedican a la economía política y (debería decirse) muchos intelectuales mexicanos— tienden a descubrir poderosas fuerzas socioeconómicas funcionando.

Clarendon Press, 1988, pp. 75-143); Miles Kahler («Politics and International Debt: Explaining the Crisis», *International Organization*, vol. 39, núm. 3, 1985, pp. 358-359); y Stephen Golub («The Political Economy of the Latin American Debt Crisis», *Latin American Research Review*, vol. 26, núm. 1, 1991) hacen lo mismo para la ola de crisis en los países en vías de desarrollo en la década de 1980.

26 Fondo Monetario Internacional, personal, «The Asian Crisis: Causes and Cures», *Finance and Development*, vol. 35, núm. 2, junio de 1998, pp. 18-19.

¿Qué más —ellos parecen suponer— podía causar tales poderosos desastres socioeconómicos como las crisis?

La idea es que los gobiernos enfrentan conflictos «distributivos». Los cabildeos empresariales, los grupos de clase media y los sindicatos de los sectores públicos (los más importantes sindicatos de muchos de los países en vías de desarrollo, incluyendo México) presionan al Estado por más subsidios, programas de bienestar social más fuertes y salarios más altos. Aun en ausencia de demandas explícitas, los políticos saben que pueden elevar su popularidad al gastar en exceso en todas partes.²⁷ A la vez, se dice que los problemas industriales «estructurales» fundamentales —proteccionismo excesivo y empresas estatales ineficientes— causan presiones sobre el gasto. Debido a estos problemas —el argumento prosigue— el crecimiento se estanca y los grupos de interés protestan por la erosión de sus fortunas económicas. Entonces, los políticos gastan en exceso para persuadir a todos que las cosas están muy bien. Los déficit presupuestarios resultantes, la inflación y la sobrevaluación causan una crisis.

¿Por qué algunos sistemas políticos tienen la capacidad de resistir tales presiones distributivas mientras otros sucumben? Una línea de pensamiento investiga las instituciones que manejan el conflicto social. Un argumento popular es que la democracia funciona mejor. El economista Dani Rodrik argumenta que «las instituciones democráticas son las instituciones de manejo del conflicto por excelencia».²⁸ Él

27 También hubo algunos esfuerzos para aclarar cómo la política de desregulación financiera puede llevar a crisis económicas. Un ejemplo excelente sobre la crisis de México en 1994 es la obra de Timothy P. Kessler, «Political Capital: Mexican Financial Policy under Salinas», *World Politics*, núm. 51, octubre de 1998.

28 Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries...*, p. 84. También, Jeffrey

dice que la democracia proporcionó el fundamento que permite a algunas naciones resistir la crisis de Asia mejor que a otras. «Los mecanismos impuestos de participación, consulta y convenio permiten, entre otras cosas, a quienes formulan la política, lograr el consenso que se necesita para emprender de manera decisiva los ajustes necesarios a la política».

Aunque parezca extraño, hasta los años noventa —la caída del bloque soviético pareció marcar un cambio de actitud— el pensamiento usual era que la democracia desestabiliza las economías al dar voz al conflicto distributivo.²⁹ Si bien el politólogo Stephan Haggard no suscribe por completo esta tesis, la resume así: «Las coaliciones de distribución florecen en las democracias; sólo Estados fuertes pueden controlarlas».³⁰ Sin duda, muchas aparentes democracias —Chile antes del golpe militar de 1973, Rusia en la década de 1990— se han hundido en crisis económicas, mientras muchos estados autoritarios —Corea del Sur en las décadas de 1970 y 1980, México en las décadas de 1950 y 1960— han mantenido la estabilidad económica.

La democracia es simplemente una categoría demasiado

50

-
- A. Frankel, «The Asian Model, the Miracle, the Crisis and the Fund», conferencia dictada en la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, 16 de abril de 1998; y Martin Lee, «Testing Asian Values», *New York Times*, 28 de enero de 1998. La cita siguiente es de Rodrik, *op. cit.*, p. 92.
- 29 Samuel P. Huntington (*Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968) ayudó a lanzar esta idea. Véase asimismo Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973; y Robert R. Kaufman, «Democratic and Authoritarian Responses to the Debt Issue: Argentina, Brazil, México», *International Organization*, vol. 39, núm. 3, 1985, p. 489.
- 30 Stephan Haggard, «The Politics of Adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility», *International Organization*, vol. 39, núm. 3, 1985, p. 510.

amplia para que sea útil aquí, pero ciertos tipos de instituciones democráticas pueden, en realidad, funcionar mejor en la solución del conflicto distributivo. En los años setenta, cuando se pensó que «el estira y afloje» del pluralismo estadounidense causaba la inflación, se vio el «corporativismo democrático» de países tales como Suecia, Noruega o Dinamarca, donde las «asociaciones máximas» representaban a los trabajadores y a las empresas en convenios centralizados, como la forma exitosa de manejar conflictos en general y evitar crisis económicas en particular.³¹ Se considera que tales asociaciones máximas, por comprender su amplia responsabilidad, tienen éxito económico. Es probable que los trabajadores y las empresas acuerden incrementos a los salarios en conformidad con el crecimiento de la productividad, de manera que las promesas monetarias de la producción estén de acuerdo con la producción real. A la inversa, múltiples sindicatos en competencia y grupos de interés que contienden por el alza de los salarios, las ganancias, el bienestar y los subsidios son vistos como ejerciendo poderosas presiones distributivas. Ningún convenio salarial ni subsidio empresarial tiene efectos discernibles en la economía nacional, así que ningún grupo se preocupa mucho, o siquiera puede hacer mucho. Los líderes que obtienen beneficios pequeños son precisamente culpados de inefectivos.

51

Ya que el corporativismo canaliza las presiones sociales a través de las asociaciones centralizadas, que tienen cierta distancia de los intereses de sus miembros, se puede mejorar la gobernabilidad con algún sacrificio de las normas demo-

31 Peter J. Katzenstein, *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985, p. 95.

cráticas de participación ciudadana.³² En realidad, se ha visto que varios países de América Latina con regímenes autoritarios, organizados de conformidad con las líneas del «corporativismo de Estado», requieren legalmente la incorporación de grupos sociales bajo la égida del Estado.³³ En particular, se considera que la Confederación de Trabajadores de México, la Confederación Nacional Campesina y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (esta última comprende a asociaciones de clase media y de profesionales), sectores oficiales del partido gobernante, que se fundaron en los años treinta del siglo xx, han mejorado la capacidad del gobierno para controlar los conflictos distributivos y sostener políticas macroeconómicas más estables.³⁴

En resumen, no siempre es necesario resolver conflictos, también puede funcionar reprimirlos. Corea del Sur, golpeada a comienzos de la década de 1980 por serias sacudidas externas, como los precios del petróleo y la suba desmesurada de las tasas de interés, tomó medidas drásticas. El Estado recortó los gastos gubernamentales, despidió un gran número de trabajadores del sector público, eliminó los subsidios al agro, quebró a los sindicatos nacionales, recortó en un 10% los salarios reales de los trabajadores fabriles y, en caso de

-
- 52 32 Philippe C. Schmitter, «Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America», en Suzanne Berger (ed.), *Organizing Interest in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 323.
- 33 Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978, es una de las mejores descripciones del corporativismo de Estado.
- 34 Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, «The Political Economy of Inflation and Stabilization in Middle Income Countries», en Haggard y Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992, p. 293.

que alguien se opusiera, encarceló a sus oponentes políticos.³⁵

Así, la otra línea de pensamiento acerca de la política de estabilidad macroeconómica: ¿aun si las instituciones políticas no resuelven en ningún sentido los conflictos distributivos, el Estado tiene bastante «autonomía» para reprimirlos?³⁶ Stephan Haggard y Robert R. Kaufman argumentan que los fuertes gobiernos autoritarios que pueden «establecer sistemas de partido dominante» —el PRI mexicano es un ejemplo de primera— o «proscribir del todo políticas electorales por largos periodos de tiempo» son mejores para mantener la estabilidad.³⁷ También se puede crear un grado de autonomía dentro de los sistemas políticos democráticos. De ahí el llamado constante de los economistas para que los bancos centrales sean políticamente independientes, a efectos de que puedan resistir la inflación.

EL CASO DE MÉXICO

Estos planteamientos para comprender la política de la cri-

35 Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, pp. 134-136; Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Oxford University Press, 1989, pp. 101-105.

36 Entre los autores que atribuyen específicamente la estabilidad macroeconómica a la autonomía del Estado están Joan M. Nelson, «Introduction: The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations», en Joan M. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 21; y Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, «The Politics of Stabilization and Structural Adjustment», en Jeffrey D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, University of Chicago Press, 1989, pp. 269-270.

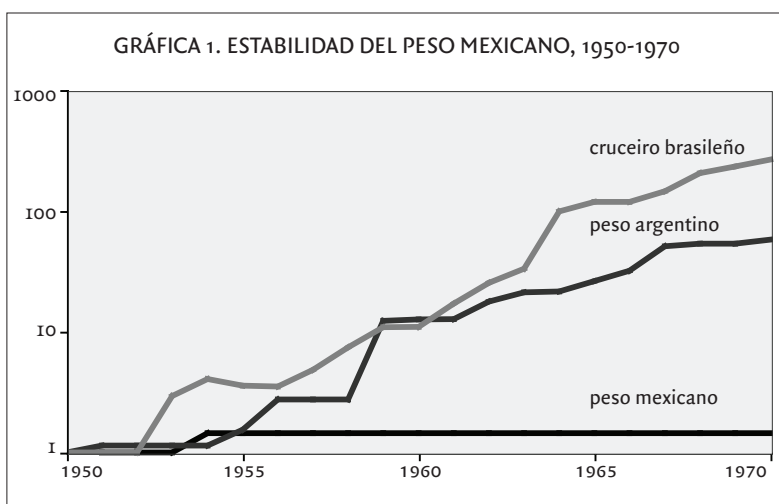
37 Haggard y Kaufman, «The Political Economy of Inflation and Stabilization...», p. 271.

sis económica tienen sentido para muchos países en diversos periodos, pero pierden de vista una pieza decisiva de las circunstancias para otros países en otros tiempos, en particular para México en la segunda mitad del siglo xx. ¿Por qué fue tan estable en las décadas anteriores a 1970 y por qué sufrió reiteradas crisis después?

Muchos argumentan que los cambios en el sistema financiero internacional causaron este trastrocamiento absoluto en la economía de México, una idea que parece bastante razonable a primera vista. Luego de la Segunda Guerra Mundial, el sistema viable de Bretton Woods, el cual apoyó el crecimiento más rápido que el capitalismo haya conocido, podría haber ayudado a sostener la estabilidad de México en los años cincuenta y sesenta. Su desaparición alrededor de 1970, cuando la especulación financiera se movía cada vez más a través de las fronteras, podría explicar las crisis de México en 1976, 1982, 1987 y 1994.

54 Pero cuanto más de cerca uno investiga a México, menos funciona esta explicación. Los países pobres siempre han sufrido crisis económicas, aun bajo el sistema de Bretton Woods. ¿Por qué el peso mexicano se sostuvo firme durante los años cincuenta y sesenta, mientras, por ejemplo, el peso argentino y el cruzeiro brasileño se hundían a una centésima de sus valores iniciales? (véase Gráfica 1). El sistema económico internacional solo no puede explicar la diferencia.

Lo que es más, el peso mexicano estuvo estable en las décadas de 1950 y 1960, a pesar de la inusual, y casi única, vulnerabilidad a la crisis. El peso tenía libre conversión con respecto al dólar, y el gobierno no controlaba nunca los flujos financieros, aun durante el periodo de Bretton Woods, cuando la mayoría de las naciones desarrolladas, tales como



La economía mexicana fue inusualmente estable en las décadas de 1950 y 1960. Aunque las monedas de Argentina y Brasil perdieron su valor en forma reiterada, el peso mexicano se mantuvo estable, a no ser por una devaluación planeada en 1954. Datos: Thomas E. Skidmore, «The Politics of Economic Stabilization in Postwar Latin America», en James M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977, p. 159.

Francia y Alemania, sin hablar de casi todas las otras naciones subdesarrolladas, los controlaban. Las razones por las cuales México permitió los libres flujos financieros son discutibles, pero lo hizo.³⁸ Por lo tanto, siempre el país enfrentó 55

³⁸ La explicación usual (Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca Cornell University Press, 1990, p. 72) es que la larga frontera con Estados Unidos hizo imposible imponer los controles de capital. Encuentro esta idea poco probable –aun en el siglo XIX, la principal fuga de capital tomó la forma de transferencias entre bancos, no bandidos corriendo con maletines llenos de billetes de cien dólares atravesando el río Bravo–, pero no estoy seguro de la razón real por la cual México permitió los libres flujos financieros. Quizá tuvo que ver con la habilidad del poderoso sector banquero mexicano para sobrevivir a la

los peligros de la fuga de capital, que se han agravado en el resto del mundo desde los años setenta. Ernesto Fernández Hurtado, funcionario del Banco de México desde 1940 y su director de 1970 a 1976, dice del periodo anterior a 1970: «Cualquier crisis internacional o crisis interna de confianza podía afectarnos. Teníamos que manejar la economía con exquisito cuidado».

Sólo la diestra acción del gobierno mexicano evitó media docena de crisis que podían haber estallado en los años cincuenta y sesenta. A veces las presiones externas podían haber causado crisis. A comienzos de los años cincuenta, las exportaciones de México a los Estados Unidos crecieron 20% por año para aprovisionar a la fuerza de guerra que estaba en Corea, luego se desplomaron cuando la guerra terminó. Este trastrocamiento, junto con otros, como las malas exportaciones de algodón —el petróleo de México de la década de 1950— drenaron las reservas de moneda fuerte. Las reservas cayeron en \$ 42 millones en 1953, luego en \$ 43 millones justo en el primer cuarto del año 1954 —números serios para el México de ese tiempo. El secretario de Hacienda Antonio Carrillo Flores se convenció de que si él no actuaba, la economía iba derecho a la crisis. Él llevó a cabo una devaluación exitosa y el presidente lo respaldó con toda la fuerza del Estado. El secretario de Gobernación controló las protestas políticas, y el del Trabajo contuvo los incrementos salariales a niveles casi insignificantes. La economía se estabilizó y prosperó.

En la misma época las protestas sociales mexicanas podían haber causado crisis económica si el gobierno no las

Revolución y formular legislación financiera. En todo caso, el único intento pos-revolucionario de hacer valer los controles de cambio se abandonó en la década de 1930.

hubiera controlado. En 1958, estalló el más poderoso movimiento mexicano de origen popular que haya habido desde los años treinta. Olas de huelgas de los trabajadores del ferrocarril y de otros sectores públicos del país pararon el sistema de transporte precisamente cuando se acercaban las elecciones presidenciales. Después de negociaciones y otorgando concesiones selectivas durante la mayor parte de un año, el Estado finalmente recurrió a la represión masiva, encarcelando a 10,000 trabajadores y despidiendo a 20,000. No obstante lo terrible de sus tácticas, actuó al unísono para evitar la crisis económica y sostener el crecimiento boyante.

Las fuerzas económicas internacionales no causaron las crisis de México después de 1970 como tampoco sostuvieron su estabilidad anterior. Los malos manejos del propio gobierno causaron la crisis durante esos años, aun cuando su ágil administración había sostenido la estabilidad anterior. Abundan las teorías acerca de las causas de las crisis de 1976 y 1982 —«agotamiento» estructural del modelo industrial, gasto excesivo del gobierno para lograr «legitimidad» política después de la represión de las protestas contra el autoritarismo en 1968, políticas «populistas» irresponsables—, pero ellas acusan a culpables internos.³⁹

39 Por ejemplo, Clark W. Reynolds, «Por qué el 'desarrollo estabilizador' de México fue en realidad desestabilizador», *El Trimestre Económico*, vol. 44, núm. 176, 1977; Leopoldo Solís M., *Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries*, Nueva York, Pergamon, Press, 1981; Newell y Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*; Carlos Bazdresch y Santiago Levy, «Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982», en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 1991; y Cárdenas, *La política económica en México....* Todos estos autores y otros más señalan de manera predominante o exclusiva las causas internas. Nora Lustig (*Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, Brookings

Aunque las presiones económicas externas, en especial el precipitado aumento de la tasa de interés de la Reserva Federal en 1979 y la caída de los precios de los productos de exportación, fueron causas importantes de las crisis que se expandieron por muchas naciones de América Latina en 1982, México disfrutó de una posición favorable única. Entre fines de la década de 1970 y mediados de la de 1980, gracias a los entonces recién descubiertos yacimientos petrolíferos, el poder adquisitivo real de sus exportaciones aumentó 11% por año, una buena suerte, a la que ningún otro país latinoamericano se le acercaba ni aun remotamente.⁴⁰ México no tenía niveles peligrosos de deuda cuando el organismo federal estadounidense subió las tasas de interés en 1979: sólo asumió niveles peligrosos de deuda en 1981⁴¹ —a pesar del hecho de que sus ingresos por concepto de exportación de petróleo se elevaron casi 50% en ese solo año. Y la crisis de México de 1982 difícilmente pudo haber sido causada por el contagio

Institution Press, 1998, p. 19) nota que la recesión estadounidense de comienzos de la década de 1970, al erosionar las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos, contribuyó a la crisis de 1976. Ella cita un consenso de economistas de todo el espectro ideológico que ven la crisis mexicana de 1982 como causada por problemas nacionales (p. 26). El argumento de E.V.K. Fitzgerald, expuesto en «The Fiscal Crisis of the Latin American State», en J.F.J. Toyo (ed.), *Taxation and Economic Development*, Londres, Frank Cass, 1978, que culpa las crisis a una alianza del capital internacional y el gran capital nacional, es analizado en el capítulo 3 de esta obra.

40 Carlos Díaz Alejandro, «Some Aspects of the Development Crisis in Latin America», en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (eds.), *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987, p. 21.

41 Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt in Mexico», p. 442; Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, p. 21 —véase el capítulo 8. Véase asimismo Cárdenas, *La política económica en México...*, p. 142, para los ingresos por las exportaciones mexicanas de petróleo.

financiero de otros países porque su crisis fue la primera.

A fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, Carlos Salinas y sus técnicos, como los mexicanos llamaron a su equipo de políticos economistas, usaron tácticas más sofisticadas para llevar la economía a la crisis. Aun bajo la mirada atenta pero crédula del FMI, ellos se las ingeniaron para utilizar el gasto público a fin de obtener ventaja política —de muchas maneras, como lo mencionaba Silva Herzog, incluyendo la construcción de aeropuertos—, así como también la enorme distribución de los menos visibles préstamos de la banca pública. Ellos inventaron también maniobras peligrosas, tales como inflar los precios de los valores de la Bolsa en un 500% en los nueve meses anteriores a la designación presidencial del PRI en 1987. Dos días después de que Salinas ganara esa nominación, comenzó un derrumbe de la Bolsa mexicana. Dos semanas después, en octubre de 1987, la quiebra de la Bolsa de valores de Estados Unidos sacudió además la economía de México. Esta sacudida externa contribuyó al momento destructivo para la crisis del peso en noviembre, pero la política mexicana había preparado la crisis.

A comienzos de la década de 1990, ya presidente, Salinas y sus técnicos idearon programas macroeconómicos todavía más sofisticados. Ellos privatizaron los bancos del gobierno, los protegieron de la competencia extranjera (una de las mayores anomalías en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), mientras que los dejaban casi libres de regulación nacional. Por una parte, esta venta suculenta ganó el apoyo del sector privado cuando conglomerados empresariales obtuvieron los bancos; por otra, le redituaron a Salinas \$ 12 mil millones para fundar Solidaridad, un programa contra la pobreza con 70,000 oficinas en todo México, concebido para

crear su propia máquina partidaria. Los bancos, de nuevo privados, expandieron los créditos a la deslumbrante tasa de 35% anual, cuando los mexicanos de clase media pagaban con sus tarjetas de crédito en el denominado auge de «la línea blanca». Los técnicos de Salinas también sobrevaloraron el peso por casi la misma cantidad que los políticos proteccionistas del pasado, otra vez estimulando a los mexicanos a vivir más allá de sus recursos. Y todo el tiempo, los técnicos acumulaban vítores del FMI, del Tesoro de Estados Unidos y de la prensa empresarial, hasta que el país se hundió en la crisis, en diciembre de 1994.

¿Por qué los políticos mexicanos se arriesgaron reiteradamente de manera tan desesperada después de 1970 y por qué manejaron la economía de forma tan sensata antes de 1970? Las respuestas usuales señalan a las fuerzas socioeconómicas subyacentes. Se argumenta que, cuando el desarrollo socioeconómico dio a los grupos de interés y a los sindicatos de obreros más poder para hacer valer las demandas distributivas, el Estado mexicano perdió su poderoso control sobre la sociedad hacia 1970. Entonces, después de que las protestas contra el autoritarismo realizadas en la Ciudad de México en el año 1968 terminaran con la matanza de quizá cientos de manifestantes en la Plaza de Tlatelolco (todavía no se conocen las cifras), se dice que el gobierno gastó en exceso para res-
 60 paldar la «legitimidad» política. Ahora bien, se argumenta que el régimen económico proteccionista adoleció de deficiencia estructural industrial en 1970, y las administraciones subsiguientes gastaron en exceso en un esfuerzo desesperado por inflar el crecimiento.

Estos argumentos son erróneos. Las presiones sobre el Estado mexicano después de 1970, en la medida que existían

de todos modos, no causaron las crisis económicas. En realidad, las demandas sociales externas al Estado fueron de muchas maneras más fuertes durante las décadas de 1950 y 1960. Los académicos sencillamente comenzaron a estudiarlas después de 1970. Si hubo un momento en que el partido gobernante mexicano perdió casi su control sobre la sociedad —y entonces habría sido vulnerable a la crisis de acuerdo con la usual manera de pensar— fue cuando se produjo el estallido del poderoso movimiento de huelga popular en 1958 y 1959. Pero no hubo crisis; esos acontecimientos sólo se tradujeron en un periodo de estabilidad y crecimiento notables. La así llamada «insurgencia obrera» de comienzos de los años setenta fue un débil eco de la ola de huelgas de 1958-1959, y no fue manipulada más que por el presidente Luis Echeverría. Él trató de ayudar a varios sindicatos a independizarse del aparato obrero del partido gobernante —en un esfuerzo por suplantar al largo tiempo cacique sindical Fidel Velázquez y así ganar control directo sobre los sindicatos. Cuando Echeverría decidió que él necesitaba después de todo a Velázquez, la supina «insurgencia obrera» fracasó, pero la crisis económica estalló en 1976.

Después de 1970, como antes, el PRI continuó incorporando literalmente dentro de sí, y controlando, a las más importantes organizaciones sociales, desde las de obreros, campesinos, arquitectos, hasta economistas. Ganaba las elecciones nacionales con victorias aplastantes. La verdad es que en el conteo de votos había corrupción, pero debía ganar de cualquier manera. Además, la sociedad civil estaba tan completamente manipulada que, hasta fines de la década de 1980, fue incapaz de incluso protestar por la corrupción electoral. En 1982, precisamente después de la elección pre-

sidencial, cuando golpeó la crisis económica, *The Economist* observaba:

Aun cuando [el presidente electo Miguel] de la Madrid enfrentó a seis candidatos de oposición en las elecciones de julio [de 1982], ninguno de ellos parecía creíble. ... La clase media urbana votó en masa por el conservador Partido Acción Nacional; aun así, ganó sólo 14% de los votos. A los partidos de izquierda les fue peor. ... [E]l gobierno domina tan por completo a la Confederación de Trabajadores de México y a la Confederación Nacional Campesina, que ellas son pararrayos ineficientes del disenso.⁴²

62 El PRI sufrió una debacle electoral en 1988, cuando un movimiento de oposición, el Frente Democrático, casi ganó la elección presidencial, o tal vez la ganó, a no ser por fraude electoral. Pero esa debacle, ni siquiera imaginada por los líderes del partido hasta la misma noche de la votación, pudo difícilmente haber causado la previa caída en la crisis de 1987. Es más, como la «insurgencia obrera», el Frente Democrático resultó de una lucha de poder dentro del propio PRI: una generación de políticos mayores de tendencia de izquierda, después de ser exiliados del partido gobernante por la generación más joven de técnicos de Salinas, se separó y emprendió la campaña de oposición. Una vez que Salinas llegó a ser presidente, ganó una enorme popularidad y reparó mucho del daño causado. A comienzos de la década de 1990, Haggard y Kaufman todavía afirmaban que el Estado mexicano permanecía con el tipo de sistema de partido dominante

42 *The Economist*, 4 de septiembre de 1982, p. 48.



Por décadas, el partido gobernante mexicano ganó las elecciones nacionales sin contienda real alguna. Una razón fue que incorporaba dentro de sí a las organizaciones sociales más importantes, ya fueran grupos de obreros o campesinos, arquitectos o economistas. Fidel Velázquez dirigió la principal confederación de sindicatos de obreros del partido desde 1940 hasta su muerte, acaecida en 1997.

«conducente a una política macroeconómica estable».⁴³

Si bien el cambio esencial de México hacia 1970 tuvo poco que ver con las relaciones entre el Estado y la sociedad, tuvo todo que ver con las relaciones entre los grupos en el seno del Estado. En realidad, mucha de la discusión acerca de la política mexicana, desde una comunidad de trabajo académico⁴⁴, pasando por los periódicos, hasta el chismorreo en la calle, ha ubicado con toda equidad a los grupos en el centro del escenario. Los especialistas usan a menudo el término *camarilla*, pero con la connotación más cercana a la de mafia que a la de un grupo político;⁴⁵ así, parece preferible la palabra

43 Haggard y Kaufman, «The Political Economy of Inflation and Stabilization...», p. 288.

44 La literatura comprende, por ejemplo, el trabajo de Roderic Camp, Peter Smith, Rogelio Hernández Rodríguez, Joy Langston, Francisco Suárez Farías, Miguel Ángel Centeno y otros autores analizados en el capítulo 3 de esta obra.

45 Rogelio Hernández Rodríguez, *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982*, tesis, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1984, p. 101. Joy Langston («The Camarillas: A Theoretical and Comparative Examination of Why They Exist and Why They Take the Specific Form They Do»,

grupo, que es la denominación mexicana utilizada todos los días por los mismos políticos, los periodistas, los taxistas. Si los grupos fueron esenciales para las luchas por el poder político, ¿por qué no también los encargados de formular la política económica?

Unos pocos autores dicen que lo fueron. En *Democracy within Reason*, el politólogo estadounidense Miguel Ángel Centeno argumenta que el ascenso del poderoso grupo cohesivo de Carlos Salinas dentro del PRI fue la razón de que el Estado pudiera transformar el régimen económico del proteccionismo al libre mercado casi de la noche a la mañana. Comenzando su historia esencial en alrededor de 1970 y finalizando a comienzos de los años noventa, Centeno pinta al grupo de Salinas como un máquina exitosa de transformación de la política. Él omite su fracaso en la crisis política y económica de 1994, porque esta crisis no había estallado cuando él estaba escribiendo. El intelectual mexicano y ex secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda narra de diversas maneras una historia opuesta en su fascinante obra *La herencia...*, en la cual detalla cómo fueron elegidos los presidentes mexicanos de 1970 a 1994. Ésta es una historia de la profundización en el fracaso del Estado, cuando la máquina de autodestrucción de la lucha del grupo hizo que el régimen cayera de manera inexorable.

64

Ambas descripciones tienen elementos importantes de verdad, pero ambas son extrañamente estáticas en direcciones opuestas. Debido a que comienzan alrededor del año 1970, ninguna de las dos descubre cambios fundamentales

Working Paper núm. 12, México, CIDE, 1998, p. 19) observa que los políticos a quienes ella entrevistó por lo general hablan acerca de grupos políticos, en lugar de camarillas, aunque ella usa este último término.

en la política de la elite, mejor dicho, por qué funcionaba o por qué fracasó. *Política palaciega...* lo hace. Busca el cambio fundamental en la política de grupo comenzando en las décadas de 1950 y 1960, cuando el sistema de partido gobernante funcionaba y funcionaba bien, aunque de manera no democrática, y luego observando el deterioro de la política a través de las décadas sucesivas. El Estado, dentro del cual los grupos contendían por el poder, en alguna medida real continuaba dominando a la sociedad mexicana, pero internamente se dividió lentamente. La pregunta importante fue ¿cómo los grupos manejaron o fracasaron en manejar sus conflictos mutuos: si los resolvían por medio de la cooperación de la elite o de la lucha de la elite?



EL SINGULAR ESTADO MEXICANO

Durante la mayor parte del siglo xx, el partido gobernante mexicano parecía eterno. Las elecciones iban y venían, pero no determinaban la sucesión política porque el PRI siempre ganaba; controlaba la Presidencia, el Congreso y los tribunales. Todavía no perdía un importante cargo estatal hasta 1988. El partido gobernante era el terreno donde ocurría la verdadera contienda por la sucesión política.

Si el Estado mexicano hubiera sido diferente —si hubiera sido como casi cualquier otro Estado del siglo xx— la política de elite en su propio seno aún debería haber tenido importancia, pero podría no haber sido tan decisiva ni haber destacado tan vívidamente. Por lo tanto, es esencial tener un panorama claro de este antiguo Estado. 67

Muchos especialistas mexicanos han descrito este panorama, difiriendo sólo en detalles. La cuestión principal en la que algunos no se han enfocado es cuán extraño parece si es visto de nuevo. Debe de parecer extraño aun para quienes desempeñaron un papel en el mismo. Los mexicanos son —se puede argumentar— un pueblo revolucionario: desde el

gobierno español, México ha visto tres revoluciones en gran escala y más levantamientos menores que podrían con seguridad contarse.⁴⁶ La insurgencia obrera por un liderazgo democrático ha estallado de manera reiterada, a pesar de los terribles costos: muerte, cárcel, empobrecimiento. Los campesinos han invadido repetidamente bienes privados para reclamar algo de tierra, también a veces con un terrible costo.

Contra este telón de fondo, ¿cómo el partido gobernante incorporaba dentro de sí y controlaba a las principales organizaciones sociales? ¿Cómo se forjaron las elites políticas? ¿Cómo emergieron los grupos de las elites políticas como una estructura política esencial en un Estado donde pocas reglas formales contaban mucho? ¿Cómo el presidente vino a situarse en la cumbre de una virtual pirámide azteca del poder?

CENTRALIZACIÓN DEL PODER

68 El presidente mexicano durante su sexenio, y la burocracia nacional directamente por debajo de él, eran prácticamente el gobierno. Aunque llamado el partido gobernante, el PRI *per se* —su Comité Ejecutivo Nacional y el resto de su aparato— no tenía poder independiente. Sus jerarcas —como Octavio Paz escribió en 1970— prestaban «obediencia ciega al presidente en turno».⁴⁷ El partido no tuvo iniciativas independientes: «¡Ninguna idea y ningún programa en los cuarenta años que lleva de vida!»⁴⁸ Dominado por el presidente, el PRI tiene como su misión «el control y la manipulación» de los sectores

46 Alan Knight, «Historical Continuities in Social Movements», en Joe Foweraker y Ann L. Craig (eds.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder, Lynne Rienner, 1990, p. 87, así como también sobre la insurgencia obrera.

47 Octavio Paz, *Postdata*, México, Siglo XXI, 1970, p. 51.

48 *Ibid.*, p. 50.

corporativos —sectores oficiales de la sociedad, legalmente incorporados en el propio partido, incluyendo los sindicatos de obreros, los grupos de campesinos y aun las asociaciones de clase media, como el Colegio de Arquitectos.⁴⁹ En cuanto al Senado y la Cámara de Diputados, Paz continúa: «han sido y son dos cuerpos parlanchines y aduladores que jamás han ejercitado crítica alguna; el Poder Judicial es mudo e impotente; la libertad de prensa es más formal que real».⁵⁰

Ningún observador serio discute cuán centralizado era el antiguo Estado mexicano.⁵¹ Aun cuando los especialistas revisionistas cuestionan las descripciones convencionales en cuanto a cómo la burocracia central dominaba a la sociedad, no cuestionan que lo hacía.⁵² Al estudiar la lucha de los mexicanos en la defensa de los intereses populares, más que ser manipulados por el Estado, Jonathan Fox observa que, aun tan tarde como en la década de 1990, todo el sistema permanecía «todavía dominado principalmente por una huella cor-

49 Loc. cit.

50 Paz, op. cit., p. 55.

51 *La democracia en México* (*Democracy in Mexico*, 2a. ed., traducción de Danielle Salti, Nueva York, Oxford University Press, 1970, publicado originalmente en 1965) de Pablo González Casanova es una descripción completa y magnífica del sistema centralizado. Chappell H. Lawson («Mexico's Unfinished Transition: Democratization and Authoritarian Enclaves in Mexico», *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 16, núm. 2, 2000, pp. 268-269) resume las características del antiguo régimen y proporciona una lista de referencias. Wayne A. Cornelius y Ann L. Craig (*The Mexican Political System in Transition*, Monograph Series, 35, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1991, pp. 23-26) describen de manera sucinta las principales características políticas del control presidencial sobre un partido hegemónico y las organizaciones oficiales corporativistas.

52 Jeffrey W. Rubin, «Decentering the Regime: Culture and Regional Politics in Mexico», *Latin American Research Review*, vol. 31, núm. 3, 1996, p. 85.

porativa autoritaria de la máquina política». ⁵³

Dos legados históricos empiezan a explicar por qué el Estado mexicano fue capaz de concentrar tanto poder en la administración nacional y en el presidente. Primero, aunque toda América Latina experimentó el gobierno español centralizado, en México se sobrepuso a un imperio azteca centralizado. La autoridad del presidente mexicano ha descansado en parte en «el arquetipo azteca del poder político: el tlatoani [o gobernante] y la pirámide», para citar de nuevo a Paz. «El tlatoani es impersonal, sacerdotal e institucional; de ahí que la figura abstracta del Señor Presidente corresponda a una corporación burocrática y jerárquica como el PRI... El Señor Presidente es el PRI durante seis años pero al cabo de ese término surge otro presidente que es una encarnación distinta del PRI». ⁵⁴ (En este sentido, el «partido» es una abreviatura común pero algo confusa con respecto al sistema político completo, no el aparato electoral subordinado.) El segundo legado histórico fue la Revolución de 1910 —siempre con una «R» mayúscula— donando, por una parte, ideales ampliamente compartidos, y, por otra, temores profundamente arraigados con respecto a la violencia social. Wayne A. Cornelius y Ann L. Craig escriben:

70

Un remanente de la violencia expandida de [la Revolución de 1910 y sus secuelas], la cual mató a uno de cada siete mexicanos, es un temor general al desorden civil y a la movilización incontrolada de la masa. La perspectiva de otra desintegración en grande del orden social y político se ve con alarma no sólo por las elites de México,

53 Jonathan Fox, «The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico», *World Politics*, vol. 46, núm. 2, 1994, pp. 151-152, 158.

54 Paz, *Postdata*, p. 136.

sino también por una mayoría de los pobres. Sus riesgos económicos personales, en un periodo de prolongada violencia política, serían mucho mayores que aquéllos de la elite.

Un legado aún más importante del periodo de 1910 a 1940 fue el capital simbólico que se acrecentó debido a acontecimientos y políticas públicas proseguidas durante esos años: la misma Revolución; la Constitución de 1917, redactada radicalmente; las reformas agraria y obrera de[l presidente Lázaro Cárdenas en los años treinta]; y la expropiación por Cárdenas de las compañías de petróleo extranjeras en 1938.⁵⁵



71

Enterramiento. Los mexicanos nunca olvidaron la violencia expansiva de la Revolución de 1910. Los temores profundamente arraigados, de que la contienda política podría estallar otra vez en forma de violencia, ayudaron a persuadir a la elite política y a la ciudadanía, a la par, a aceptar la autoridad presidencial.

Foto: W. H. Horne (Library of Congress).

55 Cornelius y Craig, *The Mexican Political System in Transition*, p. 14.

Un estudio de 1963 sobre cultura política realizado en varias democracias (una categoría a la cual muchos politólogos en un tiempo imaginaban que México pertenecía) descubrió una dicotomía que cada estudio subsiguiente sobre el tema confirmó: el orgullo mexicano en sus instituciones políticas nacionales iba a la par del cinismo acerca del desempeño real de su gobierno.⁵⁶ La fe en la Revolución y en el presidente continuó firmemente, a pesar de una burocracia que era a menudo arbitraria y corrupta, por lo menos en los niveles bajos, aquéllos en los que interactuaba con la población. Interrogado para responder en 1969 acerca de la afirmación que «el individuo debe primero lealtad al Estado y sólo de manera secundaria a su bienestar personal», un sorprendente 92% de los mexicanos estuvo de acuerdo; de las otras nacionalidades estudiadas, los italianos estuvieron segundos en lo que respecta a estar de acuerdo, con un 48 por ciento.⁵⁷

La violencia de la Revolución ayudó también a persuadir a la elite política a aceptar la autoridad presidencial. En extensas entrevistas con altos funcionarios de las décadas de 1950 y 1960, Roderic Camp halló que su «creencia universal más sorprendente» era un «énfasis en la paz y el orden».⁵⁸ Si ellos no habían participado en la Revolución, habían visto directamente de qué manera su violencia había sumergido a México.

72 Como uno dijo:

56 Gabriel A. Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, Little, Brown, 1965, pp. 310-311; Ann L. Craig y Wayne A. Cornelius, «Political Culture in Mexico: Continuities and Revisionist Interpretations», en Almond y Verba (eds.), *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park, California, Sage, 1989, pp. 353-354, 375-376.

57 Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, p. 96.

58 Roderic Ai Camp, *The Making of a Government: Political Leaders in Modern Mexico*, Tucson, University of Arizona Press, 1984, p. 134.

Yo ayudé a mi padre a tomar fotografías de los hombres que iban a ser ejecutados por varios bandos durante el periodo revolucionario. Cuando era un muchacho vi y hablé con hombres que eran valientes, melancólicos o que lloraban justo antes de ser matados. También ayudé a mi padre... a recoger muertos en las calles después de un combate de fuerzas opositoras. Todo esto me produjo una impresión profunda y perdurable, y es algo que nunca querría que mis hijos presenciaran.⁵⁹

Aun después de la Revolución, en realidad una guerra civil entre facciones cambiantes, terminada oficialmente en 1920, la democracia no trajo la paz ni el orden. Las elecciones eran siempre seguidas de revueltas, y los perdedores eran ejecutados. La urna electoral fracasaba como medio real para decidir las contiendas políticas, en cambio era sólo el primer paso hacia más violencia.

El forjar un partido dominante fue una estrategia para formar un sistema político que funcionara en esas circunstancias. En 1929, el presidente Plutarco Elías Calles reunió a las facciones que se unirían en un partido gobernante y derrotó en batalla a aquéllas que no lo harían. Un presidente dirigiendo un sistema político centralizado servía como una alternativa práctica a la democracia. Pablo González Casanova, en cuya *Democracia en México* acusó elocuentemente al Estado autoritario, fue muy cauteloso al advertir que tratar de aplicar la democracia después de la Revolución habría sido «insensato»; sólo habría significado «respeto a las conspiraciones de

59 *Ibid.*, p. 42.

una sociedad semi-feudal». ⁶⁰

El Estado que surgió de la Revolución luchó bajo el estandarte de la democracia, pero en una sociedad no preparada para la democracia parecía de una manera en teoría, mientras funcionaba de otra. De acuerdo con José Andrés de Oteyza, ex secretario de Industrias Estatales, «Se decía que el PRI era un partido político, pero no era un partido político, era todo un sistema político. Se decía que había tres poderes, pero sólo había uno. El sistema se llamaba federal, pero era centralizado».

En teoría, la Constitución mexicana de 1917 deriva de la estadounidense, al radicar la soberanía en el pueblo; al dividir el poder entre el ejecutivo, el judicial y el legislativo; y al proporcionar controles y equilibrios. ⁶¹ En realidad, durante la administración de Vicente Fox, de 2000 a 2006, fue la primera vez desde 1929 que un partido no controló todas las ramas del gobierno; aquellas estipulaciones se materializaron. Los controles y equilibrios ya comenzaban a aproximarse peligrosamente al estancamiento. Pero mientras el PRI dominó el Estado, el ejecutivo tuvo un control firme. Al ocupar el cargo, los presidentes debían usar su mayoría abrumadora en el Congreso para aprobar una racha de enmiendas constitucionales, las que ascienden a varios cientos en el transcurso de 70 años. ⁶²

74 Algo del poder presidencial era *de iure*. La Constitución y las leyes le daban al presidente el control sobre el ejecutivo y las empresas estatales. ⁶³ Podía designar y remover, sin aprobación del Congreso, a todos los secretarios del gabinete,

60 González Casanova, *Democracy in Mexico*, pp. 68-69.

61 *Ibid.*, p. 11.

62 Cornelius y Craig, *The Mexican Political System in Transition*, p. 31.

63 Ortiz Salinas, *Régimen político y toma de decisiones*, pp. 15-16.

desde el de Hacienda y el de Gobernación hasta el de Justicia y el de Turismo, así como también al jefe del Departamento del Distrito Federal.⁶⁴ Él tenía igual poder sobre las empresas estatales: la compañía de petróleos Pemex y la de suministro de energía eléctrica; carreteras, líneas aéreas y telecomunicaciones; gigantes industriales, desde fábricas de acero hasta plantas de productos químicos. Como presidente, Miguel de la Madrid escribió que los secretarios de Estado, y los directores de las empresas estatales, junto con quienes estaban por debajo de ellos, eran meros «colaboradores... auxiliares dependientes de[l] único titular [del Poder Ejecutivo], que es el presidente».⁶⁵ Víctor Urquidi, asesor del secretario de Hacienda en los años cincuenta y sesenta, y presidente de El Colegio de México durante dos décadas, irónicamente observa: «Una vez la Fundación MacArthur me preguntó cómo desarrollar un programa que le interesara a quienes formulaban la política en México. Yo dije: ‘Hay sólo uno que formula la política en México: es el presidente’».

Aun más importantes eran los poderes extra constitucionales del presidente como líder *de facto* del partido gobernante. Él lo dominaba y dominaba la política mexicana. Como De la Madrid escribió: «No obstante que este partido tiene sus jefes propios, reconoce como su líder máximo al presidente de la República en ejercicio».⁶⁶ Fernando Solana, un antiguo

75

64 Cornelius y Craig, *op. cit.*, p. 33.

65 Citado en Ortiz Salinas, *op. cit.*, p. 14.

66 *Ibid.*, p. 16.

dijo, y agregó: «¿Por qué no hablamos del sistema político mexicano?» El Comité Ejecutivo Nacional del PRI era designado y destituido por el presidente, y su financiación provenía de la Secretaría de Gobernación.⁶⁷ La autoridad legal para registrar a los partidos de oposición y llevar a cabo las elecciones estaba asimismo bajo Gobernación.⁶⁸

La autoridad del presidente se traducía en control sobre el poder legislativo, los tribunales y (menos fácilmente) los gobiernos estatales. El PRI llenó todos los cargos de gobernador y todos los de senador, así como más de dos tercios de los diputados federales hasta 1988. Ese año perdió su gran mayoría en la cámara baja del Congreso, la Cámara de Diputados, y de esta manera por una vez su capacidad incondicional para aprobar enmiendas constitucionales, pero la recuperó en 1991. La Constitución todavía prohíbe que los funcionarios elegidos sirvan en periodos sucesivos, lo que hace imposible una carrera electiva. Los legisladores debían sus nominaciones, y por lo tanto las elecciones, al presidente y su entorno; sus avances dependían de él o de su sucesor, siempre un secretario de Estado designado por él.⁶⁹ Así, los proyectos de ley eran aprobados casi automáticamente.⁷⁰ En vista de que los gobernadores administraban estados, eran por lejos los funcionarios más importantes fuera de la administración central, pero el presidente podía removerlos también. A través de presión informal o «poderes de remoción» formales, el presidente podía deponer de inmediato al gober-

67 Roderic Ai Camp, *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1993, p. 142.

68 Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, p. 101.

69 Cornelius y Craig, *The Mexican Political System in Transition*, pp. 25, 60-61.

70 González Casanova, *Democracy in Mexico*, p. 20; Cornelius y Craig, *op. cit.*, p. 31.

nador, a los legisladores y a otras autoridades.⁷¹ En general, los gobernadores eran removidos si fallaban en el mantenimiento del orden, como cuando Eduardo Ángel Elizondo del estado de Nuevo León fue incapaz de manejar los disturbios estudiantiles, y «la federación» decidió que renunciara; pero en realidad quien decidió que debería dimitir fue el presidente Luis Echeverría.⁷²

Los jueces de la Suprema Corte, designados y depuestos por el presidente, gracias a aprobación automática del Senado, eran políticamente irrelevantes.⁷³ Tres presidentes, incluyendo Ernesto Zedillo en 1994, removieron a todos los magistrados. Si bien en teoría la Corte podía impugnar la constitucionalidad de una ley, la decisión se aplicaba sólo a quien demandaba en particular, cuyo caso había sido oído, y no establecía precedente, de modo que si otros desobedecían la entonces supuestamente ley inconstitucional, podían ser perseguidos de cualquier forma.⁷⁴ Y la Corte tenía una asombrosa cantidad de trabajo, por ejemplo, la emisión de 6,573 resoluciones en 1999.⁷⁵

La autoridad presidencial se basaba también en la fuerza. México no fue un Estado totalitario, pero tenía su parte oscura: se decía que su planteamiento era: «dos zanahorias, luego un palo».⁷⁶ Gobernación manejaba la infame Dirección

71 Cornelius y Craig, *op. cit.*, p. 33; González Casanova, *op. cit.*, p. 24.

72 Bravo.

73 Cornelius y Craig, *The Mexican Political System in Transition*, p. 31; Lawson, «Mexico's Unfinished Transition: Democratization and...», p. 283.

74 Sam Dillon, «Mexico's Chief Justice Strives to Oil a Creaking System», *New York Times*, A-3, 10 de marzo de 2000; Aguayo, *El almanaque mexicano*, p. 285.

75 Dillon, *op. cit.*

76 Ruth Berins Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton Univer-

Federal de Seguridad, la policía secreta. En particular, en momentos de crisis, como el de la masacre en la Plaza de Tlatelolco, en la Ciudad de México, en 1968, «ellos tenían espías en todas partes», dice Urquidí. Entonces, él era presidente de El Colegio de México y Gobernación sabía más acerca de las actividades de los estudiantes de lo que él sabía. «La fuerza del presidente mexicano tenía dos orígenes: la legitimidad y el uso legítimo de la fuerza», dice Víctor Bravo, asesor de un ex contendiente presidencial e hijo de un ex secretario de Estado. Bravo explica lo que él quiere decir con el uso «legítimo» de la fuerza:

78

No estoy hablando de la bomba atómica, no, sino de la policía, el ministerio público, los servicios de inteligencia, las grabadoras ocultas. Si alguien era homosexual, me propongo tomar fotografías de él con un amigo. J. Edgar Hoover [director de la Oficina Federal de Investigación, FBI] no tenía la bomba atómica, pero sí expedientes sobre individuos, ¿no es así? Supongamos que en el cuarto año de la administración de Echeverría, mi padre, el secretario de Educación, hubiera pedido a sus amigos que eran rectores de universidades que apoyaran [al contendiente presidencial que él prefería, el secretario de Gobernación] Mario Moya Palencia. Si Echeverría se hubiera enterado, se hubiera librado de mi padre. Él lo hubiera corrido. Supongamos que mi padre hubiera dicho: «No me voy; nadie que me reemplace será tan buen secretario de Educación como yo». «¿Ah, sí? Bien, entonces parece que no pagaste tus impuestos.» Si no era por las buenas, era por las malas.

Los grandes empresarios y la Iglesia Católica tenían bases po-

líticas reales y podían negociar con el poder ejecutivo,⁷⁷ y el gobierno de Estados Unidos nunca podía ser ignorado. Pero el partido gobernante incorporaba y regulaba a las otras organizaciones sociales más importantes, en especial a la Confederación de Trabajadores de México, a la Confederación Nacional Campesina y a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (asociaciones de profesionales y clase media).

Este aparato corporativo dependía en parte del tipo de relaciones clientelares informales que penetró en gran manera en la sociedad mexicana. Por ejemplo, los vendedores de puestos callejeros en la Ciudad de México pagaban a un cacique local por ocupar un espacio, como si las aceras se alquilaran, mientras el cacique mantenía a raya a las autoridades y a los vendedores rivales. Los caciques, a menudo acompañados de guardias armados, dominaban muchas comunidades pobres, recaudando «donativos» —de manera manifiesta— para sobornos y otros costos de negociación con el gobierno. Por todas sus abultadas comisiones, ellos obtenían beneficios reales para miembros de la comunidad, tales como títulos de tierra, servicio de suministro de agua o la mejora de las calles por parte de los políticos. Estos últimos, a su vez, esforzándose por probar su eficacia frente a las altas autoridades, demandaban que los caciques produjeran masas de partidarios para asistir a reuniones políticas, así como también impidieran desórdenes sociales y evitaran la realización

79

77 González Casanova, *Democracy in Mexico*, pp. 41, 50; Cornelius y Craig, *The Mexican Political System in Transition*, p. 56. González Casanova dice que los militares tenían el poder político de facto y podían concertar de manera independiente con los gobernantes, pero la mayoría de los autores no los ven como teniendo más influencia que cualquier otra parte de la burocracia.

de alianzas con otras comunidades.⁷⁸

El control del Estado sobre las organizaciones sociales no descansaba sólo en las relaciones clientelares informales, sino también en los sectores corporativos cuidadosamente creados después de la Revolución.⁷⁹ En los años treinta, el presidente Lázaro Cárdenas, un defensor de la reforma agraria y de los derechos de los trabajadores, recurrió a su imagen popular para incorporar de manera oficial a los obreros y campesinos al partido gobernante.⁸⁰ Los sindicatos habían sido divididos cuando comenzó su administración, pero el líder sindical Vicente Lombardo estableció la primacía de su grupo protector, la Confederación de Trabajadores de México, y cimentó sus vínculos con el Estado.⁸¹ La historia tenía sus sesgos singulares, como cuando Moscú rescató su confederación al ordenar que los poderosos sindicatos comunistas —como el de los ferrocarrileros y el de los electricistas— se le unieran. La creencia de Lombardo, de que los sindicatos deberían aliarse con las corrientes revolucionarias progresistas del Estado, fue decisiva.⁸² La administración de Cárdenas no

78 Wayne A. Cornelius, *Politics and the Migrant Poor in Mexico City*, Stanford, Stanford University Press, 1975, pp. 143, 146, 159-160.

79 Existen afirmaciones de que el Estado controlaba efectivamente a los sectores corporativos en Cornelius y Craig, *The Mexican Political System in Transition*, pp. 85-92; Camp, *Politics in Mexico*, pp. 121-125; Peter H. Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1979, p. 54; y Newell y Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*, p. 272.

80 Collier y Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures...*, p. 571.

81 Alan Knight, «The Rise and Fall of Cardenismo, c. 1930-c.1946», en Leslie Bethell (ed.), *Mexico Since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 274-277.

82 Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, México, El Colegio de México, 1990, p. 321.

olvidó recompensar a Lombardo, dando a su confederación subsidios financieros e instalando a los líderes obreros en una oficina u otra, incluyendo a 30 en la Cámara de Diputados. Los campesinos que se beneficiaron con la reforma agraria fueron organizados en ejidos, comunidades que administraban de manera colectiva las tierras expropiadas. Ellos fueron separados de los trabajadores urbanos de Lombardo y se les requirió que se afiliaran a la oficial Confederación Nacional Campesina.⁸³ Los empleados de gobierno, aislados de los otros trabajadores, fueron más tarde incorporados en el sector «popular».

Como Alfred Stepan argumentó a fines de los años setenta, esta estructura corporativa aseguraba que las organizaciones de obreros y campesinos «no ejerzan y no puedan ejercer soberanía grupal, antes bien, desempeñen el rol asignado a ellas» por la elite política.⁸⁴ Diferentes características del sistema contribuyeron a ese fin. Los sindicatos fragmentados, que cubrían sólo el 16% de la fuerza de trabajo en los años noventa, y a menudo representaban empleados de solamente una única empresa⁸⁵ —el sindicato promedio en la Confederación de Trabajadores de México tenía menos de 150 miembros—⁸⁶ enfrentaban enormes obstáculos para la acción colectiva. Ellos eran apoyados por subsidios gubernamentales más que por cuotas de los miembros.⁸⁷ Aunque en teoría los trabajadores podían votar para ser representados por cual-

81

83 Stepan, *The State and Society: Peru...*, p. 61; Knight, «The Rise and Fall of Cardenismo...», pp. 257-258.

84 Stepan, *op. cit.*, p. 61.

85 Middlebrook, «State-Labor Relations in Mexico...», p. 9.

86 Middlebrook, *The Paradox of Revolution: Labor...*, p. 267.

87 Camp, *Politics in Mexico*, p. 122.



Lázaro Cárdenas, un defensor de los derechos de los trabajadores y de la reforma agraria, fue quizá el más querido de los presidentes mexicanos del siglo XX. Durante su administración, en la década de 1930, él recurrió a esta popularidad para incorporar oficialmente a los sindicatos obreros y a las organizaciones campesinas dentro del partido gobernante. Fotografía reproducida con el permiso de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

82

quier sindicato que ellos eligieran, en la práctica, si los líderes corporativistas oficiales eran amenazados, podían diferir las votaciones, hacer expulsar a los cabecillas y llevar el proceso a los tribunales controlados por el Estado.⁸⁸ Las huelgas tenían que ser reconocidas como legales por los denominados tribunales de conciliación y arbitraje, integrados con un

88 Francisco Pérez Arce, «The Enduring Union Struggle for Legality and Democracy», en Joe Foweraker y Ann L. Craig (eds.), *Popular Movements and Political Change in México*, Boulder, Lynne Rienner, 1990, p. 110.

miembro del gobierno, uno del movimiento oficial de obreros y un patrón —en suma, por los tribunales controlados por el Estado— o los huelguistas podían ser echados.⁸⁹ Entre 1963 y 1993, únicamente 2.2% de las solicitudes de huelga a nivel de jurisdicción federal, cubriendo las industrias más importantes, fueron reconocidas como legales. Durante la depresión económica de la década de 1980, en México, el valor de los salarios reales cayó casi dos veces más rápido que el promedio de América Latina, empero no hubo una sola huelga general, en comparación con ocho en Argentina y dos en Brasil.⁹⁰

Los líderes obreros corporativistas tenían todo incentivo para controlar las demandas de los miembros y movilizar a los trabajadores para reunirse tras el PRI en las elecciones, porque sus carreras avanzaban dentro del sistema político, no del movimiento obrero *per se*. Eran llamados charros. El antropólogo Francisco Pérez Arce escribe que, a los ojos de los trabajadores, «un charro es alguien que tiene una oficina (la oficina del sindicato) y una carrera política (en el PRI) y es probable que se convierta en un diputado en el Congreso, o es uno o ya lo fue».⁹¹ Si bien las legislaturas nacional y estatales no tenían poder legislativo real, las lucrativas curules legislativas recompensaban a los líderes de los sectores obrero, campesino y popular por el mantenimiento de la disciplina.⁹² Y los perturbadores podían ser removidos,⁹³ como, por ejemplo, cuando el presidente Carlos Salinas aparatosamen-

89 Middlebrook, «State-Labor Relations in Mexico...», p. 4, para la constitución de los tribunales. Stepan, *The State and Society: Peru...*, p. 65, para la expulsión de participantes.

90 Middlebrook, *The Paradox of Revolution: Labor...*, pp. 265-266, 269.

91 Pérez Arce, «The Enduring Union Struggle for Legality and Democracy», p. 109.

92 Hernández Rodríguez, «La división de la élite política mexicana», pp. 244-247.

93 Cornelius y Craig, *The Mexican Political System in Transition*, p. 33.

te mandó encarcelar al líder del sindicato de Pemex, Joaquín Hernández Galicia, más conocido como La Quina, un cacique corrupto que al menos defendía a los trabajadores, para reemplazarlo por otro cacique corrupto que no defendió en realidad a los trabajadores.⁹⁴ La Confederación de Trabajadores de México se opuso firmemente a la democratización, desde las protestas contra el autoritarismo en 1968 hasta una oposición a la campaña electoral en 1988, pues la democracia podía amenazar las propias carreras de los líderes.⁹⁵

84 Aunque el control del Estado sobre la sociedad nunca fue completo —había estallidos— fue penetrante. Los campesinos y los trabajadores no organizados fueron, como es notorio, los más fáciles de manipular,⁹⁶ pero aun los presidentes de las asociaciones de profesionales, tales como el Colegio de Arquitectos, podían ser comprados al estar instituidos en el gobierno.⁹⁷ Los incidentes se podían fabricar para controlar también a la disidencia. Si bien probar algún caso dado es difícil, se reconocía ampliamente esta técnica. Por ejemplo, en 1966 el presidente Gustavo Díaz Ordaz le dijo al rector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ignacio Chávez Sánchez, «Tú serás un extraordinario embajador en Francia, cuando hayas terminado el rectorado a fines del presente año». Ser embajador en Francia era un cargo agradable pero menos importante. Chávez Sánchez dijo: «Gracias, pero estoy considerando postularme para un segundo periodo». Díaz Ordaz se volvió hacia la persona que estaba a su izquier-

94 Camacho Solís.

95 Cornelius y Craig, *op. cit.*, p. 90.

96 Collier y Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures...*, p. 582; Cornelius y Craig, *op. cit.*, p. 85; Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment ...*, pp. 53-54.

97 Gamboa.

da y murmuró: «Este idiota no entiende». El gobierno organizó en breve un pequeño disturbio que finalizó la carrera de rector de Chávez Sánchez.⁹⁸

El control de los medios era decisivo para contener el disenso: las protestas no se difundían porque un bolsillo no podía aun saber que el otro existía. Aquí la influencia principal del Estado era económica. Compraba publicidad estratégicamente ubicada para el gobierno, las empresas estatales y el partido, la cual suministraba una asombrosa mitad de los ingresos por concepto de anuncios de todos los periódicos, mientras que los organismos que los reporteros cubrían con frecuencia les entregaban mensualmente pagos en efectivo mayores que sus salarios. El fabricante estatal de papel, el cual controlaba la importación así como también la producción de papel periódico, podía ignorar las cantidades por pagar de los medios amistosos y, en escasas ocasiones, interrumpir los suministros a los medios no amigables.⁹⁹ El 22 de junio de 1966, cuando llegaron monos al zoológico y el presidente inauguró un proyecto de obras públicas, alguien con un peligroso sentido del humor en el departamento de diseño del periódico *El Diario de México* cambió titulares, así que debajo de la fotografía del presidente Díaz Ordaz se leía: «El zoológico se ha enriquecido». El periódico fue forzado a publicar la noticia de su propia desaparición.¹⁰⁰ Los periodistas podían mascullar retórica marxista, proporcionando una fachada de diversidad, pero los reporteros que descubrían

98 Suárez Mier. Su fuente es la persona que estaba a la izquierda de Díaz Ordaz.

99 Chappell H. Lawson, *Building the Fourth State: Democratization and the Rise of a Free Press in Mexico*, Berkeley, University of California Press, 2002, pp. 31, 33, 35.

100 Enrique Krauze, *Mexico: Biography of Power. A History of Modern Mexico, 1810-1996*, traducción de Hank Heifetz, Nueva York, HarperCollins Publishers, 1997, p. 687.

los hechos perjudiciales podían, como último recurso, ser asesinados. Emilio Azcárraga hijo, propietario de la única cadena de televisión privada, Televisa, proclamaba de manera notoria que Televisa se consideraba «parte del sistema gubernamental».¹⁰¹

LA ELITE Y LOS GRUPOS POLÍTICOS

Si bien la sociedad mexicana estaba organizada en una estructura corporativa controlada por el Estado, el seno del propio Estado central estaba organizado de acuerdo con líneas muy diferentes. Los grupos de las elites políticas competían más o menos por igual para influir en el presidente en ejercicio y, en especial, en su elección de sucesor.

86 Para comenzar, nada mejor que un retrato sociológico de las elites políticas. En particular, los «dinosaurios» de los viejos tiempos, como la generación de tecnócratas de Carlos Salinas apodaba a sus predecesores, han sido caricaturizados de manera desmedida. Un ejemplo típico era Augusto Gómez Villanueva. En su oficina particular, en una antigua calle de la Ciudad de México —muchos políticos tenían sus despachos jurídicos, oficinas de consultoría u otro tipo de negocios para sostenerse cuando no estuvieran en el gobierno—, él tenía, junto a su ornamentado escritorio de madera, un dinosaurio de plástico de casi un metro de altura. Hijo de un trabajador ferrocarrilero y político menor, él asistió a la Escuela Nacional Preparatoria para tomar clases nocturnas, se graduó en ciencia política en la Universidad Nacional a los 35 años de edad y después enseñó en la universidad. Él ascendió hasta ser secretario de la Reforma Agraria en los años setenta.

101 Lawson, *Building the Fourth State: Democratization...*, pp. 30, 46.

Gómez Villanueva se reunió inicialmente con la Corriente Democrática, un grupo de políticos de izquierda que se escindió del PRI en 1987 para participar en una fuerte campaña de oposición, pero su sensación de que el grupo estaba conspirando a espaldas del presidente Miguel de la Madrid le molestó profundamente, así que la abandonó. En la década de 1990, él continuó representando a su estado en la Cámara de Diputados y parecía bastante renuente a abandonar la política.

El acontecimiento político de mayor importancia, por lo menos para las elites que controlaron los altos cargos hasta el comienzo de los años ochenta, fue la Revolución y su violenta secuela, aproximadamente desde 1910 hasta 1930.¹⁰² Numerosas entrevistas con funcionarios de los años cincuenta y sesenta convencieron a Roderic Camp que la lección más poderosa que se extrajo de esa experiencia era la importancia de la «no violencia y la necesidad de promover la cooperación».¹⁰³ Una cosa que la Revolución mexicana **no** legó, a diferencia de las revoluciones sociales de Francia, Rusia y China, fue la exigencia de homogeneidad ideológica.¹⁰⁴ Uno podía adoptar creencias que fluctuaban desde la liberal decimonónica, pasando por la católica orientada socialmente, hasta la «marxista heterodoxa», como se consideró el subsecretario de Hacienda Jesús Silva Herzog (padre del secretario de Hacienda que contendió con Carlos Salinas para la presidencia).¹⁰⁵

102 Roderic Ai Camp, *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the 21st Century*, Berkeley, University of California Press, 2002, pp. 113, 250.

103 Camp, *The Making of a Government...*, p. 153.

104 Roderic Ai Camp, *Political Recruitment across Two Centuries: Mexico, 1884-1991*, Austin, University of Texas Press, 1995, p. 100.

105 Camp, *The Making of a Government...*, p. 121 y cap. 6.

Si las elites políticas tenían una ideología unificadora, ésta era un ferviente nacionalismo.¹⁰⁶ Ellas se veían a sí mismas como intensamente mexicanas. En sus hogares y oficinas desplegaban una devoción por el arte mexicano, el cual en alguna medida real ellas crearon. No habría los murales públicos de Diego Rivera, Rufino Tamayo, José Clemente Orozco o David Alfaro Siqueiros, si estos trabajos no los hubiera comisionado la elite política.

La Universidad Nacional, en particular la Facultad de Derecho y la de Economía, situadas juntas en el campus universitario, forjaron la elite política. Más de 70% de los altos funcionarios de las décadas de 1960 y 1970 se habían graduado en «la Universidad»; no se molestaban incluso en mencionar su nombre. En un país donde no más del 2% de la población tenía educación universitaria,¹⁰⁷ la licenciatura, o primer grado profesional, era un requisito para entrar en la elite política. Proporcionaba tal distinción que aun ex presidentes de México eran propiamente llamados por el grado académico que tenían: licenciado.

88 El político catedrático, un producto de la rotación entre el gobierno y la academia, fue identificado por las elites políticas con quienes entró en contacto Camp como su más importante influencia profesional: una generación enseñaba y reclutaba a la siguiente.¹⁰⁸ De los 34 profesores identificados como los más influyentes en la Facultad de Derecho, 24 habían tenido altos cargos públicos, incluyendo tres secretarios de Hacienda, y sólo tres no habían tenido cargo gubernamen-

106 Ibid., p. 100.

107 Roderic Ai Camp, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, Tucson, University of Arizona Press, 1980, pp. 78, 197.

108 Ibid., p. 94.

tal. De los 12 profesores identificados como los más influyentes en la Facultad de Economía, 11 habían tenido cargos públicos. Para mirar la relación político-académica del otro lado, la mitad de todos los altos funcionarios fueron catedráticos en una u otra ocasión.¹⁰⁹ Los presidentes mexicanos, el ápice de la elite política, hablaban claro el español formal, desempeñando tanto la soberanía simbólica como la jefatura del poder ejecutivo.

La «clase política», como la frase común mexicana sugiere, era esencialmente auto-contenida. No había una elite con poder unificado en México; había elites separadas: la política, la empresarial y la de la Iglesia. Entre las 200 personas que Camp identificó como miembros de las elites política o empresarial, sólo un individuo pertenecía a ambos grupos.¹¹⁰ En realidad, como concluye Peter Smith, los sectores público y privado interactuaban «dentro de una atmósfera de incertidumbre, desconfianza, sospecha y aun desdén», debido en parte a sus diferentes antecedentes.¹¹¹ Más del 80% de los altos funcionarios públicos mexicanos eran de la clase media, de familias de docentes, abogados, doctores y similares, y en esencia todos habían nacido en el país. Si no estudiaban en la Universidad Nacional, ellos asistían a otras universidades públicas. Por contraste, más de la mitad de los empresarios eran de la clase más alta, de familias de empresarios o grandes terratenientes, y casi la mitad eran de origen extranjero reciente,¹¹² la mayoría de España, Alemania o de otros países europeos. Tendían a estudiar en algunas

109 Ibid., pp. 169, 178.

110 Camp, *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite...*, p. 12.

111 Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment ...*, p. 213.

112 Ibid., p. 197.

universidades privadas, tales como la católica Universidad Iberoamericana en la Ciudad de México o el Instituto Tecnológico de Monterrey.

Los grupos políticos constituían una estructura informal pero esencial, sobre todo dentro de la administración central. Surgidos de la contienda de facciones en el campo de batalla durante la Revolución, aunque con antecedentes que datan de antes,¹¹³ se vinculaban cada vez más por familia, carrera y —en especial— por lazos educativos, principalmente en la Universidad Nacional.

Una obra de especialistas tales como Peter Smith, Marilee S. Grindle, Roderic Camp, Rogelio Hernández Rodríguez, Joy Langston, Francisco Suárez Farías y Miguel Ángel Centeno ve a los grupos como una respuesta racional al ambiente político y social. Una importante característica social subyacente en su formación es la falta comparativa de una extendida confianza social en los mexicanos. Un autor escribe: «Si las circunstancias lo justifican o no, no hay nada en el universo que los mexicanos no vean ni evalúen si no es a través de su desconfianza. Es como una forma *a priori* de su hipersensibilidad. El mexicano no desconfía de algún hombre o mujer en particular; desconfía de todos los hombres y de todas las mujeres».¹¹⁴ Incluso si esta caracterización puede ser exagerada, hay estudios que han encontrado de manera consistente bajos niveles de confianza social en México.¹¹⁵ La amplia res-

113 Roderic Ai Camp, «Camarillas in Mexican Politics: The Case of the Salinas Cabinet», *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 6, núm. 1, invierno de 1990, pp. 85, 90.

114 Samuel Ramos, *Profile of Man and Culture in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1962, p. 64, citado en Camp, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, p. 15.

115 Craig y Cornelius, «Political Culture in Mexico: Continuities and Revisionist Inter-

puesta de la sociedad es confiar tareas decisivas a personas con quienes tienen conocimiento íntimo y por esto son de confianza. Tanto el villano como el héroe de las telenovelas tienen sus círculos de hombres de confianza, por lo general, armados. Si uno regresa tarde a la casa, en la noche, en la Ciudad de México, uno de los amigos de clase media insiste en llamar a su taxista de confianza. Esta clase de confianza es el fundamento de los grupos políticos.¹¹⁶ Por ejemplo, cuando en 1970 se designó un nuevo director para administrar una subsidiaria de la vasta empresa estatal que vendía alimentos básicos, él instaló su equipo de confianza: «Encontré que, aunque tuviera muchos amigos, había pocos en quienes yo confiaba lo suficiente para invitarlos a ayudarme. Hay tres personas que traje aquí, en quienes confío ciegamente.... Yo les deposito mi prestigio, mi firma y mi honor».¹¹⁷

En un sistema político en donde las elecciones no decidían quién tendría el poder, no había servicio civil para establecer el ascenso en la burocracia, y las reglas formales contaban poco; si los grupos no hubieran existido, se tendrían que haber inventado. Esto tiene sentido de la misma manera para líderes que para partidarios.¹¹⁸ En un simple conjunto de individuos, ¿cómo podrían los aspirantes a un trabajo, especialmente en un nivel intermedio o más bajo, establecer su buena reputación? Los grupos resolvían el problema. Ellos eran suficientemente compactos y firmes para que los indivi-

pretations», p. 372.

116 Camp, «Camarillas in Mexican Politics: The Case...», p. 88.

117 Marilee S. Grindle, «Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico», *Latin American Research Review*, vol. 12, núm. 1, 1977, p. 49.

118 Joy Langston, «Sobrevivir y prosperar: Una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México», *Política y Gobierno*, vol. 2, núm. 2, 1995, p. 255.

duos probaran su capacidad de trabajo duro —16 horas por día no eran inusuales para los altos funcionarios mexicanos—, su competencia y su confiabilidad.¹¹⁹ Asimismo, sin los grupos, ¿cómo podían los funcionarios superiores enfrentar filas de aspirantes al trabajo, tener la más remota idea de quién sería competente, menos aún confiable?

El desarrollo de un grupo efectivo le daba al líder una ventaja porque sus expectativas dependían de cuán bien funcionara su área de gobierno.¹²⁰ Por ejemplo, De la Madrid dice que José López Portillo lo designó como el próximo presidente en buena parte porque él había creado un grupo eficiente y cohesivo. A cambio de un buen desempeño de sus partidarios, el líder era responsable de su ascenso.¹²¹ Así, cuando él iba de un cargo a otro, ellos lo seguían o se trasladaban, siguiendo sus recomendaciones, para trabajar para un aliado.

Este sistema podía producir un enorme trastorno cuando un nuevo secretario se cambiaba con su equipo y otro se iba. Por ejemplo, cuando Ernesto P. Uruchurtu fue removido como Jefe del Departamento del Distrito Federal en 1966 —él perdió el control de desórdenes provocados por ocupantes ilegales,¹²² probablemente instigados por el propio presidente Díaz Ordaz en un plan de suplantarle—, su sucesor en este puesto clave de gabinete, Alfonso Corona del Rosal, reemplazó casi toda la administración superior. Nacido antes de que la Revolución estallara, el general y licenciado Corona del Ro-

119 *Ibid.*, p. 256.

120 *Ibid.*, pp. 257-258.

121 *Ibid.*, p. 256; Miguel Ángel Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1994, p. 146; Camp, *Politics in Mexico*, p. 103.

122 Camp, *Mexican Political Biographies: 1935-1993*, p. 710.

sal, quien siempre ponía énfasis en que él se había graduado tanto en el Colegio Militar como en la Universidad Nacional, había disfrutado de una carrera política inusualmente variada durante el periodo en que el régimen se fue consolidando. Como oficial del ejército, director de banco estatal, jefe de campaña política, diputado federal, senador, gobernador estatal, presidente del PRI y secretario de Industrias Estatales, él desarrolló contactos muy diversos.

El 20 de septiembre de 1966, cesante se fue el segundo de a bordo del Departamento del Distrito Federal, el licenciado Arturo García Torres —«a quien el presidente de la República le aceptó su renuncia», anota Corona del Rosal en sus *Memorias políticas*—¹²³, para ser reemplazado por el licenciado Rodolfo González Guevara, el segundo de Corona del Rosal desde Industrias Estatales. Cesante también se fue el funcionario jefe administrativo, licenciado Luis Coudurier, para ser sustituido por el candidato de Corona del Rosal, licenciado Guillermo Lerdo de Tejada.¹²⁴ Corona del Rosal instaló a un colega del Banco Nacional del Ejército y Fuerza Aérea para ser controlador, quien vigilaría el gasto; como director del Trabajo, un amigo de mucho tiempo de la Facultad de Derecho; como director de Obras Públicas, un ingeniero de Pemex, que él conoció desde que estuvo en Industrias Estatales; como director médico, a un doctor que también era un amigo personal; como director de Acción Social, un orador cuya habilidad para expresar «el espíritu de la Revolución» él había admirado en el PRI. Asimismo, reemplazó por aliados de él a los directores de Gobierno, Tránsito, Administración y Mercados.

¹²³ Alfonso Corona del Rosal, *Mis memorias políticas*, México, Grijalbo, 1995, p. 160.

¹²⁴ El resto de este párrafo es de Corona del Rosal, *op. cit.*, pp. 160-163.



Cuando un alto funcionario mexicano se trasladaba a una nueva oficina, llevaba consigo todo su grupo, su equipo de confianza, lo que producía un enorme trastorno. Al ser Jefe del Departamento del Distrito Federal, a menudo considerado el cargo más importante después de la presidencia, Alfonso Corona del Rosal reemplazó a los directores de casi todas las áreas. Este sistema no era necesariamente ineficiente. Entre otras cosas, en solo un poco más de dos años, el equipo de Corona del Rosal planeó y construyó los tramos iniciales del Metro. En la foto: Corona del Rosal en el centro, el presidente Gustavo Díaz Ordaz a la derecha, en la inauguración de la primera línea del Metro en 1969. Foto: Cortesía de la familia de Corona del Rosal.

94

El jefe de policía, un general afortunado por haber conocido a Corona del Rosal desde el Colegio Militar, permaneció. Corona del Rosal sólo mantuvo a dos personas en puestos clave, con quienes él no menciona que haya tenido previamente conexión: «el honesto y capaz» director del Tesoro (quien recaudaba ingresos, pero no los gastaba) y el director general de Asuntos Jurídicos.

La ola de cambios de personal cuando un nuevo secretario de Estado o un director de empresa estatal instalaba su equipo tendría repercusiones, porque las personas que él designaba, a su vez, traían a sus equipos. Cuando Jorge de la Vega Domínguez, quien había transformado su presidencia del Colegio de Economistas en un cargo político, siguió a su ex jefe Carlos Hank como director de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que distribuía alimentos, aun cuando él era hombre de confianza de Hank,¹²⁵ designó un nuevo equipo de 28 directores y gerentes, quienes, a su vez, trajeron a sus equipos. Por el tiempo en que todo este cambio se acabó, de 78 administradores de niveles medio y alto, entrevistados para un estudio de carreras en esa empresa, sólo 12 habían sobrevivido, e incluso estaban en diferentes cargos.¹²⁶ Los burócratas por debajo del nivel directivo eran en general protegidos por la ley y los contratos sindicales,¹²⁷ pero ellos no cruzaban la gran línea divisoria marcada por la autoridad, la educación y el ingreso.

A diferencia de las facciones del Partido Liberal Democrático de Japón, las cuales requerían el compromiso de carreras largas, publicaban listas de la membresía oficial y mantenían oficinas establecidas,¹²⁸ los grupos mexicanos eran fluidos, definidos por grados de amistad, confianza y beneficio mutuo, no una función matemática binaria. El líder tenía su equipo de inmediatos subordinados, pero con el tiempo él ubicaba a miembros de su equipo en otras áreas de la admi-

95

125 Langston, «Sobrevivir y prosperar: Una búsqueda...», pp. 265, 268.

126 Grindle, «Patrons and Clients in the Bureaucracy...», p. 39.

127 *Ibid.*, p. 62, nota 5.

128 Langston, «The Camarillas: A Theoretical and Comparative Examination of Why They Exist and Why They Take the Specific Form They Do», p. 23.

nistración, por lo cual se creaba un grupo más amplio y algo menos compacto.¹²⁹ Los grupos se traslapaban algo, y todos los políticos exitosos pertenecieron a varios grupos diferentes durante el curso de sus carreras.¹³⁰

A los seguidores se les permitía abandonar un grupo y unirse a otro si la carrera del líder era bloqueada.¹³¹ Jorge Gamboa de Buen, ex director de Desarrollo del Departamento del Distrito Federal, confirma: «Uno está con un líder mientras éste asciende y abre oportunidades; cuando ya no funciona, uno tiene que buscar por otra parte». Por ejemplo, después de que Luis Echeverría ganó la nominación presidencial en 1969, él invitó al segundo de a bordo del perdedor Corona del Rosal, es decir, a González Guevara, para acompañarlo en su campaña electoral, aparentemente para mejorar la relación. Sabedor que él no podía prometer más ascensos, Corona del Rosal instó a su colaborador de tanto tiempo a aceptar, pero González Guevara dijo que haciendo eso sería «oportunista».¹³² La negativa, escribe Corona del Rosal, «demostró su rectitud y lealtad, pero sigo creyendo que cometió un error político».

96 López Portillo evitó ese error en 1969. Aunque amigo de Echeverría desde la infancia, él había apoyado a su jefe, uno de los rivales de Echeverría, en la nominación. Como consecuencia, él tuvo que aceptar un cargo de jerarquía inferior, pero pronto Echeverría comenzó a revivir su carrera —en ascenso hacia la presidencia de la república. ¿Estaba López Por-

129 Grindle, *op. cit.*, pp. 40, 50.

130 Camp, «Camarillas in Mexican Politics: The Case...», p. 106.

131 Langston, «Sobrevivir y prosperar: Una búsqueda...», p. 255; Camp, «El sistema mexicano y las decisiones sobre el personal político», pp. 63-64.

132 Corona del Rosal, *Mis memorias políticas*, p. 278.

tillo en el grupo de su jefe o en el de Echeverría? Los grupos no estaban matemáticamente definidos. Primero López Portillo estuvo en un grupo, y cuando éste no le pudo dar nada, se unió al otro. Entonces, cuando se convirtió en presidente, él se volvió para designar a su antiguo jefe como secretario de Salud.

Los políticos eran algo reservados con respecto a los grupos. En el transcurso de una investigación sobre ellos, cuando la politóloga Joy Langston planteó de manera informal el tema a un estudiante mexicano graduado en economía en el MIT —en particular, desde los años setenta un posgrado en economía en una prestigiosa universidad de Estados Unidos ha sido un excelente derrotero para la elite política—, él se ruborizó, le dijo que leyer a Roderic Camp, y abandonó el lugar.¹³³ Los políticos más experimentados hablarán acerca de los grupos, pero precisamente debido a la fluidez de éstos y a la reserva parcial, no pueden dar un panorama completo de quiénes pertenecían a cada cual.

Los grupos políticos que eran importantes estaban concentrados en la administración nacional, tanto en secretarías como en empresas estatales. Así como había una división entre sectores público y privado, había otra dentro del Estado entre la elite política en los altos cargos administrativos y el aparato electoral y corporativista. Aun cuando los grupos se movían en algunos altos cargos del partido, como presidente del PRI, o cargos de elección, como gobernadores, esa división era profunda y poderosa. Entre todas las secretarías de Estado, de 1946 a 1982, —esto es, los funcionarios más im-

133 Joy Langston, «An Empirical View of the Political Groups in Mexico: The Camarillas», Working Paper 15, México, CIDE, 1994, p. 18, nota 42.

portantes después del presidente y los únicos individuos elegibles para sucederle— 60% tenían **exclusivamente** carreras administrativas (a menudo conjuntamente con el profesorado u otros empleos externos) y el resto combinaba la experiencia administrativa con la electoral o la de partido. Sólo uno tenía simplemente experiencia electoral y ninguno tenía únicamente experiencia de partido.¹³⁴ Un estudio de las carreras públicas sugiere que la experiencia en un cargo electivo era «como un impedimento en la búsqueda de admisión en los círculos de poder y de prestigio de nivel más alto».¹³⁵

La elite político administrativa, donde se concentraban los grupos, trataba con los altos intermediarios de los sectores corporativos.¹³⁶ Estos sectores proporcionaban carreras a los líderes obreros y campesinos, con dinero y oportunidades para soborno, pero por una senda separada, requiriendo, más que una licenciatura, trabajo efectivo en las trincheras para movilizar apoyo y controlar el desorden. Y aquí la rama electoral cumplía su función útil dentro del Estado mexicano; por lo cual los líderes corporativistas obtendrían el ejercicio de una diputación o algún otro cargo electoral.¹³⁷ Había aun cuotas informales para cada sector en la Cámara de Diputados, las cuales cambiaban a través del tiempo según la importancia que se percibía de los sectores.

98

EL MOMENTO MÁS PELIGROSO

La determinación de la sucesión presidencial era el momento más peligroso del sistema político y el misterio mayor. Aquí

¹³⁴ Hernández Rodríguez, *Formación y trayectoria de los secretarios...*, p. 42.

¹³⁵ Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment...*, p. 186.

¹³⁶ Camp, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, p. 204.

¹³⁷ Hernández Rodríguez, «La división de la élite política mexicana», p. 244.

hay algunos desacuerdos entre los especialistas. Daniel Cosío Villegas, quien enseñó un cuarto de siglo de los presidentes mexicanos en la Universidad Nacional, se asombró de las valientes teorías de politólogos de Estados Unidos acerca de cómo era elegido el nominado del PRI —lo cual es decir cómo era elegido el próximo presidente de México— desde las sombras de lo más profundo del sistema político. En cuanto a Frank Brandenburg, Cosío Villegas se refirió con ironía: «ve tan claro ese proceso, que lo divide en nueve etapas, que describe animadamente». ¹³⁸ Teme que lo que ven los norteamericanos «es imaginado, o fruto del sentido común, del que los mexicanos no carecemos completamente». ¹³⁹ Y advertía que, en 1975, sólo un mexicano, en una tesis presentada en la Universidad Nacional, había intentado explicar seriamente el misterio. La mejor sabiduría que México podía ofrecer estaba en el chismorreó de la calle, el cual entendía que el presidente elegía a un sucesor quien era personalmente leal a él, que compartía una cierta afinidad en ideas («if any»), y que tenía tan pocos enemigos como fuera posible. ¹⁴⁰ Aun cuando el presidente decidiera pronto a quién nominar, él no lo mencionaría hasta último momento, por buenas razones, «entre las cuales figura el entretenimiento que le proporcionan las piruetas que hacen los cinco o seis aspirantes para adivinar su pensamiento». El chismorreó de la calle reconocía que todo lo que cada uno imaginaba era precisamente eso, imaginado, «ya que el drama o la comedia de la selección se desarrolla dentro de la cabeza del presidente en turno». Es más, «cuando el presidente suelta una palabrilla o hace un gesto indicativo

¹³⁸ Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, p. 12.

¹³⁹ *Loc. cit.*

¹⁴⁰ El resto de este párrafo es de Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, pp. 10-11.

de su posible preferencia, en realidad procede así para engañar y encubrir lo que él guarda en sus entrañas».

No obstante, las advertencias sagaces de Cosío Villegas, los argumentos de los politólogos, así como también las manifestaciones de los ex funcionarios luego que el antiguo régimen comenzara a derrumbarse (y décadas después de que Cosío Villegas falleciera), hacen posible resumir con cierta verosimilitud la política de la sucesión presidencial. El resumen comienza con un importante punto negativo: las elites políticas no podían incluso declarar abiertamente cuál aspirante presidencial preferían, mucho menos movilizarse para apoyarlo.¹⁴¹ Recordemos con frialdad ese escenario que, según Víctor Bravo, le podría haber acontecido a su padre, secretario de Educación durante la presidencia de Luis Echeverría, si hubiera insistido abiertamente por su aspirante presidencial en 1975. Al preguntársele a Francisco Labastida, gobernador de Sinaloa en 1987, si él le habría dicho directamente al presidente, entonces Miguel de la Madrid, que él apoyaba a uno o a otro contendiente, respondió: «No, no, no, no, no». Si él hubiera hecho eso y elegido el candidato equivocado, habría sido devastador, no sólo para su propia carrera política sino también para el estado de Sinaloa. Y el mismo Miguel de la Madrid coincide que ningún alto funcionario se atrevería a manifestar categóricamente apoyo u oposición por algún candidato.

Si expresar el apoyo político a un candidato presidencial era un pecado venial, hacer campaña de manera abierta para nominar a uno era un pecado mortal, ya fuera para la campa-

141 Langston, «The Role of the Political Groups in the Succession Process», p. 8; Cornelius y Craig, *The Mexican Political System in Transition*, p. 37; Urquidí y Bracamontes.

ña o para el sistema político en sí, dependiendo del resultado. Dos grandes acontecimientos confirman este punto. En 1951, cuando los ex oficiales militares revolucionarios y algunos grupos de obreros y de campesinos trataron públicamente la nominación del general Miguel Henríquez Guzmán, ellos fueron expulsados del partido gobernante, y el partido de oposición que formaron fue destruido. En 1987, cuando una coalición de elites políticas de tendencia de izquierda se separó y trató públicamente la nominación de Cuauhtémoc Cárdenas, hijo de Lázaro Cárdenas, también fueron expulsados del PRI. Sin embargo, al partido de oposición que formaron le fue mejor que al de Henríquez Guzmán. Ellos casi ganaron la elección presidencial de 1988, o tal vez en realidad la ganaron, pero fueron derrotados por un masivo fraude electoral. Mas a largo plazo, ellos empujaron la antigua maquinaria política por un largo camino hacia la destrucción.

Entre estas situaciones ningún aspirante presidencial era tan ingenuo como para movilizar apoyo para su nominación, pero hubo niveles más bajos de recordatorios de la prohibición. En 1961, el Dr. Salvador Nava, habiendo ganado popularidad en el relativamente poco importante cargo de presidente municipal, comenzó abiertamente a hacer campaña para ganar la nominación del PRI por una posición que importaba: gobernador del estado de San Luis Potosí. Él fue llamado a la Ciudad de México para hablar con Alfonso Corona del Rosal, en la época en que éste era presidente del PRI, y tuvo lugar el diálogo siguiente:

101

Corona del Rosal: —Doctor, usted no va a ser el candidato del PRI para la gubernatura de su Estado.

Salvador Nava: —General, Usted se ha de estar equivocando de Esta-

do, porque en San Luis Potosí todavía no se realizan las convenciones del partido [Revolucionario Institucional].

Corona del Rosal: —Pues no, doctor, con convenciones o sin ellas, usted no será el candidato del partido... Porque, además de tener el voto de las personas, se necesita otra cosa.

Salvador Nava: —¿Qué se necesita?, ¿el beneplácito del presidente de la República?

Corona del Rosal: —No, doctor, al presidente no hay que meterlo en esto.

Salvador Nava: —Entonces, ¿se necesita que usted dé su visto bueno?

Corona del Rosal: —Supongamos que así sea, doctor.

Salvador Nava: —Pues yo no acepto eso, porque usted no es el partido; el partido son sus miembros, y son de ellos los votos que busco.

Corona del Rosal: —Mire, doctor, espérese, más adelante ya será otra cosa. Por lo pronto, le ofrezco la diputación del primer distrito y el dinero que ha gastado en su campaña.

Salvador Nava: —General, yo no ando buscando empleo. A mí me han llamado para que participe como candidato a gobernador porque me tienen confianza...¹⁴²

102 Nava se regresó para participar en una campaña partidaria de oposición y fue derrotado fraudulentamente. Algunos de sus partidarios fueron matados en actos de violencia provocados por agentes federales,¹⁴³ otros fueron encarcelados, y se destruyó al grupo que lo había apoyado.

Había una lógica importante en que el antiguo sistema político mexicano prohibiera una movilización abierta. En vista de que en esa época la urna electoral había probado ser

142 Sergio Aguayo, 1968: *Los archivos de la violencia*, México, Grijalbo, 1998, pp. 207-208, citando testimonio de tribunal.

143 *Ibid.*, pp. 208-213.

incapaz de resolver los asuntos, una vez que la movilización ganara fuerza, sólo podía terminar en violencia. El Estado recurrió a la violencia como un último recurso desafortunado, para destruir una candidatura amenazante en San Luis Potosí, pero la violencia en toda la nación causada por una sucesión política nacional bien podría significar otra Revolución. Por lo tanto, cualquier movilización que podría conducir a la violencia en masa tenía que ser reprimida. Casi la misma lógica estaba implícita en los cuasi secretos grupos dentro de la elite política. Como el próximo presidente no sería elegido por votación, las elites políticas no podían comenzar a alinearse para ser tomadas en cuenta. Por el contrario, las facciones del Partido Liberal Democrático japonés podían publicar listas de membresía porque una votación de los miembros de la facción en lista elegía al candidato para primer ministro.¹⁴⁴

Si bien los grupos no podían movilizarse de manera abierta, no hay discusión en que trabajaban en forma disimulada para obtener apoyo dentro de la elite política para su candidato preferido.¹⁴⁵ Luis Enrique Bracamontes, secretario y subsecretario de Estado durante 18 años, describe cómo los miembros del grupo ganaban prosélitos para sus candidatos:

¹⁴⁴ Langston, «The Camarillas: A Theoretical and Comparative Examination...», pp. 28-29.

¹⁴⁵ Camp, «El sistema mexicano y las decisiones...», p. 73; Langston, «Sobrevivir y prosperar: Una búsqueda...», p. 249; Grindle, «Patrons and Clients in the Bureaucracy...», p. 52; Cornelius y Craig, *The Mexican Political System in Transition*, p. 37; Newell y Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins...*, p. 71; Suárez Farías, «La elite política», p. 316. Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*, desde el comienzo hasta el final, trata acerca del conflicto secreto entre los grupos políticos por la presidencia.

con gran discreción, a través de amigos de confianza, íntimos, ¿no? Alguien me diría: «Me gustaría presentarle a[*l* secretario de Agricultura] Gilberto Flores Muñoz». Yo diría: «Muchas gracias, pero ya lo conozco». Como era secretario y yo era subsecretario, nos tratamos en algunas ocasiones. O los partidarios de[*l* secretario de Salud Pública] Ignacio Morones Prieto me dirían lo mismo. La idea era mantenerse creando partidarios.

Rafael Moreno Valle, secretario de Acción Política del PRI de 1962 a 1964, describe cómo él ayudó a preparar el camino para la nominación presidencial del secretario de Gobernación Gustavo Díaz Ordaz en 1963. Comenzando en 1962, un grupo de políticos que preferían a Díaz Ordaz se reunía cada semana en la casa de Moreno Valle. Entonces, él no ocupaba un cargo que le permitiera tratar con secretarios de Estado, pero sí con líderes de los sectores corporativos del partido:

104

Me tocó conversar con el secretario general de la Confederación Regional Obrera Mexicana, el señor Antonio José Hernández, y [otro líder], para que cuando la Confederación tratara en los altos niveles cuál era su simpatía o posición, ellos apoyaran al licenciado Díaz Ordaz. Y se comprometieron conmigo. Conversé con el señor Manuel Rivera Anaya y [otro líder] de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, y ellos también se comprometieron a apoyar la candidatura del licenciado Díaz Ordaz cuando aquéllos de los altos niveles hablaran con ellos. Y el licenciado Javier Rojo Gómez, secretario general de la Confederación Nacional Campesina, comprometió asimismo a su grupo para apoyar al licenciado Díaz Ordaz cuando se tratara el asunto en los altos niveles. Sólo quedó pendiente la Confederación de Trabajadores de México y otras corporaciones obreras de menor significación que no hicieron ningún compromiso.

El esfuerzo de Moreno Valle se enfocó obviamente en obtener de manera callada el apoyo de uno o dos líderes principales, no en la movilización de los miembros.

La campaña confidencial para la nominación presidencial no era siempre tan fina. Los grupos asestarían golpes bajos, como los llamaban, para tratar de destruir a sus competidores. La divulgación no autorizada de noticias era una forma favorita de golpe bajo, como cuando un reporte detallando la corrupción y el caos administrativo en Pemex, empresa dirigida por el desafortunado contendiente presidencial Jorge Díaz Serrano, se difundió en la inquieta revista *Proceso*, en 1981.¹⁴⁶ El informe había sido preparado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, dirigida por el afortunado contendiente presidencial De la Madrid. Y los aspirantes presidenciales y sus grupos desembolsaban de manera notoria dinero público para conseguir apoyo entre la elite política. El ex secretario de Hacienda David Ibarra dice: «Si tengo un gobernador que simpatiza conmigo, le doy más para gastar, o si soy el secretario de Hacienda, aumento su línea de crédito. Hay muchos métodos diferentes, igual que en cualquier país». Excepto, por supuesto, que lo que en México importaba no eran los votos, sino el apoyo callado dentro de la elite.

Esta campaña subrepticia era con mucho un esfuerzo de grupo —los miembros del grupo lanzaban iniciativas suyas, no precisamente bajo las órdenes del líder— porque el resultado importaba enormemente a ellos. Recuérdese el trastocamiento masivo de directores realizado por Corona del Rosal cuando se hizo cargo de la jefatura del Departamento del Distrito Federal, o cómo Jorge de la Vega Domínguez re-

105

146 Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 185.

emplazó gerentes en CONASUPO. El mismo fenómeno, o aun en una escala mayor, ocurría cada seis años cuando un presidente de México entraba en funciones. Como un miembro de su grupo dijo, si De la Vega Domínguez apoyaba al candidato presidencial ganador y de esta manera se convertía en secretario de Estado, «todos tendríamos cargos en la secretaría».¹⁴⁷

Si las campañas internas de la elite para conseguir apoyo para los candidatos eran tan cubiertas, ¿cómo podría el presidente saber cuáles candidatos eran más populares y cuáles menos? El presidente tenía largos tentáculos para obtener información, los cuales usaba sutilmente, a fin de no provocar opiniones o presiones no queridas. Para mencionar algo, en las reuniones regulares con los más importantes funcionarios del sistema político, él sondeaba discretamente opiniones, realizando lo que las elites políticas llamaban una auscultación. De la Madrid dice que antes de su nominación, el presidente López Portillo no había pedido de manera explícita opiniones de los grupos políticos, pero él «había estado tanteando el terreno, auscultando».¹⁴⁸ El presidente contaba con bastante ayuda en su auscultación.¹⁴⁹ Como Moreno Valle explica:

106

Creo que el presidente del PRI [basándose en discusiones con los grupos políticos] intercambiaba opiniones con el presidente. También el secretario de Gobernación tenía organizaciones para investigar cuestiones políticas, que proporcionaban informes al secretario, quien los

¹⁴⁷ Grindle, *op. cit.* Ella nunca identifica a De la Vega Domínguez por su nombre, sólo como director de la empresa distribuidora de alimentos, pero él estuvo en ese cargo desde 1971 hasta 1976, cuando ella estaba haciendo su investigación.

¹⁴⁸ Citado en Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, pp. 159-160.

¹⁴⁹ De la Madrid, Bracamontes.

turnaba al presidente: hay corrientes políticas en este estado que tienden en esta dirección, en otro estado tienden en esa otra dirección. En otras palabras, ellos realizaban una auscultación de opinión nacional.

En las décadas de 1950 y 1960, parece que los candidatos más populares para la presidencia —Adolfo López Mateos en 1957 y Gustavo Díaz Ordaz en 1963—, en efecto, ganaron la nominación.¹⁵⁰ Después de 1970, los candidatos más populares a menudo la perdieron. Por ejemplo, en 1975, se esperaba ampliamente que el secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, fuera el favorecido; cuando el presidente Luis Echeverría, en cambio, nominó como candidato a José López Portillo. Una broma que iba de boca en boca decía que en las iniciales JLP se hallaba Jamás Lo Pensé.¹⁵¹

Pero aun cuando el presidente no designara necesariamente un candidato que fuera el más popular en las corrientes políticas, él siempre, siempre, temía elegir un candidato que podía ser profundamente odiado por alguna corriente política importante. Para expresarlo de otra manera, ganar un amplio apoyo a menudo importaba menos que aminorar una enconada oposición. Incluso el presidente no podía estar seguro de cuán graves peligros podría traer un candidato odiado, tan secreto era el proceso para la nominación del candidato. Mas lo peor estaba claro: la destrucción del sistema político.¹⁵²

107

Aunque la selección del sucesor del presidente estaba limitada, los límites no estaban muy claramente marcados. «Yo reitero mi tesis» —dice De la Madrid—, una singular manera

150 Bracamontes, en particular sobre López Mateos y Díaz Ordaz como populares, López Portillo como impopular.

151 Bravo.

152 Camp, «El sistema mexicano y las decisiones...», p. 82.

de hablar, como si todavía un ex presidente no pudiera estar bastante seguro acerca del proceso de sucesión política que él mismo dirigió, «de que no es cierto que el Presidente designara un candidato sin limitación alguna, a su propio arbitrio. Creo que un Presidente no podía imponer un candidato en contra de la voluntad de su partido o de uno de los sectores del partido: obrero, campesino o popular. El partido, simplemente, se rebelaría». Por «el partido» él seguramente quería decir las elites políticas. Los miembros partidarios estaban tan alejados del proceso secreto de nominación interna que ellos sólo oían rumores amortiguados acerca del mismo.

De la Madrid y otros funcionarios¹⁵³ mencionaron asimismo que el presidente no podía imponer un candidato resistido por el sector privado, la Iglesia católica o Estados Unidos. Estos intereses externos, nunca traídos bajo el paraguas del sistema de partido gobernante, no podrían haber sido tan cautelosos como los grupos lo eran con respecto a manifestar sus puntos de vista al presidente.

108 Mas el presidente tenía que preocuparse, no de los intereses externos, sino de las elites políticas. Dos veces, en 1951 y 1987, los presidentes mexicanos probaron designar sucesores odiados por corrientes significativas de la elite política. Ambas veces ellos forzaron al sistema político al peor peligro posible: la movilización abierta de facciones que vieron en la sumisión una muerte política segura. En 1951, el presidente Miguel Alemán trató de nominar como candidato a un «amigote», a quien los izquierdistas y los generales ex revolucionarios temían que terminaría para siempre sus carreras políticas. Ellos se movilizaron bajo el estandarte de Miguel

153 Bracamontes, Alejo, pero esto no era un secreto.

Henríquez Guzmán, y la máquina política destruyó su movimiento. En 1987, De la Madrid ignoró su propia opinión, al designar un candidato profundamente odiado por facciones del partido. Carlos Salinas y su equipo de jóvenes economistas capacitados en Estados Unidos parecían seguros de terminar para siempre las posibilidades políticas de una antigua generación de funcionarios de tendencia de izquierda. Éstos se separaron con Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza, movilizaron con dificultad a la sociedad civil, y emprendieron una campaña de oposición más exitosa. El mal que ellos hicieron al sistema político ayudó a impulsarlo hacia su destrucción.

El ritual en el cual el presidente en ejercicio revelaba su sucesor —el destape— fue ingeniosamente concebido para evitar esta última pesadilla: una fractura de la elite política. El presidente guardaba su decisión hasta último momento, no por un valor de entretenimiento —no puede haber disfrutado haciendo eso, lastimando a colaboradores cercanos y amigos—, sino para mantener a todos los contendientes participando en las disputas internas por la sucesión presidencial, antes que dividiendo fatalmente el partido. En sus *Memorias políticas*, Corona del Rosal describe el clásico destape, que reveló el ganador en 1963: Gustavo Díaz Ordaz. Entonces, el presidente del PRI, Corona del Rosal dice que trató con el presidente López Mateos acerca de «algunos de los miembros de su gabinete, que eran considerados por el público [un eufemismo por elites políticas] como posibles candidatos a la sucesión presidencial. Al respecto, debo comentar que le planteé mi punto de vista con cuidado, porque se trataba de personas que merecían mi respeto».¹⁵⁴ Él

109

154 Corona del Rosal, *Mis memorias políticas*, p. 141.

procede a alistar prácticamente todo el gabinete, como si 30 años más tarde fuera aún necesario evitar echar suertes con un candidato perdedor. Mas el sobreviviente político, que era él, averiguaba la identidad exitosa del candidato:

En relación con el secretario de Gobernación, Gustavo Díaz Ordaz, yo recordaba que años atrás, cuando habíamos sido senadores, el licenciado López Mateos lo llamaba «Gustavito» y comentaba con otros integrantes del Senado de la República [sobre su] inteligencia y capacidad... [E]l presidente López Mateos seguía manifestando reconocimiento y afecto hacia el licenciado Díaz Ordaz, dueño de amplios conocimientos jurídicos y una vasta cultura, a quien tácitamente señalaba como su sucesor.¹⁵⁵

El destape era una extraña danza del presidente y las elites políticas, todos conscientes de que las cosas podrían ir muy mal si se traspasaba algún límite, ninguno bastante seguro precisamente de dónde estaba ese límite. El presidente López Mateos llamó a su oficina a Luis Gómez Z., el líder de los trabajadores ferrocarrileros, quien había tratado de fomentar una federación independiente, pero que había sido derrotado y traído de nuevo al sistema, junto con Napoleón Gómez Sada, líder de los trabajadores metalúrgicos y mineros, y les pidió que hicieran discursos elogiando al candidato ganador en el destape. Ellos salieron de la oficina del presidente rebozantes de entusiasmo, pero inseguros de quién era el candidato.¹⁵⁶ Corona del Rosal anunció el nombre ante el Comité Ejecutivo Nacional del PRI: «la mayoría de los comités del

¹⁵⁵ *Ibid.*, pp. 141-142.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 142.

partido en los estados, los líderes de sindicatos importantes y de nuestras centrales»; él elevó la voz para decir: «me han manifestado su simpatía por la candidatura del licenciado Gustavo Díaz Ordaz». Por supuesto, no se había dado ningún voto. Corona del Rosal agrega: «Mis palabras fueron recibidas con una manifestación unánime: puestos de pie aplaudieron todos, el [Comité] y los espectadores».¹⁵⁷

El Comité Ejecutivo y los espectadores no tenían otra opción. Suponiendo que posibles oponentes hubieran querido organizar tanto como una conversación informal acerca del candidato ganador o la auscultación, ellos deberían haber tenido que leerse las mentes entre sí de manera instantánea. De todos modos, los miembros del Comité Ejecutivo no ocupaban aún el segundo peldaño del poder por debajo del presidente, sino el tercero o el cuarto, y no estaban en condiciones de objetar. Cuando ese comité anunció más tarde el resultado a la convención mucho más numerosa del partido, ésta tampoco tuvo otra alternativa que la de aplaudir. De inmediato, la «cargada» de todos los grupos importantes del PRI —y por encima de todos los candidatos perdedores— tuvo que aclamar al nuevo delfín.¹⁵⁸ Entonces, había pasado el peligro de una fractura de la elite y de una crisis en la sucesión política.

III



¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 143.

¹⁵⁸ Langston, «The Role of the Political Groups...», p. 8.

¿EL FRACASO DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA CAUSÓ LAS CRISIS?

Muchos mexicanos, así como también muchos extranjeros que estudian México, comparten la convicción de que las fuerzas socioeconómicas subyacentes causaron las crisis económicas del país. Si bien México era visto como un milagro económico en las décadas de 1950 y 1960 —en especial de 1958 a 1970 bajo la guía del secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena—, se argumenta que la economía y la sociedad padecieron de fallas estructurales profundas. Varias opiniones argumentan que estas fallas produjeron de manera inevitable crisis económicas. Ninguna de ellas es correcta.

El deterioro «estructural» industrial ha sido culpado de crisis económica en diferentes tiempos y lugares. En las décadas de 1950 y 1960, por ejemplo, la ineficiente agricultura de América Latina, vista como un legado de la explotación colonial, fue acusada del deterioro en la producción suficiente de alimentos para consumo nacional o de cultivos para exportar, como el algodón y el café, y por esto causante de las crisis económicas.¹⁵⁹ Después de la crisis asiática de fines de

113

¹⁵⁹ Albert O. Hirschman, «Reflections on the Latin American Experience», en Leon N. Lindberg y Charles S. Maier (eds.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*:

los años noventa, aunque ni un solo economista occidental la había pronosticado,¹⁶⁰ algunos sostuvieron que era un resultado inexorable del «crony capitalism», o sea, del «capitalismo de compadrazgo». En palabras de Jeffrey A. Frankel, un ex integrante del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de los Estados Unidos, se trata de «patrones de corrupción, política industrial y otra interferencia excesiva del gobierno en la economía».¹⁶¹ Tipos de problemas estructurales muy similares fueron los culpados por las crisis de 1976 y 1982 en México. Por lo menos, en este caso, los problemas se descubrieron antes de las crisis; un punto a favor del argumento, porque si los problemas estructurales existen, alguien debería observarlos antes de que las crisis envíen señales a todos para que los busquen.

Los supuestos problemas económicos estructurales de México llegaron a ser un culpable popular en parte porque, debajo de algunas diferencias ideológicas, las opiniones de libre mercado y del marxismo podían en esencia estar de acuerdo con respecto a los mismos. En algunas versiones eclécticas, ambas concepciones eran importantes en México en las décadas de 1970 y 1980. La Facultad de Economía de la Universidad Nacional enseñaba «60% de Marx y 40% de Keynes», como un ex funcionario del Banco de México bromeaba.¹⁶² Como muchos otros funcionarios del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda, él no sólo había asistido a la Universidad Nacional, sino también había realizado estudios

Theoretical Approaches and International Case Studies, Washington, Brookings Institution, 1985, p. 54, menciona esta opinión sin fundamentarla.

160 Krugman, «What Happened to Asia?», p. 1.

161 Frankel, «The Asian Model, the Miracle, the Crisis and the Fund».

162 Suárez Mier.

de posgrado en Economía en una destacada universidad de Estados Unidos, en su caso, en el departamento de economía de la Universidad de Chicago, famoso por su ideología de libre mercado. Hilos de estas líneas de pensamiento aparentemente opuestas tendieron a entrelazarse.

La concepción «neoliberal», o sea, de libre mercado, acerca de los problemas estructurales del Tercer Mundo no se enfocó originalmente en las crisis económicas, sino más bien argumentó que el excesivo proteccionismo y otro tipo de intervencionismo estatal minaban la eficiencia industrial.¹⁶³ Cuando las crisis hicieron eclosión, este argumento de la eficiencia industrial proporcionó una explicación ya hecha. Clark W. Reynolds, autor de una destacada historia económica de México, culpó a la protección «artificial» del comercio y a los subsidios gubernamentales para la electricidad, los combustibles y aun las carreteras, de la crisis de 1976.¹⁶⁴ Cuando los políticos de los años ochenta y noventa, con posgrados en economía en universidades estadounidenses, como Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, culparon las crisis económicas al viejo modelo económico, ellos se referían a lo mismo que Reynolds.¹⁶⁵

La teoría marxista de la «dependencia», que tomó forma durante casi el mismo periodo de la crítica de libre mercado, también se enfocó en un inicio en la eficiencia industrial, 115

¹⁶³ Hay que mencionar el trabajo temprano, publicado en 1970, de Ian M. D. Little, Tibor Scitovsky y Maurice Scout, *Industry and Trade in Some Developing Countries*.

¹⁶⁴ Clark W. Reynolds, «Por qué el 'desarrollo estabilizador' de México fue en realidad desestabilizador», *El Trimestre Económico*, vol. 44, núm. 176, 1977, p. 998. La historia de Reynolds es *The Mexican Economy: Twentieth-Century Structure and Growth*, New Haven, Yale University Press, 1970.

¹⁶⁵ *El Financiero*, 15 de diciembre de 1996, p. 68.

viendo al «centro» capitalista de los países desarrollados minando el desarrollo de las economías «dependientes» del Tercer Mundo.¹⁶⁶ Esta teoría acerca de los problemas estructurales industriales proporcionaba asimismo una base para explicar crisis una vez que estallaban. Por ejemplo, E.V.K. Fitzgerald argumentaba que el capital extranjero y el nacional a gran escala esgrimían conexiones internacionales y amenazaban con el despojo, demandando subsidios públicos y evitando impuestos proporcionales. El gran déficit presupuestario resultante ocasionaba la «crisis fiscal del Estado»,¹⁶⁷ en consecuencia, las crisis.

Las discusiones ideológicas acerca de culpables no deberían oscurecer el paralelismo entre estos argumentos. Ambas partes decían que los grandes negocios obtenían subsidios excesivos y reducciones impositivas, aun cuando los neoliberales acusaban a los gobiernos ineptos y los teóricos de la dependencia señalaban al capital dominante. Los neoliberales atacaban especialmente el proteccionismo, pero lo mismo hicieron los teóricos de la dependencia, como el sociólogo brasileño Fernando Henrique Cardoso.¹⁶⁸ Cuando Cardoso se convirtió en presidente de Brasil en la década de 1990 e impulsó reformas a través del libre mercado, él bromeó que todos se olvidaran de lo que alguna vez había escrito. Con todo, aparte de la coloración ideológica, sus opiniones no cambia-

166 Una obra destacada fue la de André Gunder Frank, *Latin America: Underdevelopment or Revolution?*, escrita en la Universidad Nacional Autónoma de México y publicada en 1969.

167 Fitzgerald, «The Fiscal Crisis of the Latin American State».

168 Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, traducción de Marjory Mattingly Urquidí, Berkeley, University of California Press, 1979, p. 204.



Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda de 1958 a 1970, dirigió el «milagro mexicano»: una economía estable, en rápido crecimiento, que benefició ampliamente a las masas. Una teoría tras otra ha sugerido que debajo del aparente éxito había una falla estructural. Ninguna de las teorías se sostiene. Foto: Archivo General de la Nación, Fondo Hermanos Mayo.

ron tan radicalmente.

En realidad, la idea de que los problemas económicos estructurales subyacentes causaron las crisis económicas en México ha sido abrazada por economistas de todo el espectro ideológico.¹⁶⁹ En su importante análisis de la economía mexicana casi durante todo el periodo de gobierno de un solo partido, Enrique Cárdenas plantea uno de los más cuidadosos y centristas argumentos acerca del proteccionismo y la crisis fiscal,¹⁷⁰ y muchos politólogos han aceptado estos argumentos.¹⁷¹

169 Lustig (*Mexico: The Remaking of an Economy*, p. 17) observa que las crisis económicas de México se atribuyen frecuentemente al agotamiento industrial, aunque ella no está de acuerdo. Héctor Guillén Romo (*Orígenes de la crisis en México: Inflación y endeudamiento externo, 1940-1982*, México, Ediciones Era, 1984, p. 13) arguye que los «desajustes financieros y monetarios» del país «sólo son la manifestación de la crisis de un modelo de acumulación». Robert Kaufman («Industrial Change and Authoritarian Rule in Latin America: A Concrete Review of the Bureaucratic-Authoritarian Model», en David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979) argumenta que los problemas industriales causaron las crisis económicas y, por consecuencia, los golpes militares en América Latina.

170 Cárdenas, en *La política económica en México, 1950-1994* (p. 19) proporciona una información sucinta, pero la idea se encuentra tanto en esta obra como en su libro publicado en 1994 (*La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, El Colegio de México y FCE).

171 Por ejemplo, Peter H. Smith, «Mexico since 1946: Dynamics of an Authoritarian Regime», en Leslie Bethell (ed.), *Mexico since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 325-327; Collier y Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, p. 602; Miguel Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México: 1968-1990*, 10a. ed., México, Siglo XXI, 1996, p. 160; Lawson, «Mexico's Unfinished Transition: Democratization and Authoritarian Enclaves in Mexico», p. 272.

EL «AGOTAMIENTO DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES»

La posición de libre mercado con respecto a los problemas estructurales ve las crisis económicas de América Latina causadas por el «agotamiento» del modelo de «sustitución de importaciones». Este modelo usaba el proteccionismo para bloquear las importaciones y proporcionaba subsidios para estimular la industria nacional. Las políticas de sustitución de importaciones fueron un legado de la Gran Depresión, cuando América Latina estuvo aislada del comercio exterior, así como de la Segunda Guerra Mundial, cuando los bienes industriales eran escasos. Después de la guerra, los gobiernos adoptaron oficialmente estas políticas, promovidas por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL). Parecía que funcionaban a mediados de los años sesenta, y muchos economistas las apoyaron.

A mediados de la década de 1960, los economistas comenzaron a criticar el modelo de sustitución de importaciones.¹⁷² Se decía que la sustitución inicial de importaciones para estimular la fabricación nacional de artículos de consumo básico, tales como textiles y alimentos procesados, era «fácil»: se conocía la tecnología y bastaba con inversiones moderadas. Pero la sustitución de importaciones podría agotarse una vez que casi todos esos bienes ya fueran hechos en el país. Se consideraban «difíciles» las estrategias viables para continuar el desarrollo industrial. Una posible estrategia sería reducir las

119

172 Albert O. Hirschman, «The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economic Determinants», en David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979, p. 69. Hirschman no es uno de esos críticos; él se refiere precisamente a cuándo es que surgió esa crítica.

barreras comerciales para hacer más eficiente la producción nacional y estimular las exportaciones de productos fabricados, mas amenazaría, por lo menos inicialmente, las ganancias y los salarios. Otra estrategia sería la «intensificación» de la sustitución de importaciones para producir en el país insumos industriales, como productos químicos, o bienes duraderos, como automóviles, pero requeriría tecnología más desarrollada y mercados más extensos de los que existían en los países en vías de desarrollo, de modo que el Estado tendría que cambiar las políticas para favorecer a las multinacionales.

Entonces aparece un argumento político para cubrir la brecha entre los problemas industriales, en la economía real, y las crisis económicas, en la economía financiera. Cualquier reestructuración viable perjudicaría las principales bases de apoyo de los políticos de América Latina —los empresarios y obreros nacionales—, así que, en cambio, los políticos recurrieron al gasto excesivo y otros recursos a corto plazo para inflar el crecimiento. Estas medidas a corto plazo, que hicieron su aparición en la economía financiera, ponían a la nación en el camino de la crisis económica.¹⁷³

Al indagar en tales ideas, hay tres razones de por qué el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones no causó las crisis de 1976 y 1982 en México. La primera está basada precisamente en la observación: una mirada a los países

173 Parafraseo bastante a Kaufman («Industrial Change and Authoritarian Rule...»), una de las mejores descripciones del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Él, en realidad, explica los golpes militares en América Latina siguiendo a O'Donnell (*Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*), pero argumenta que los problemas industriales, no resueltos por los políticos, causaron las crisis económicas, y los militares intervinieron para resolver las cosas.

en vías de desarrollo no revela una evidencia convincente de que los altos niveles de proteccionismo estuvieran en correlación con las crisis económicas, mucho menos que uno fuera la causa de la otra. La segunda razón es menos convencional: México no experimentó un gran agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (aunque algunos países pueden haberlo tenido). Aun este argumento no está muy fuera de lo convencional: Deepak Lal, un economista muy crítico del modelo de sustitución de importaciones, admite que «la productividad total de los factores», la medida normal de la eficiencia económica, permaneció «bastante respetable para los estándares internacionales» en México cuando se originaron sus crisis.¹⁷⁴ La tercera razón es completamente convencional: aun si México hubiera experimentado el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, los problemas estructurales industriales no podían haber causado sus crisis económicas. La principal corriente de pensamiento económico no propone un argumento claro de por qué los problemas industriales causarían siquiera crisis económicas.¹⁷⁵ Los esfuerzos estadísticos de los economistas para identificar factores que causen crisis consideran variables financieras tales como la emisión de demasiado dinero y la sobrevaluación de la moneda, no el proteccionismo ni los subsidios.¹⁷⁶ La idea de que el proteccionismo y los subsidios podrían causar ineficiencia industrial, por lo tanto bajo crecimiento, por consiguiente presiones políticas, en consecuencia problemas financieros y monetarios, de ahí la crisis, es peligrosamente larga e intrincada. A veces

121

174 Deepak Lal y Hla Mynt, «Prólogo», en Maddison, *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Brazil and Mexico. A World Bank Comparative Study*, p. vii.

175 Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, p. 77.

176 Esquivel y Larraín, «Explaining Currency Crises», pp. 17-20.

podría funcionar, pero falla por completo para México.

Comenzaremos por la primera razón de por qué el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones no ocasionó las crisis de 1976 y 1982 en México: considerando una muestra amplia de naciones, no existe evidencia sistemática para ligar el proteccionismo con la crisis económica. Desde luego que algunos países con altos niveles de protección, como la Argentina de los años cincuenta a los ochenta, sufrieron crisis económicas. Sin embargo, Colombia, que también mantenía elevados niveles de protección, fue la principal economía de América Latina más estable durante la mayor parte del siglo xx, y fue la única que evitó crisis en los años ochenta. Dani Rodrik, en un estudio de todos los países en vías de desarrollo para los cuales pudo obtener datos, mostraba que aquéllos con grandes «distorsiones microeconómicas» —en donde se practicaba el proteccionismo y se otorgaban subsidios a los industriales— no experimentaban más crisis económicas que los que tenían pequeñas distorsiones. De hecho, los países que evitaron la devastadora ola de crisis de 1982 tenían en realidad «distorsiones» ligeramente mayores que aquéllos que sucumbieron a la crisis.¹⁷⁷

122 Esta evidencia es firme. Sin duda, en alguna muestra de países en un cierto periodo —quizá entre países latinoamericanos en la década de 1970— es probable que aquéllos con grandes distorsiones microeconómicas hayan sufrido crisis. Pero el hecho es que muchos países, como Colombia —o India o Paquistán—, de los que nadie podría decir que tenían libre mercado, se evitaron las crisis. Estos ejemplos invalidan cual-

177 Rodrik, *op. cit.*, pp.76-78. Rodrik corrobora que Argentina y Colombia tenían elevados niveles de protección, así como también que Argentina sucumbió a la ola de crisis de 1982 y Colombia la evitó.

quier vinculación inherente entre las políticas industriales (ya fueran buenas, malas o indiferentes) y las crisis económicas. El supuesto trágico argumento de que como hay problemas estructurales subyacentes, estallarán de manera inevitable crisis, carece de toda lógica.

Veamos la segunda razón, el tema de que México no experimentaba todavía el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones antes de sus crisis de 1976 y 1982. Desde luego que México tenía algunos problemas industriales (pocas naciones evitan todos), pero en general hizo más bien transiciones exitosas de sustitución de importaciones «fáciles» a «difíciles» y luego a la etapa de la promoción de la exportación.

México completó el periodo de sustitución fácil de importaciones con la fabricación nacional de productos de consumo básico, no para 1970, cuando debería haberlo hecho si ese supuesto *impasse* conducía por el camino de la crisis económica, no aun para 1960, sino para 1950. En este último año México importaba sólo 7% de productos de consumo básico y permaneció en ese nivel.¹⁷⁸ Pero el fin de la sustitución fácil de importaciones no disparó las crisis económicas; por el contrario, anunció el milagro mexicano: el crecimiento estable del 6% durante años.

Después del fin de la sustitución fácil de importaciones, 123 México continuó desarrollándose en parte porque los funcionarios económicos adoptaron políticas para avanzar hacia la sustitución difícil de importaciones. Aunque los académicos inventarían ese término después, los funcionarios entrevis-

178 René Villarreal, «The Policy of Import-Substituting Industrialization, 1929-1975», en José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1977, p. 71.

tados por el economista de Harvard Raymond Vernon, en 1960, ya comprendían el tema sustantivo: México tenía que impulsar la industria mucho más allá de los bienes de consumo para una producción más desarrollada —la fabricación de aluminio en lugar de cacerolas, bloques de motores en vez del armado de automóviles— y esta producción más desarrollada requería mayores inversiones y tecnología más sofisticada.¹⁷⁹ Los «programas de fabricación» proporcionaron protección al comercio e incentivos en materia impositiva para bienes intermedios pesados, tales como el acero y los productos químicos, y algo de equipo de capital, a efectos de ayudar a convertir a aquellos sectores avanzados en el motor de la economía. Éstos crecieron, en promedio, más del 11% anual durante las décadas de 1950 y 1960 (véase Cuadro 1).¹⁸⁰ Ni hablar de la imposibilidad de avanzar más allá de la sustitución fácil de importaciones.

El crecimiento está medido del pico de un ciclo económico a otro, un método estándar para minimizar las fluctuaciones anuales. Los datos para 1954-64, producción manufacturera en pesos de 1960, son de Jaime Ros y Alejandro Vázquez Enríquez, «Industrialización y comercio exterior, 1950-77», *Economía Mexicana*, CIDE, vol. 2, 1980. Los datos para 1964-94, producción manufacturera en pesos de 1980, son de Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, 1990, 11a. ed., México, 1990; y Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, 1995, 14a. ed., México, 1995.

179 Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, pp. 116-117.

180 Jaime Ros, «Mexico's Trade and Industrialization Experience Since 1960», en G. K. Helleiner (ed.), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Londres, Routledge, 1994, p. 172.

CUADRO 1. CRECIMIENTO REAL DE LA PRODUCCIÓN MANUFACTURERA (PORCENTAJE POR AÑO)						
	1954-64	1964-72	1972-79	1979-84	1984-90	1990-94
SECTOR MANUFACTURERO	8.0	8.9	6.5	1.2	3.3	2.3
BIENES DE CONSUMO	6.0	7.4	5.0	1.6	1.7	0.8
BIENES INTERMEDIOS LIGEROS	8.5	7.9	6.8	1.6	2.2	-0.9
BIENES INTERMEDIOS PESADOS	11.0	11.3	7.6	3.3	3.7	2.2
BIENES DURADEROS Y DE CAPITAL	12.5	11.7	8.9	-2.2	6.6	5.9

Se dice a menudo que la sustitución de importaciones con bienes fabricados en el país ha de haberse «agotado» en las décadas de 1950 y 1960. Pero progresó rápidamente cuando la industria impulsó los bienes intermedios pesados, tales como el concreto y el acero, bienes de consumo duraderos y equipo de capital.

Sin duda, la protección mexicana al comercio no fue siempre óptima (si se pudiera determinar alguna vez este nivel), pero no fue creciendo de manera inevitable, como los críticos del modelo de sustitución de importaciones dan a entender. La «protección efectiva», una medida amplia de barreras comerciales, que incluye cupos de importación así como aranceles, se redujo para las industrias de bienes de consumo básicos de 28% en 1970 a 5% en 1980.¹⁸¹ Algunas empresas, por supuesto, siempre tenían que comprar insumos industriales

¹⁸¹ Ros, «Mexico's Trade and Industrialization Experience...», p. 174. Maddison (The Political Economy of Poverty..., p. 180) llega a una conclusión similar utilizando la medida de «protección implícita», o sea, la diferencia entre los precios internacionales y los nacionales.

y trataron de limitar el proteccionismo, observa Luis Giménez Cacho, un empresario que compraba acero para fabricar productos para la industria de la construcción. Los comités constituidos por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Industria y Comercio, e integrantes de las cámaras empresariales se reunían para discutir los niveles de protección. «Si los usuarios decían que el producto nacional era malo», manifiesta Giménez Cacho, «el gobierno permitía las importaciones —sin aranceles, sin cupos». Gilberto Borja Navarrete, presidente del grupo ICA, uno de los mayores consorcios industriales y de construcción mexicanos, está de acuerdo con que esos funcionarios, tras la reunión con los representantes de las variadas industrias, permitían la protección «sólo hasta un cierto límite». Los aranceles de los equipos de excavación fabricados por el Grupo ICA estaban alrededor de un promedio de 15% en los años setenta, y si las empresas nacionales cargaban más de ese margen por encima de los precios mundiales, el gobierno permitiría las importaciones.

126 En la década de 1970, el Estado mexicano se inclinó a promover las exportaciones industriales.¹⁸² En particular, el gobierno protegió a las industrias más avanzadas para desarrollarlas, y dio libre acceso de derechos a los insumos a cambio de compromisos de exportación. Durante esa década, la protección efectiva para los bienes intermedios pesados aumentó de 41% a 53%, y para los bienes de consumo duraderos y equipo de capital, de 77% a 109%.¹⁸³ Sin duda, algunos

182 Banco Nacional de Comercio Exterior, México: *La política económica del nuevo gobierno*, México, 1971, analiza estas políticas.

183 Ros, «Mexico's Trade and Industrialization Experience...», pp. 172-173, 174. Madison (op. cit., p. 180) llega a una conclusión similar utilizando la medida de pro-

de estos niveles eran excesivos, y las empresas favorecidas no siempre cumplían sus compromisos de exportación, pero por lo general lo hacían bastante bien. Ellas impulsaron las exportaciones industriales, las cuales crecieron, en promedio, 10% por año de 1972 a 1984, antes de que se cayeran cualesquiera de las barreras comerciales (véase Cuadro 2).¹⁸⁴ El Estado también impulsó sectores clave, por ejemplo, presionando a las compañías automovilísticas de Estados Unidos para que construyeran fábricas modernas en los estados noroesteños mexicanos a fines de los años setenta.¹⁸⁵ Estas fábricas se convirtieron en una de las principales fuentes de exportaciones industriales.

Las cifras de productividad pintan asimismo, en general, un cuadro del éxito industrial.¹⁸⁶ La productividad total de los factores (como se mencionó, la medida usual de eficiencia) creció anualmente 3.5% de 1973 a 1980 en bienes de capital y bienes duraderos, crecimiento más rápido que en las grandes naciones desarrolladas, con excepción de Japón. La productividad mexicana se comportó bastante bien en los bienes intermedios pesados, pues creció 2.5% por año en productos químicos y 3.2% en minerales no metálicos, tales como el vidrio y la arcilla, en ambos casos en forma más rápida que en cualquier gran país desarrollado, incluido Japón. Eso sí,

tección implícita.

184 Mi argumento es en gran parte semejante al de Ros, «Mexico's Trade and Industrialization Experience...».

185 Douglas C. Bennett y Kenneth E. Sharpe, *Transnational Corporations Versus the State: The Political Economy of the Mexican Auto Industry*, Princeton, Princeton University Press, 1985.

186 sTodas las cifras de productividad total de los factores son de Enrique Hernández Laos y Edur Velasco Arregui, «Productividad y competitividad de las manufacturas mexicanas, 1960-1985», *Comercio Exterior*, vol. 40, julio de 1990, p. 662.

cayó 1.3% en metales básicos, como el acero, un récord malo (aunque no tan malo como el de los Estados Unidos). La productividad total de los factores de toda la rama manufacturera mexicana creció anualmente 1.2% en el periodo 1962-1973, luego remontó a 1.5% anual en 1973-1980. ¿Dónde estuvo el colapso de la eficiencia industrial cerca de 1973? El récord industrial mexicano era sólido.

CUADRO 2. CRECIMIENTO REAL DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS (PORCENTAJE POR AÑO)					
	1964-72	1972-79	1979-84	1984-90	1990-94
SECTOR MANUFACTURERO	8	10	10	12	13
BIENES DE CONSUMO	7	8	-2	6	12
BIENES INTERMEDIOS LIGEROS	9	10	2	7	2
BIENES INTERMEDIOS PESADOS	8	9	10	12	8
BIENES DURADEROS Y DE CAPITAL	10	11	15	20	18

Bajo el régimen económico proteccionista, las exportaciones industriales de México subieron de manera rápida y firme, convirtiéndose en una importante fuente de divisas. El crecimiento está medido del pico de un ciclo económico a otro, como en el Cuadro 1.

128 (Todas las cifras excluyen las maquiladoras, la mayoría de propiedad extranjera.)

Para las exportaciones reales (en pesos de 1960) en 1964-72: Ros y Vázquez, «Industrialización y comercio exterior, 1950-77». Para las exportaciones en dólares corrientes, 1972-81: José López Portillo, Sexto informe de gobierno: Sector comercio, México, Presidencia de la República, 1982. Para las exportaciones en dólares corrientes, 1982-90: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos: Edición 1995, Aguascalientes, 1996. Para las exportaciones en dólares corrientes, 1991-94: Banco de México, Indi-

cadores del Sector Externo, varios números. (Todas las cifras de exportaciones derivan de la misma serie del Banco de México.) Las exportaciones en dólares corrientes para 1972-94 están deflactadas del índice de precios del productor (1982 = 100) del Informe económico del presidente, 1995.

Estos resultados suenan sorprendentes si uno escucha los elogios públicos sobre el libre comercio de la principal corriente de economistas, pero sorprenden menos si uno considera sus cálculos reales. Los cálculos basados en la teoría estándar del comercio muestran que el proteccionismo tiene costos económicos netos o «pérdidas del bienestar» muy pequeños. El principal efecto es transferir recursos de los consumidores, al forzarlos a pagar precios elevados a las empresas protegidas, las cuales obtienen altas ganancias. Una vez que los economistas observaron el tamaño trivial de estas pérdidas de bienestar, los defensores del libre comercio tuvieron que inventar supuestos costos ancilares del proteccionismo, tales como la corrupción y el tráfico de influencias, para sostener el argumento contra el proteccionismo.¹⁸⁷ Desde luego que la corrupción y el tráfico de influencias difícilmente son exclusivos de los regímenes proteccionistas, como las administraciones mexicanas de los años noventa lo demostraron ampliamente. Mientras las empresas enfrenten una competencia razonable del mercado, las ganancias más altas del proteccionismo pueden fomentar el crecimiento a largo plazo, al proporcionar recursos para la inversión. De nuevo en palabras del anti-proteccionista Deepak Lal: «La vitalidad del sector privado [mexicano] ayudó a mantener la competencia».¹⁸⁸ Aun los sectores más concentrados podían

129

¹⁸⁷ Helen Shapiro y Lance Taylor, «The State and Industrial Strategy», *World Development*, vol. 18, núm. 6, pp. 863-865.

¹⁸⁸ Deepak Lal y Hla Myint, «Prólogo», en Maddison, *op. cit.*, p. vii.

contar con cuatro empresas principales.¹⁸⁹

El proteccionismo tenía sus problemas. Manuel Suárez Mier, un ex funcionario del Banco de México y profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México, duda de las cifras acerca de la protección efectiva, debido a que los cupos de importación y otras barreras no arancelarias las hacen difíciles de medir. «Como consumidor, puedo decir que todos nosotros esperábamos hacer un viaje al extranjero para comprar ropa. Y esas industrias —textiles y de vestimenta— no sobrevivían bien.» Sergio Ghigliazza, director del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, dice: «México producía lámina de acero a 60 o 70% por encima de los precios internacionales. Y la calidad era tan mala que 30% de la misma tenía que descartarse. De repente, cuando pudo importarse de Estados Unidos o Japón, el costo de las estufas [cocinas] y de los refrigeradores bajó 50 por ciento».

Es más, sólo las mayores empresas podían manejar los procedimientos burocráticos para importar materiales y componentes exentos de derechos, que ellas incorporaban en los bienes que exportaban.¹⁹⁰ Sólo ellas tenían influencia para negociar los aranceles y cupos con los funcionarios. En parte debido a este hecho, los peores problemas industriales afectaron a los sectores de empresas pequeñas y más competitivas, que producían los tradicionales bienes de consumo. Golpeadas por la serie de crisis de 1976 en adelante, y hambrientas de capital, no tenían capacidad de inversión, y muchas dejaron de funcionar. Suárez Mier observa que, tras la caída de las barreras comerciales, multinacionales como

189 Casar et al., *La organización industrial en México*, p. 36, cuadro 2.3.

190 Mancera.

Levi's compraron algunas de las mismas plantas industriales y las renovaron para una producción eficiente.

No obstante, 10% del crecimiento real anual de las exportaciones industriales y una respetable mejora de la productividad total de los factores en los años setenta no es un cuadro de fracaso masivo. Es más, si las industrias de bienes intermedios pesados y bienes duraderos, favorecidas por las políticas industriales, hubieran sido tan ineficientes, habrían colapsado cuando se redujeron las barreras comerciales de 1985 a 1987 —el periodo cuando México entró al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) y se dio una apertura comercial mucho más dramática que cuando entró al Tratado de Libre Comercio (TLC), en 1994. Las fábricas no pueden transformarse de fracasos industriales en milagros de exportación de la noche a la mañana. Pero lejos de colapsar, esas industrias prosperaron. El crecimiento anual de sus exportaciones aumentó 12% anual en bienes intermedios pesados y 20% en bienes de consumo duraderos y bienes de capital. Como los economistas mexicanos Juan Carlos Moreno y Jaime Ros argumentan: «El destacado desempeño de las exportaciones de la industrialización mexicana... [era] en gran medida un legado del periodo de sustitución de las importaciones».¹⁹¹

Si la industrialización mexicana progresó tan bien, ¿por qué los déficit del comercio manufacturero (medidos de un pico del ciclo económico al otro para disminuir alzas y bajas) subieron de \$ 0.5 mil millones en 1972 a \$ 7.8 mil millones en 131

191 Moreno y Ros, «Market Reform and the Changing Role of the State in Mexico: A Historical Perspective», en Amitava Krishna Dutt, Kwan S. Kim y Ajit Singh (eds.), *The State, Markets, and Development: Beyond the Neoclassical Dichotomy*, Brookfield, Vt., Edward Elgar, 1994, p. 135.

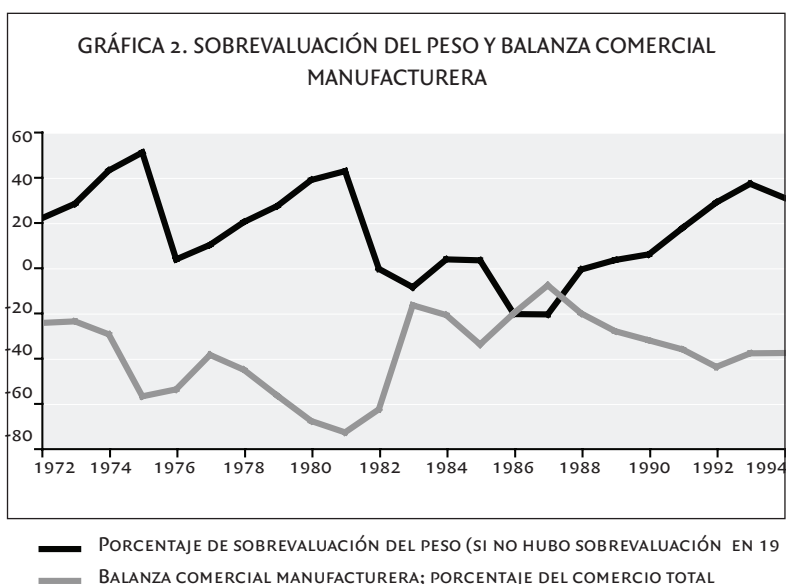
1979, cayeron a \$ 3.5 mil millones en 1984, luego estallaron en \$ 30 mil millones en 1994.¹⁹² Este último déficit gigantesco, que ocurrió después de casi una década bajo el régimen de libre mercado, difícilmente pudo haber sido causado por el proteccionismo.

Hay una razón convencional completamente correcta de por qué los déficit comerciales a veces aumentaban de la misma manera bajo los regímenes proteccionista y de libre mercado: eran causados por la sobrevaluación del peso, no por el proteccionismo. De 1970 a 1975, el peso se apreció 50% con respecto al dólar. El derrumbe de 1976 lo devolvió a su nivel de 1970, pero luego procedió a apreciarse 40% a través de 1981. Después de un curso errático en los problemáticos años ochenta, subió 40 ó 50% otra vez en 1994.¹⁹³ Cada vez que con la moneda nacional se lograba comprar 40 o 50% más bienes extranjeros, entonces las importaciones alcanzaban niveles insanos. Así, los déficit comerciales aumentaban cuando el peso se sobrevaluaba: el fenómeno se produjo con un movimiento en marcha cerrada (véase Gráfica 2). La sobrevaluación de la moneda en esta escala puede hundir a las industrias nacionales con las importaciones, y una vez que las fábricas cierran, la devaluación subsiguiente no puede revivirlas.¹⁹⁴ La sorpresa es la resistencia de la industria mexicana **a pesar** del caos macroeconómico. El mismo caos macroeconómico fue el problema, no la supuesta ineficiencia industrial.

192 Para fuentes sobre los déficit del comercio manufacturero, véase la Gráfica 2.

193 Cárdenas, *La política económica en México...*, p. 213.

194 Paul R. Krugman, «The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher: Notes on Trade in the Presence of Dynamics Scale Economies», en Krugman (ed.), *Rethinking International Trade*, Cambridge, MIT Press, 1990.



¿Por qué México a veces pasaba por grandes déficit de comercio manufacturero? No debido al proteccionismo —los déficit mayores los tuvo en realidad bajo el régimen de libre comercio, después de 1986—, sino porque el peso estaba sobrevaluado. Como en otros datos sobre el comercio exterior, las maquiladoras no están incluidas.

Los datos del comercio para 1972-79 son de López Portillo, Sexto informe de gobierno: Sector comercio, pp. 57, 68. Los datos para 1980-81 son de INEGI, Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos: Edición 1992, Aguascalientes, 1993, Cuadros 17.6 y 17.7. Los datos para 1982-90 son de INEGI, Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos: Edición 1995, Cuadros 17.6 y 17.7. Los datos para 1991-94 son del Banco de México, Indicadores del Sector Externo, números 152, 155 y 173. El índice de sobrevaluación del peso es de Cárdenas, La política económica en México, 1950-1994, p. 213 (el valor de 1970 = 100).

Veamos ahora la tercera razón de por qué el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones no causó las crisis de 1976 y 1982 en México. Supongamos, para esclarecer el

argumento, que el modelo de sustitución de importaciones se había agotado en México, después de todo, alrededor de 1970. La idea de que el modelo de sustitución de importaciones puede agotarse no es ilógica intrínsecamente; sin duda, la sobreprotección puede hacer que las industrias sean ineficientes. Así supongamos que, a pesar de la evidencia dada, tal ineficiencia importaba suficientemente en México en 1970 para crear grandes problemas estructurales.

Aun cuando los problemas económicos estructurales existían en México, no podían haber causado las crisis de 1976 y 1982. Los problemas estructurales ocurren cuando la industria manufacturera o los otros sectores principales de la economía real se vuelven ineficientes.¹⁹⁵ Las crisis económicas suceden cuando el peso se derrumba en la economía financiera. Ninguno de los modelos económicos estándares relaciona un tipo de problema con el otro; se requiere algún enlace político. Los problemas estructurales deben estallar de manera visible, causar un retraso económico sostenido y dar origen a protestas políticas. Esta presión fuerza a los políticos a pedir préstamos y gastar en exceso o adoptar otros expedientes de corto plazo para inflar la economía. Los enlaces políticos, en esta cadena deductiva excesivamente larga, se rompen en el caso de México.

¹³⁴ Si bien algunos argumentan que México sufría problemas industriales de largo plazo en 1970, los datos económicos muestran que no había todavía algún retraso real para forzar a los políticos a pedir préstamos y gastar. Lo que los contemporáneos llamaron la «atonía» de 3.8% en el crecimiento

¹⁹⁵ Los problemas estructurales en el sector bancario son la excepción, pero tales problemas no fueron un tema en México hasta 1994.

de 1971¹⁹⁶ —iimaginemos que este nivel de crecimiento sea considerado atonía!— fue sólo la pauta para el año en que una nueva administración entraba en funciones y comenzaba a planear proyectos de inversión.¹⁹⁷ Y ese crecimiento normal se logró a pesar del hecho de que la Secretaría de Hacienda redujo de manera excesiva la inversión pública, incluso en la opinión de algunos funcionarios conservadores en materia fiscal.¹⁹⁸ Si tal escasa debilidad podía forzar al Estado a pedir préstamos y gastar, lo que le llevaría hacia la crisis, ¿por qué con el crecimiento de 0% en 1953, el primer año completo en que el presidente Adolfo Ruiz Cortines estuvo en funciones, no aconteció lo mismo? No obstante la crisis de 1976, el crecimiento durante la presidencia de Luis Echeverría, de 1970 a 1976, disminuyó sólo ligeramente, de un promedio de 6.6% en los años cincuenta y sesenta a 6.2 por ciento.¹⁹⁹

Entonces, en la administración dirigida por José López Portillo, las exportaciones de petróleo, que subieron de la nada en 1976 (se descubrieron reservas unos pocos años antes) a más de \$ 16 mil millones en 1982,²⁰⁰ habrían hundido cualesquiera de los problemas industriales, si es que existían. No sólo no hubo retraso económico, sino que el crecimiento excedió el 8% anual, alrededor del 2% por encima de la pauta económica, en los años que llevaron a la crisis de 1982.

196 Cárdenas, *La política económica en México...*, p. 214.

197 Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt in Mexico», pp. 413-414.

198 Moctezuma.

199 Maddison, *The Political Economy of Poverty...*, p. 159.

200 René Villarreal, «The Latin American Strategy of Import Substitution: Failure or Paradigm for the Region», en Gary Gereffi y Donald L. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 312.

Los precios internacionales del petróleo bajaron de manera moderada en 1981 —un punto de discusión para algunos funcionarios mexicanos—, pero continuaron creciendo los ingresos por concepto de exportación del petróleo de México: casi 50% en ese solo año. El total de las exportaciones de México aumentó 28% anual en la década de 1970, no lejos detrás del meteórico 35% anual de Corea del Sur.²⁰¹ ¿Cómo el agotamiento industrial podría haber forzado a los políticos a pedir préstamos y gastar?

Angus Maddison, un economista conocido por estudios de crecimiento a largo plazo, concluye que los problemas económicos de México no fueron causados por la «ineficiencia del dirigismo». Ellos resultaron de «importantes errores en la política macroeconómica: intentar impulsar el crecimiento de manera demasiado rápida e ignorar las reglas de la responsabilidad fiscal y moneda segura».²⁰² La pregunta política es ¿por qué los funcionarios mexicanos adoptaron políticas riesgosas?

LA «CRISIS FISCAL DEL ESTADO»

136 La teoría de la «crisis fiscal del Estado» —o lo que en México se denomina más concretamente el Pacto de 1958, tras un convenio implícito entre el gobierno, los empresarios y los obreros, concretado como resultado de una fuerte ola de huelgas populares— le agrega algo diferente a la idea del fracaso económico estructural. Se sostiene que los subsidios y la reducción impositiva demandada por los empresarios para apoyar inversiones saludables causaron inevitablemente

201 Las cifras de exportaciones en dólares corrientes son de United Nations Statistical Yearbook, varios años.

202 Maddison, *op. cit.*, p. 4.

la profundización del déficit del sector público. Así, el puro esfuerzo de sostener el crecimiento forzaba al Estado a pedir préstamos y gastarlos en vías a la ruina fiscal y a la crisis económica.

En el caso de México, el argumento es como sigue: Adolfo López Mateos enfrentó la poderosa ola de huelgas, primero en 1958, cuando él era secretario del Trabajo, y luego en 1959, cuando ya era presidente. López Mateos creyó que las devaluaciones anteriores del peso, realizadas en 1938, 1948 y 1954, al erosionar los salarios, habían ayudado a que los líderes obreros radicales movilizaran el apoyo de los miembros, y él quería terminar ese ciclo.²⁰³ Al asumir la presidencia, le dijo a su secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, que la estabilidad política requería, por una parte, crecimiento sostenido, y, por otra, evitar la inflación que podía llevar a una devaluación.²⁰⁴

El argumento continúa que, para apoyar la inversión mientras se mantenían los precios estables, el gobierno ofrecía una serie de incentivos empresariales. Por ejemplo, las empresas estatales proporcionaban a las firmas empresariales electricidad, combustible y transporte en ferrocarril a bajo costo; las industrias «nuevas y necesarias» (aquéllas que iban más allá de la sustitución fácil de importaciones) tenían subsidios y protección arancelaria. Al mismo tiempo, los impuestos permanecían muy bajos, menos del 10% del producto interno bruto (PIB), y no podían subirse porque la escasez de controles de capital (inusual entre los países en vías de desarrollo en ese tiempo) habría permitido que los mexicanos

137

203 Ortiz Mena; Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-70*, México, FCE, 1995, p.19.

204 Ortiz Mena confirma la aseveración de López Mateos, e Izquierdo está de acuerdo.

ricos enviaran su dinero al extranjero para evadir el sistema impositivo.²⁰⁵

En esta línea argumental, se dice que nada podía moverse; así, para sostener la inversión y evitar la inflación, el Estado tenía que continuar proporcionando subsidios a las empresas sin aumentar los impuestos. Por consiguiente, para cubrir la brecha presupuestaria resultante, sólo le quedaba pedir préstamos, primero del Banco de México y luego del extranjero, hasta que los prestamistas se rehusaron y la estructura fiscal entró en crisis.

Éste es otro curioso argumento de que lo que aconteció tenía que ocurrir —las crisis de 1976 y 1982 eran inevitables—, pero tampoco convence por dos razones. La primera es que los impuestos podían haberse subido. En parte, este argumento es hipotético, aunque no más que el argumento de que podían no haberse subido, pero resulta que los impuestos se subían también de manera significativa. La segunda razón es por completo asunto de hechos: los déficit del sector público **no** estaban aumentando en la década de 1960, en realidad, estaban disminuyendo. ¿Dónde estaba la inevitable crisis fiscal? (Es notable cómo la gente puede adherirse a teorías, a pesar de la evidencia contraria.) Desde luego que los déficit del sector público explotaron antes de las crisis de 1976 y 1982 (un punto que nadie discute), pero explotaron porque los presidentes Echeverría y López Portillo rompieron abruptamente el Pacto de 1958, no porque fueran cautivos de éste.

Comencemos con el tema de que los impuestos podían haberse aumentado. Quienes argumentan que era imposible incrementarlos han dado importancia a un esfuerzo fracasado

205 Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, pp. 88-93.

do de reforma impositiva del año 1972.²⁰⁶ En 1971, los asesores del presidente Echeverría lo persuadieron de que la reforma tributaria era esencial para su plan de «desarrollo compartido» —crecimiento equitativo—, de acuerdo con Javier Alejo, quien encabezó el grupo de trabajo que hizo el borrador de la propuesta tributaria. El secretario de Industrias Estatales, Horacio Flores de la Peña, el líder de la izquierda económica, apoyó fuertemente la reforma.²⁰⁷ El secretario de Hacienda, más conservador, Hugo Margáin, la apoyó con algunas reservas; sólo algunos funcionarios del Banco de México pueden haberse opuesto.²⁰⁸

La finalidad de la reforma era la equidad impositiva y la reducción de la evasión fiscal. El código existente inducía a la evasión, al separar en categorías los diferentes tipos de impuestos, tales como el salarial, el relativo a las ganancias de las empresas, el que gravaba el arrendamiento de bienes raíces y el correspondiente a intereses sobre bonos. Las autoridades ni siquiera podían decir si una devolución fiscal relativa al pago del impuesto sobre intereses y otra por el impuesto sobre un salario correspondían a la misma persona. El hecho de que los bonos y las acciones se tenían de manera anónima también inducía a la evasión. La administración estuvo de acuerdo con una medida que requería que todos los ingresos fueran reportados en forma conjunta, con excepción de los intereses y los dividendos, pero ya no se podía tener bonos y acciones de manera anónima.²⁰⁹

En diciembre de 1972, el secretario de Hacienda Hugo

206 Cárdenas, *La política económica en México...*, p. 96; Maxfield, *op. cit.*, pp. 88-93.

207 Flores de la Peña.

208 Solís, *Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries*, p. 74.

209 *Loc. cit.*

Margáin y otros funcionarios se reunieron dos veces con los principales banqueros, industriales y sus comitivas de apoderados. Leopoldo Solís, director de Programación Económica de la Secretaría de la Presidencia, recuerda que «los representantes del sector privado fueron muy críticos y presentaron un frente común contra ambos proyectos de ley».²¹⁰ Su principal argumento, secundado (si no es que proporcionado en primer lugar) por los funcionarios del Banco de México, fue la queja perenne: la reforma tributaria precipitaría la fuga de capitales.²¹¹ La administración contestó que si los mexicanos ricos enviaban su capital a Estados Unidos o Europa, sólo tendrían que pagar impuestos más elevados allá.²¹² Como antiguo embajador en Washington, el secretario de Hacienda Margáin, según Solís, «mostró toda su habilidad diplomática para pasar por alto el tono mordaz de los representantes del sector privado y continuó explicando punto por punto los proyectos de ley».²¹³ Él, aparentemente, no se los ganó. Se dice que algunos días más tarde el Consejo Mexicano de Hombres de Negocio, un grupo de la elite de líderes empresariales, se reunió en privado con Echeverría.²¹⁴ El presidente abandonó el proyecto.

¿Por qué Echeverría abandonó la propuesta tributaria? En respuesta a esta pregunta, él habla con rodeos. Dice que el
 140 sector privado ni siquiera se reunió con él de manera privada,

²¹⁰ Ibid., p. 76.

²¹¹ Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, p. 92. Alejo, Izquierdo y Suárez Mier están de acuerdo en lo que respecta a la posición del sector privado, pero, a diferencia de Solís, no dicen que el Banco de México creó el argumento.

²¹² Alejo.

²¹³ Solís, *Economic Policy Reform in Mexico...*, pp. 75-76.

²¹⁴ Maxfield, *op. cit.*, p. 92.

como sí lo hizo de manera formal con él y otros funcionarios económicos. Pero agrega que, aunque algunos miembros del gabinete aseguraban que la reforma fiscal «resolvería los problemas económicos de México», aceptarla no sería tan fácil como ellos imaginaban. Los de ellos eran sólo «puntos de vista parciales». Mas ¿en qué habían errado supuestamente? «Son teóricos que escriben libros muy bonitos, pero nunca salen de sus bibliotecas [por lo tanto, no se dan cuenta que] nadie invierte simplemente para crear trabajo y pagar impuestos. El capital necesita reproducirse y obtener ganancias para invertir más. Los esfuerzos de los capitalistas tienen que ser retribuidos.» Tales perlas de sabiduría seguramente no escaparon a Leopoldo Solís, Javier Alejo, Hugo Margáin u otros funcionarios involucrados en el esfuerzo de la reforma tributaria.

¿Este episodio demostró la imposibilidad de cualquier reforma para gravar más a los ricos? Algunos académicos creen esto.²¹⁵ Suárez Mier, quien trabajó en la reforma impositiva bajo Alejo, dice que nunca se aprobó porque «había demasiados grupos de interés, tanto en el gabinete como en el sector privado cercano al gobierno, tales como banqueros e industriales». Ortiz Mena manifiesta que la reforma tributaria era posible —y en realidad algo ocurrió mientras él fue secretario de Hacienda en los años sesenta—, pero argumenta que el peligro de la fuga de capital limitó las posibilidades: «La idea de que ya se podía gravar el capital de un día para otro y nada sucedería es un gravísimo error. Si se imponen condiciones más severas al capital aquí que en los Estados Unidos, se irá a los Estados Unidos. Hay que llevar a cabo la reforma fiscal de manera gradual». Si él hubiera continuado como secretario

141

215 *Ibid.*, pp. 88-93.

de Hacienda en la década de 1970, dice que no habría aumentado los impuestos de manera sustancial, en particular sobre el capital. Dado el incremento de los ingresos por concepto de exportación del petróleo de Pemex, Ortiz Mena argumenta que el ingreso del sector público era adecuado para apoyar el desarrollo sostenido de base amplia.

Otros ex funcionarios, incluyendo a asesores de Ortiz Mena, Víctor Urquidí y Rafael Izquierdo, piensan que una reforma tributaria sustancial era por completo factible. Alejo dice que Echeverría y Margáin no deberían haber hecho lo que la Secretaría de Hacienda siempre hizo —pactar con los empresarios— sino, en su lugar, deberían haber enviado simplemente la propuesta a la Cámara de Diputados. «Los impuestos no se negocian —dice Alejo— los impuestos se imponen.» Solís convence en cuanto a que el fracaso de la reforma impositiva de 1972 fue un mero mal manejo político de parte de Echeverría. La retórica izquierdista estridente del presidente asustaba a los hombres de negocio, quienes, según un estudio encomendado en ese tiempo por Solís, expresaron «temores de que el país se estuviera yendo hacia el socialismo».²¹⁶ Por consiguiente, ellos reaccionaron a la propuesta tributaria «puramente sobre bases ideológicas... más que como personal ejecutivo que debería haber evaluado el tema en términos estrictamente racionales».²¹⁷ Es más, Solís repara que a Echeverría le faltó movilizar a los trabajadores para apoyar la reforma impositiva, aun cuando ellos se habrían beneficiado mientras afectara principalmente ingresos no provenientes del trabajo, pero luego, cuando la inflación despegó como un resultado de los déficit presupuestarios, los

²¹⁶ Solís, *Economic Policy Reform in Mexico...*, p. 72.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 93.

movilizó para apoyar los aumentos salariales, que sólo causaron más inflación. Solís está convencido de que el impulso de los incrementos salariales contra la oposición empresarial requirió por lo menos tanta influencia política como la que habría sido necesaria para aprobar la mucho más sensata reforma tributaria de 1972.²¹⁸

Rafael Izquierdo, asesor económico del presidente José López Portillo desde 1976 hasta 1982, así como también del secretario de Hacienda Ortiz Mena en los años sesenta, acepta que una reforma impositiva habría originado que el capital abandonara México, pero dice que habría retornado. Hubo fugas de capital varias veces en las décadas de 1950 y 1960, pero retornaba tan pronto el clima de negocios era favorable en México. ¿Por qué no haría lo mismo cuando los ricos vieran que las finanzas públicas eran más saludables y una economía en crecimiento ofreciera buenas oportunidades de inversión?

Otra razón para suponer que la reforma impositiva era posible es que en realidad se aprobó en 1974 y en 1981, un hecho que se omite extrañamente en los debates sobre el tema.²¹⁹ La legislación de 1974 obligó a que se reportaran de manera conjunta todas las formas de ingreso, con excepción de los intereses.²²⁰ Los bonos fueron gravados con 12% si el propietario se identificaba, y 16% si no se identificaba.²²¹ Asimismo, los precios de la gasolina se duplicaron.²²² Esta última medida tenía el propósito en parte de aumentar el ingreso a corto plazo,

143

218 Ibid., pp. 84, 100.

219 Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*; Solís, *Economic Policy Reform in Mexico...*; Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt...».

220 Alejo.

221 Villarreal, «The Policy of Import-Substituting Industrialization...», pp. 97, 107.

222 Alejo, Suárez Mier.

y en parte era como un señuelo para provocar controversia y alejar la atención con respecto al resto del paquete, dice Alejo. Los precios de la gasolina crearon la tormenta pronosticada, la legislación se aprobó, y Echeverría es ampliamente considerado por haber continuado siendo uno de los presidentes mexicanos más poderosos hasta que la crisis de 1976 estalló dos años después. Entre un pequeño aumento al impuesto sobre el consumo en 1973 y la reforma de 1974, el ingreso total por impuestos se incrementó de 8.1 a 10.3% del PIB, una cantidad que está lejos de carecer de importancia.²²³ La reforma tributaria de 1981, durante el gobierno de López Portillo, abolió volúmenes de papeleo en unos 36 impuestos federales y 660 locales²²⁴ y estableció nuevos impuestos al valor agregado y sobre las utilidades. Los impuestos recaudados a los grupos de bajos ingresos (entre uno y cinco salarios mínimos) bajaron 50%, mientras aquéllos recaudados a los grupos con altos ingresos (más de 15 salarios mínimos) se triplicaron.²²⁵ Esto tampoco fue seguramente una reforma sin importancia.

El argumento más directo contra la teoría de que el Pacto de 1958 produjo de manera inevitable los déficit excesivos del sector público es que, simplemente, los datos no los muestran como tan excesivos. La escasez de datos proporciona terreno fértil para teorías imaginativas. Los datos sobre los
 144 pagos de la deuda del gobierno federal para los años cincuenta son insatisfactorios (véase Apéndice A), y no existen datos siquiera sobre las empresas estatales: la compañía petrolera Pemex, la empresa de suministro de energía eléctrica, los fe-

223 Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt...», pp. 419, 422.

224 Ibarra.

225 Moreno y Ros, «Market Reform and the Changing Role...», pp. 128, 141.

rrrocarriles y muchas otras a las que les correspondía la mitad del gasto público. Si se excluyen los pagos de la deuda, el balance del gobierno federal muestra una ligera tendencia al deterioro, de un presupuesto con un superávit de 0.3% del PIB en la década de 1950 a un déficit de 0.8% del PIB en la de 1960—un desempeño estelar, a pesar de todo.²²⁶

Los únicos datos que cubren todo el sector público, incluyendo las empresas estatales y los pagos de deuda, están disponibles sólo desde el año 1960, e indican déficit perceptiblemente **decrecientes**. Éstos cayeron de un promedio de 3.3% del PIB en 1960-1964, durante la administración de López Mateos, a un promedio de 2.1% del PIB en 1965-1970, con Díaz Ordaz (véase Cuadro 3).

Asimismo, el Pacto de 1958 no pudo haber estallado en déficit en los años setenta porque Echeverría y López Portillo se separaron claramente de las políticas económicas de las décadas de 1950 y 1960. Se trataba no sólo de un asunto de tasas impositivas y subsidios, sino también de mantenimiento de algo quizá más decisivo para la inversión: la confianza empresarial. Echeverría, en una actitud sin precedentes y gratuita, fue acre con el sector privado.

226 Para este cálculo se utilizaron las fuentes siguientes: los datos de gastos del gobierno para el periodo 1953-1958 son de INEGI, *Estadísticas históricas de México*, Aguascalientes, 1994, Cuadro 17.10; los ingresos son del Cuadro 17.6. El gasto gubernamental del periodo 1959-1970 es de Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador...*, Cuadro VII.5; los ingresos son del Cuadro VII.8. Todos estos datos provienen originalmente de la misma fuente: el presupuesto (*Cuenta de la Hacienda Pública Federal*) ejercido durante cada año, como es reportado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El producto interno bruto (PIB) es de INEGI, *Estadísticas históricas de México*, Cuadro 8.1

CUADRO 3. PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO, 1960-1970 (PORCENTAJE DEL PIB)							
GOBIERNO FEDERAL MÁS EMPRESAS					GOBIERNO FEDERAL SOLO		
	SECTOR PÚBLICO	ESTATALES					
	SUPERÁVIT O DÉFICIT	INGRESOS	GASTOS	SUPERÁVIT O DÉFICIT	INGRESOS	GASTOS	SUPERÁVIT O DÉFICIT
LÓPEZ MATEOS							
1959	ND	ND	ND	ND	7.4	8.1	-0.6
1960	-2.9	14.8	17.4	-2.6	8.1	9.6	-1.6
1961	-2.5	14.5	16.8	-2.3	7.1	8.5	-1.5
1962	-2.7	15.1	17.2	-2.1	7.5	8.8	-1.4
1963	-3.7	15.6	18.5	-2.9	7.9	9.5	-1.6
1964	-4.8	15	18.9	-3.9	7.6	9.4	-1.8
DÍAZ ORDAZ							
1965	-0.9	17.5	18.4	-0.9	8.2	9.8	-1.6
1966	-1.2	16.7	17.9	-1.2	8.2	9.1	-0.9
1967	-2.4	17	19	-2.1	8.4	10	-1.6
1968	-2.2	17.1	18.7	-1.6	8.8	9.8	-1
1969	-2.2	17.5	19	-1.5	9	10.2	-1.2
1970	-3.8	17.3	19.4	-2.1	9.1	10.9	-1.8

146

En contra de la hipótesis de quienes ven problemas estructurales en la economía mexicana, los déficit presupuestarios del sector público no aumentaron durante la década de 1960. En realidad, disminuyeron. Tuvieron un promedio de 3.3% del PIB en la administración de López Mateos, en 1960-1964, y 2.1% del PIB en la correspondiente a Díaz Ordaz, en 1965-1970. El sector público comprende el gobierno federal, las empresas estatales, el Departamento del Distrito Federal, el déficit neto de los bancos públicos y otros rubros extra presupuestarios. Todos los datos de gastos incluyen los pagos de interés.

Los datos del gobierno federal son de Rafael Izquierdo (Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-70, México, FCE, 1995, Cuadro VII.15); los datos

de las empresas estatales y del sector público son del Cuadro VII.22. Los datos para el periodo 1960-1964 fueron reconstruidos originalmente por un grupo de trabajo de Hacienda-Banco de México y deberían ser considerados con un poco de precaución. La información sobre el PIB es de INEGI, *Estadísticas históricas de México*, Aguascalientes, 1994, Cuadro 8.

De cualquier manera, un déficit de 2 o 3% del PIB con un crecimiento económico del 6% anual está muy lejos del desastre. Los déficits permanecían «muy moderados» en los años cincuenta y sesenta, según el conservador en materia fiscal Francisco Gil Díaz, secretario de Hacienda de México de 2000 a 2006.²²⁷ El desempeño fiscal de México a lo largo de la década de 1960 llenó los requisitos del Tratado de Maastricht para la Unión Monetaria Europea,²²⁸ mejor que el cumplimiento por parte de varios países de Europa desde su unión.

Por ejemplo, él se apartó del texto de su informe a la nación en 1974, para improvisar un ataque contra «los riquillos mexicanos» que participaban en la fuga de capitales, quienes por lo tanto «obtienen el desprecio del pueblo» y llevaban a sus hijos «a la inadaptabilidad social, a la drogadicción, a la irresponsabilidad».²²⁹ Cuando un irritado sector privado integraba el Consejo Coordinador Empresarial y proclamaba unos principios algo inocuos, el secretario de Hacienda y amigo íntimo de Echeverría, José López Portillo, los pintó como

227 Francisco Gil Díaz, «Mexico's Path from Stability to Inflation», en Arnold C. Harberger (ed.), *World Economic Growth*, San Francisco, ICS Press, 1984, p. 341.

228 Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, p. 289.

229 Solís (*Economic Policy Reform in Mexico...*, p. 82) menciona que Echeverría dijo que los riquillos llevaban a la juventud «a la drogadicción». La transcripción oficial (Congreso de la Unión, *Informes Presidenciales*, Luis Echeverría Álvarez, RE-ISS-09-06-14, 2006, p. 226) dice que los riquillos llevaban a la juventud «a la derogación». Como alto funcionario de la administración de Echeverría, Solís oyó con seguridad el informe y lo discutió con sus colegas, así que es mucho más probable que esté correcta su versión que la de una transcripción de cinta magnetofónica.

«una mezcla imposible del ideario de Santo Tomás de Aquino, con los de la Escuela de Manchester, el utilitarismo del siglo XVIII, los execrados afanes literarios de Ayn Rand y las ideas de la Revolución mexicana... Es una fuerza corporativa... de ella al nazifascismo sólo hay un paso».²³⁰

Los datos del presupuesto muestran también cuán claramente se separaron Echeverría y López Portillo de las políticas económicas de los años cincuenta y sesenta. Si el Pacto de 1958 hubiera sido el problema, una lucha por contener el gasto y el fracaso en el aumento de los ingresos deberían haber causado restricción presupuestaria. Nada de esto sucedió (véase Cuadro 4).

El gasto público estalló de 22% a 32% del PIB con Echeverría, e incluso los incrementos sustanciales en el ingreso no podían seguir la misma tasa de aumento. Como el economista Edward F. Buffie observa, el crecimiento del ingreso gubernamental era «relativamente fuerte», pues hubo un incremento del PIB en 2% (gracias a la reforma tributaria de 1974), pero los «enormes» aumentos del gasto, el cual subió 6% del PIB, acrecentaron los déficits.²³¹ Si se agregan las empresas estatales al cuadro, el ingreso creció 5% del PIB, mientras el gasto se elevó 10% del PIB. Y sería un argumento extraño que la presión empresarial forzara al Estado a aumentar los gastos, cuando el sector privado se oponía, incesantemente y con vehemencia, al incremento de los mismos.

²³⁰ La cita es de Tello, *La política económica en México...*, p. 123.

²³¹ Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt...», pp. 422-423.

CUADRO 4 PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO, 1970-1982 (PORCENTAJE DEL PIB)							
	SECTOR PÚBLICO			GOBIERNO FEDERAL			PEMEX
	INGRESOS	GASTOS	SUPERÁVIT O DÉFICIT	INGRESOS	GASTOS	SUPERÁVIT O DÉFICIT	INGRESO NETO AL ESTADO
DÍAZ ORDAZ							
1970	18.9	22.3	-3.8	8.7	9.7	-1.0	0.6
ECHEVERRÍA							
1971	18.4	20.5	-2.5	8.4	8.8	-0.4	0.2
1972	18.7	22.9	-4.9	8.6	11.6	-3.0	0.4
1973	20.2	25.8	-6.9	9.3	12.4	-3.1	-0.2
1974	21.1	27.0	-7.2	8.8	11.6	-2.8	0.8
1975	23.1	31.9	-10.0	10.0	13.3	-3.3	0.0
1976	23.8	32.0	-9.9	10.7	15.5	-4.8	0.4
LÓPEZ PORTILLO							
1977	24.2	29.5	-6.7	10.2	13.6	-3.3	1.0
1978	25.5	31.0	-6.7	10.5	14.2	-3.7	1.0
1979	26.2	32.2	-7.4	10.1	15.2	-4.9	1.9
1980	27.8	34.6	-7.9	7.5	16.7	-9.2	6.3
1981	27.7	41.3	-14.7	8.3	20.8	-12.5	4.1
1982	30.1	46.4	-17.6	6.2	26.5	-20.2	8.3

Si la economía mexicana hubiera llevado de manera inevitable al sector público a pasar por déficit, como lo argumentan quienes ven los problemas estructurales en la economía, el esfuerzo por contener el gasto y el fracaso en subir los ingresos debería haber causado restricción presupuestaria. Ocurrió completamente lo contrario. Los ingresos aumentaron de manera sustancial, pero el gasto público explotó con el presidente Luis Echeverría, luego se redobló con el presidente José López Portillo.

El gasto y el ingreso del gobierno abarcan el gobierno federal y el Departamento del Distrito Federal. El sector público comprende el gobierno federal, el Departamen-

to del Distrito Federal, las empresas estatales y rubros extra presupuestarios. Todos los datos de gastos incluyen los pagos de intereses. El déficit del sector público abarca asimismo el déficit de los bancos públicos y es así ligeramente mayor que la diferencia entre el ingreso y el gasto. Los datos son de Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt in Mexico», en Jeffrey D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and Economic Performance*, vol. 2, Chicago, University of Chicago Press, 1990, pp. 422-423, 435-436.

López Portillo redobló el desempeño de Echeverría, al aumentar el gasto público de 32% a 46% del PIB. Y después de 1977, cuando comenzaron a operar los nuevos yacimientos petrolíferos, no hubo con seguridad falta de ingresos. El ingreso neto que Pemex proporcionaba al Estado (excluyendo todos sus gastos) aumentó de 0.4% del PIB en 1976 a 8% del PIB en 1982. En ese punto, el solo ingreso de Pemex era casi tan grande como lo había sido el ingreso total del gobierno federal en 1970. La cuestión no es por qué el Estado mexicano enfrentó algunas presiones inevitables en el ingreso, sino por qué lo despilfarró.

PROBLEMAS ESTRUCTURALES CONTRA PERCEPCIONES

Existe un problema común con las teorías estructurales acerca de las crisis de México. Supongamos que los problemas estructurales industriales estaban subyacentes; de todos modos, todavía no se habían manifestado en 1970. Con un crecimiento sostenido de 6%, no había retrasos económicos. Los déficit presupuestarios habían mostrado una tendencia marginal decreciente, y los déficit en cuenta corriente (el monto neto que México tenía que pedir en préstamo al extranjero, sobre todo para pagar importaciones) eran un «moderado» 2.8% del PIB, de nuevo en la opinión del conservador en ma-

teria fiscal secretario de Hacienda Gil Díaz.²³²

Más aún, todos pensaban que la economía estaba muy bien, excepto una pequeña corriente intelectual de izquierda. Aun quienes veían los problemas estructurales subyacentes admitían que el panorama dominante de la economía era el «triunfalismo».²³³ Los funcionarios de todo el espectro institucional del gobierno veían excelentes expectativas económicas.²³⁴ El presidente de la Confederación de Cámara de Comercio pronunció encomios sobre la economía.²³⁵ Octavio Paz, decidido crítico de su país, escribió en 1970 que su «economía... ha hecho tales progresos que los economistas y sociólogos citan el caso de México como un ejemplo para los otros países subdesarrollados».²³⁶ Fausto Zapata, un asesor cercano de Echeverría, dice:

Para algunas mentes lúcidas, con capacidad para ver el futuro, tal como Pablo González Casanova en su libro *Democracia en México*, el modelo económico había fracasado al crear muchísimos más pobres que ricos... Pero eran una minoría crítica. La mayoría de nosotros vivíamos en la total autocomplacencia. A los ojos de la mayoría, la

232 Gil Díaz («Mexico's Path from Stability to Inflation», p. 341) proporciona el dato de 2.76% del PIB (el cual redondeo en el texto) como el promedio del déficit en cuenta corriente, sin ajustar por la inflación, para el periodo 1960-1970. Su cifra para los déficit de cuenta corriente ajustados por la inflación es ligeramente más baja. El promedio de los déficit en cuenta corriente para el periodo 1958-1970 dado por Buffie (op. cit., p. 399) es de solo 1.9% del PIB.

233 Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México...*, p. 153; también Tello, *La política económica en México...*, p. 11.

234 Bracamontes, De la Vega Domínguez, Mancera, Moreno Valle, Romero Kolbeck y Moctezuma están de acuerdo, no sólo en que ellos veían que la economía estaba progresando, sino también en que la expectativa general era buena.

235 Tello, *La política económica en México...*, p. 11.

236 Paz, *Postdata*, p. 32.

economía era una maravilla... Esta forma de autocomplacencia es moralmente reprensible, pero los hombres de negocio, los líderes sociales, los dirigentes sindicales, el gobierno, la Iglesia y todas las grandes instituciones estaban convencidos de que el país, tal y como estaba, funcionaba muy bien.

El punto no es minimizar la muy injusta distribución del ingreso en México (aunque estaba mejorando levemente), sino más bien que el amplio consenso veía que la economía se desempeñaba de manera excelente. El consenso no veía los problemas estructurales, ni éstos eran evidentes en los datos del crecimiento, ni en los déficit presupuestarios ni en los préstamos del exterior.

¿Cómo entonces podían los problemas estructurales invisibles forzar a la administración de Echeverría a liberar de pronto el gasto público? En términos políticos, esos problemas no existían. Algunos economistas podrían advertir que algún día saldrían a la superficie problemas graves —sin duda, ninguna economía puede mantenerse siempre en su rumbo—, pero éstas eran teorías acerca del futuro no comprobadas. Los políticos no cambian por completo la política económica debido a tales argumentos teóricos. En México no había un evidente fracaso económico.



LA MACROECONOMÍA DEL CONFLICTO DE LA ELITE

El concepto de que las crisis de América Latina fueron causadas por la «macroeconomía del populismo» (una frase del economista del MIT Rudiger Dornbusch) es mucho más sencillo que los argumentos intrincados acerca de cómo los problemas estructurales industriales podían abrirse camino a través del sistema político para hacer eclosión en la economía financiera. No es ningún secreto que los políticos «populistas» (cualquiera sea el significado de esta etiqueta) tratan con frecuencia de fortalecer su base de apoyo al otorgar beneficios para el bienestar y al permitir aumentos salariales más allá de los niveles sostenibles. Tales políticas pueden ocasionar déficit presupuestarios e inflación y, de esta manera, llevar a las crisis.

153

No obstante, las presiones populistas sobre el Estado no causaron las crisis de México. El Estado no enfrentó presiones populistas significativas porque el partido gobernante controlaba fuertemente a los campesinos, a los obreros, así como a las organizaciones de la clase media, y la disputa electoral nacional era insignificante. En particular, en las crisis de

1976 y 1982, a veces culpadas a la macroeconomía del populismo, el mismo comportamiento del gasto público muestra que no tenía nada que hacer con asegurarse el apoyo político de la sociedad. El gasto público y los déficit presupuestarios (con exclusión de los pagos de la deuda, los cuales no consiguen apoyo político) se hundían en los años de elecciones. Ellos subían de pronto en años **pre**-electorales, cuando el poder realmente estaba en disputa, porque los grupos rivales dentro del partido gobernante trataban de ganar respaldo entre las elites políticas para la nominación presidencial de sus líderes. Esta contienda interna para ser el candidato oficial del PRI fue la principal causa política de las crisis económicas.

LAS INSURGENCIAS REALES Y SUPUESTAS DE LOS OBREROS

Si la presión de las organizaciones sociales hubiera ocasionado crisis económica en México, lo habría hecho hacia fines de los años cincuenta, no después de 1970. En la autorizada *Historia de la Revolución Mexicana*, José Luis Reyna dice que la ola de huelgas de 1958-1959 del sindicato de los ferrocarrileros «fue el primer movimiento social proletario importante que llegó a poner en crisis al sistema político, momentáneamente. Es, sin duda alguna, el movimiento más importante que ocurrió desde 1935», esto es, desde que el sistema corporativista del partido gobernante se consolidó.²³⁷ Reyna no pudo haber olvi-

237 Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, *Historia de la Revolución Mexicana*, 1952-1960, vol. 22, *El afianzamiento de la estabilidad política*, México, El Colegio de México, 1978, p. 157. Reyna escribió la sección sobre la ola de huelgas de los años 1958-1959. Excepto cuando realice otra referencia, el relato de las huelgas de 1958-1959 es suyo, pero es consistente con otras historias, tales como la de Peter H. Smith, «Mexico since 1946: Dynamics of an Authoritarian Regime»; Enrique Krauze, *Mexico: Biography of Power. A History of Modern Mexico, 1810-1996*; e Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*.

dado comparar la insurgencia obrera de 1958-1959 con la así denominada de los años setenta, porque escribió esas palabras en 1978, poco después de haberse destruido esta última. Pero el poderoso movimiento popular de 1958-1959, lejos de provocar a la macroeconomía del populismo, sólo introdujo el crecimiento más estable y rápido que México haya conocido.

La ola de huelgas comenzó con demandas de ingresos y sólo más tarde amenazó al sistema político. Las protestas obreras iniciales surgieron en 1956 entre los electricistas y los maestros de la Ciudad de México.²³⁸ En 1957, después de que los salarios de los 60,000 ferrocarrileros se habían erosionado durante años, especialmente en comparación con aquéllos de los trabajadores de otras industrias clave, varias secciones del sindicato presionaron con éxito a los líderes corporativistas para convocar a una comisión para estudiar el asunto. La comisión propuso subir los salarios 350 pesos al mes, un incremento de 38% para el promedio de trabajadores, intentando restablecer el poder adquisitivo que existía en 1948.²³⁹ En mayo de 1958, los líderes del sindicato ferrocarrilero rechazaron el consejo de la comisión y pidieron sólo 200 pesos.

Con las elecciones presidenciales próximas, en julio de 1958, los maestros de la Ciudad de México, junto con los trabajadores petroleros y los de la compañía de servicio de

238 Barry Carr, «Labor and the Political Left in México», en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Unions, Workers, and the State in Mexico*, San Diego, Center for U.S-Mexican Studies, 1991, p. 133.

239 El aumento era para aplicarse a toda la tablilla, sin considerar los diferentes niveles de pago de los trabajadores ferrocarrileros. Reyna (en Pellicer de Brody y Reyna, *op. cit.*, p. 175) dice que el promedio del salario de los ferrocarrileros era de 916 pesos mensuales en 1957.

energía eléctrica —todos sindicatos del sector público, excepto algunos de los trabajadores electricistas— ya estaban demandando aumentos. Pero los ferrocarrileros y los telegrafistas tenían una inusual capacidad para organizarse a escala nacional fuera de la estructura sindical corporativista porque ellos controlaban las comunicaciones. Unos supinos medios de comunicación los podían criticar y los criticaban, pero la censura de prensa no podía impedir que las secciones locales estuvieran al tanto de las acciones de las otras secciones.

Un grupo de la comisión de salarios de los ferrocarrileros, dirigido por Demetrio Vallejo, de Oaxaca, no sólo trataba de obtener los 350 pesos de aumento, sino que también comenzó a dar pasos que amenazaban el liderazgo corporativista. Ellos transmitieron por telégrafo a todas las secciones el plan de paros escalonados no autorizado: el trabajo debía pararse a las 10 en punto del día 25 de junio durante dos horas, dos horas más al día siguiente, y así hasta que se satisficieran sus demandas; de lo contrario, ellos paralizarían la nación en vísperas de las elecciones presidenciales. El gobierno y el sindicato corporativista apostaron que esa huelga no sucedería, pero se equivocaron. Dicha huelga se expandió en todo el país, parando el transporte. El 30 de junio, el presidente Adolfo Ruiz Cortines ofreció 215 pesos y los insurrectos aceptaron. Ellos habían ganado la primera vuelta.

Tras más huelgas, el gobierno permitió que los ferrocarrileros convocaran para elegir a su líder en agosto, y Vallejo resultó electo con 59,759 votos contra 9. Pero el sindicato no sabía cuándo acabar este proceso. Planteó más demandas: un 32% de aumento para los despachadores de trenes, otro 16.7% para todos los ferrocarrileros y 10 pesos por día para

alquiler. Además, pidieron mejorar la administración incompetente del ferrocarril; por ejemplo, no gravar a las compañías mineras estadounidenses con 20% menos que a los productores mexicanos. El «efecto de los ferrocarrileros» se expandió: los trabajadores de la empresa de servicio público de electricidad atacaron a su liderazgo corporativista; los de Pemex propusieron instalar «una auténtica democracia laboral»; los de teléfonos interrumpieron el servicio brevemente. Aun Fidel Velázquez, el perpetuo dirigente del movimiento obrero oficialista, observó el descontento y anunció que la justicia social era sencillamente un «mito» en México.

Cuando el sindicato ferrocarrilero amenazó con más huelgas antes de la Pascua de Resurrección de 1959, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje dio el paso usual de declararlas ilegales, pero esta vez el gobierno, encabezado por el nuevo presidente Adolfo López Mateos, lo dijo en serio. El Jueves Santo, 13,000 trabajadores fueron despedidos; el domingo de Pascua, 10,000 trabajadores fueron encarcelados. A la larga, no menos de 20,000 perdieron sus trabajos, medios de subsistencia y, en muchos casos, las casas proporcionadas por la empresa. Acusado de «disolución social» (cualquiera sea exactamente su significado, estaba en los libros de Derecho), Vallejo fue encarcelado hasta 1971. El resultado fue, como el historiador Enrique Krauze dice, «la subordinación —completa o parcial— de casi todos los grupos de la sociedad».²⁴⁰

157

En 1958, el gobierno gastó excesivamente para enfrentar fuertes huelgas, demandas salariales y una elección presidencial, la cual no podía permitirse que cayera en un caos, aun

240 Krauze, *Mexico: Biography of Power. A History of Modern Mexico...*, pp. 635-636, 663.

cuando era inconcebible una pérdida. Los desembolsos reales, excluyendo el servicio de la deuda, crecieron 14% ese año (véase Cuadro 3). Pero mucho antes del fatídico fin de semana de Pascua que terminó las huelgas, López Mateos y su secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, acordaron que debía pararse la inflación.²⁴¹ Así, ellos redujeron 5% en términos reales el gasto en 1959, entonces la inflación cayó a un mero 2%, porcentaje increíblemente bajo para un país en vías de desarrollo, y promedió en alrededor de ese nivel durante los próximos cinco años. El cómo una política de cooperación entre los grupos de la administración central permitió que se reforzaran esas reducciones al gasto es una historia para capítulos posteriores, pero los datos muestran que se reforzaron. La única amenaza popular real, aunque temporal, al sistema político desde su consolidación en los años treinta del siglo xx no produjo crisis económica.

158 ¿Podría la llamada insurgencia obrera de la década de 1970, aunque menos fuerte que las huelgas de 1958-1959, haber contribuido a la crisis de 1976? Hay dos problemas en relación con este concepto. Primero, en contraste con la gran actividad sindical en otras naciones latinoamericanas, tales como Brasil y Chile, la denominada insurgencia de México fue ampliamente instigada por la administración, en realidad, por el presidente, y nunca trastornó los recursos del Estado para controlarla.²⁴² Segundo, a diferencia de las huelgas de 1958-1959, las luchas de los años setenta ni siquiera estaban en relación con demandas salariales que pudieran causar problemas macroeconómicos, sino más bien con la demo-

241 Ortiz Mena.

242 Collier y Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, p. 601.

cratización sindical o, por lo menos, la expulsión de líderes charros. La falta de demandas salariales no es sorprendente, cuando la economía había estado creciendo rápidamente por años, y los obreros organizados, aunque corporativizados, se habían beneficiado de manera adecuada con ese crecimiento. En realidad, hoy todos los estudios están de acuerdo con que la distribución del ingreso mejoró por lo menos ligeramente en los años sesenta, y los estudios sobre migración indican que los recién llegados a la Ciudad de México encontraban rápidamente trabajo, más de la mitad de ellos en el sector formal de la industria.²⁴³

Todos los gastos excluyen los pagos de la deuda. (Los datos de éstos no están disponibles para la mayor parte de esos años, y con los pagos de la deuda, de cualquier manera, no se consigue apoyo político.) Los datos de los gastos para el periodo 1953-1958 son del INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 1994, Cuadro 17.10; los de ingresos son del Cuadro 17.6. Los datos del gasto correspondiente a 1959-1970 son de Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador*, 1958-1970, 1995, Cuadro VII.5; los de ingresos son del Cuadro VII.8. La información sobre el PIB en pesos corrientes y de la década de 1970 es del INEGI, *op. cit.*, Cuadro 8.11.

Aunque pueda parecer extraño, el presidente Luis Echeverría alimentó los levantamientos obreros y desaparecieron cuando él los abandonó. Si bien Echeverría había sido secretario de Gobernación cuando el presidente Díaz Ordaz reprimió las protestas contra el autoritarismo en la Plaza de Tlatelolco en 1968, trató de distanciarse de estos hechos durante su campaña electoral, prometiendo «apertura democrática» y

159

243 Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt in Mexico», pp. 409, 412.



160

Si la presión social hubiera causado crisis económica en México, ésta debería de haber estallado después de la protesta popular más fuerte desde los años treinta, la ola de huelgas de 1958-1959 que Adolfo López Mateos enfrentó, primero como secretario del Trabajo y luego como presidente. Pero la siguiente década inauguró el crecimiento más estable y rápido que México tuvo en el siglo xx. Foto reproducida con permiso de la Secretaría General de la OEA.

CUADRO 5. CRECIMIENTO DEL GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL Y DÉFICIT PRESUPUESTARIOS, 1947-1970			
	CRECIMIENTO DEL GASTO REAL (PORCENTAJE POR AÑO)	SUPERÁVIT O DÉFICIT (PORCENTAJE DEL PIB)	CRECIMIENTO DEL PIB (PORCENTAJE POR AÑO)
ALEMÁN			
1947	12.2	0.9	3.5
1948	27.8	-0.2	4.1
1949	32.2	1.9	5.5
1950	-14.0	1.3	10.0
1951	12.0	1.6	7.7
1952	32.5	0.7	4.0
RUIZ CORTINES			
1953	-15.2	0.2	0.3
1954	32.4	-0.6	10.0
1955	-8.0	0.9	8.5
1956	13.7	0.6	6.8
1957	1.0	0.3	7.6
1958	14.1	0.5	5.4
LÓPEZ MATEOS			
1959	-5.3	-0.4	3.0
1960	26.5	-1.1	8.2
1961	-14.2	-0.4	4.9
1962	9.9	-0.4	4.6
1963	10.8	-0.2	8.0
1964	20.3	-1.1	11.7
DÍAZ ORDAZ			
1965	22.7	-1.8	6.5
1966	-8.5	-0.4	6.9
1967	10.6	-0.6	6.3
1968	8.3	-0.1	8.1
1969	18.4	-1.0	6.3
1970	4.9	-0.7	6.9

En 1958, como hubo estallido de huelgas en todo el país y se aproximaba una elección presidencial, el gobierno mexicano incrementó rápidamente el gasto. Mas al año siguiente lo redujo, bajando la inflación a 2% y manteniéndola alrededor de este porcentaje, una tasa bastante baja para un país en vías de desarrollo.

Todos los gastos excluyen los pagos de la deuda. (Los datos de éstos no están disponibles para la mayor parte de esos años, y con los pagos de la deuda, de cualquier manera, no se consigue apoyo político.) Los datos de los gastos para el periodo 1953-1958 son del INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 1994, Cuadro 17.10; los de ingresos son del Cuadro 17.6. Los datos del gasto correspondiente a 1959-1970 son de Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, 1995, Cuadro VII.5; los de ingresos son del Cuadro VII.8. La información sobre el PIB en pesos corrientes y de la década de 1970 es del INEGI, op. cit., Cuadro 8.1.

«desarrollo compartido». En diciembre de 1970, precisamente después de haber entrado en funciones, Echeverría proclamó: «¿Cómo vamos a hablar de democracia en México, si cuando se elige una mesa directiva de un sindicato el proceso no es democrático?»²⁴⁴ Él aprobó una ley laboral que en teoría permitía que sólo 20 trabajadores en una planta demandaran una nueva votación para determinar cuál sindicato los representaría. Más importante aún, ya que la ley podía siempre evadirse, en 1972 Echeverría nombró un secretario del Trabajo caracterizado por ser anti-charro, Porfirio Muñoz Ledo, quien comenzó a reconocer a importantes sindicatos fuera de la confederación corporativista, como el Sindicato Nacional de Trabajadores del Hierro y Acero, con empleados representantes en las fábricas del Consorcio Spicer y Zapata.²⁴⁵

El núcleo de la insurgencia obrera fue la Tendencia De-

²⁴⁴ Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, p. 43.

²⁴⁵ Pérez Arce, «The Enduring Union Struggle for Legality and Democracy», pp. 110,

mocrática, un movimiento de trabajadores de la empresa generadora de energía eléctrica cuya historia comenzó una década antes. Después de que el gobierno nacionalizara a la American Foreign Power en 1960, en realidad una adquisición vía la Bolsa de valores de Estados Unidos, se requirió legalmente que su sindicato relativamente democrático (la burocracia corporativista dejaba a menudo que las empresas multinacionales trataran sus propios asuntos laborales) y el más numérico sindicato charro dentro de la Comisión Federal de Electricidad, de propiedad estatal, se unieran.²⁴⁶ Pero la votación se demoró de manera reiterada porque el sindicato más democrático, dirigido por Rafael Galván, no quería ser devorado, y el sindicato charro, al cual se le permitía continuar contratando más trabajadores, quería estar seguro de que tendría una mayoría abrumadora.

Cuando Echeverría subió el volumen de su retórica democrática, Galván hizo lo mismo, y la corporativista Junta de Conciliación y Arbitraje anunció las elecciones sindicales. El sindicato charro, dirigido por Francisco Pérez Ríos, ganó fácilmente, pero Galván protestó, diciendo que en las papeletas para votar se había preguntado a cuál sindicato pertenecían los trabajadores, no a cuál sindicato ellos querían para representarlos. Él peleó las elecciones por toda la vía jurídica hasta la Suprema Corte; desde luego que perdió. Creyendo como el

²⁴⁶ Excepto donde haya otra referencia, esta información es de Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, pp. 304-325. Esta información es consistente con la de otros autores, como Pérez Arce, *op. cit.*, pp. 109-113; Judith Hellman, *Mexico in Crisis*, 2a. ed., Nueva York, Holmes & Meier, 1983, pp. 244-246; Kevin J. Middlebrook, *The Paradox of Revolution: Labor, the State, and Authoritarianism in Mexico*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 222-225; y la proporcionada por Carrillo Gamboa en la entrevista efectuada.

líder laboral Vicente Lombardo Toledano, durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas en la década de 1930, que la clase obrera debería aliarse con las corrientes progresistas revolucionarias del Estado, Galván presentó la petición de huelga, esperando que el presidente accediera. Pero la Junta de Conciliación y Arbitraje declaró ilegal la huelga, y el sindicato charro firmó un contrato con la empresa de servicio de energía eléctrica para representar a todos los trabajadores.

Entonces, Echeverría decidió entrar en la lucha para rescatar a la Tendencia Democrática. Convocó a un congreso, a fin de resolver el asunto —aun cuando ya había sido decidido legalmente— y él personalmente elaboró un pacto creando el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de México. Pérez Ríos, del sindicato charro, tendría el cargo más importante, el de secretario general, y Galván, de la Tendencia Democrática, sería el segundo de a bordo.

Así, la intervención extra-legal, si no es que ilegal, del presidente —después de que Galván perdiera las elecciones, la Suprema Corte confirmara el resultado, y la huelga propuesta fuera derrotada— mantuvo a flote a la Tendencia Democrática. Esto no era una poderosa revuelta popular desde abajo, como la de los trabajadores ferrocarrileros de 1958-1959, sino más bien la mano fuerte de Luis Echeverría desde
164 arriba, para pasar a manipular la acción como un titiritero.

Emilio Carrillo Gamboa, director de la empresa gigante en telecomunicaciones Teléfonos de México (Telmex), la cual enfrentó la mayor huelga real durante la administración de Echeverría, asimismo más por el control sindical que por salarios, y también decidida por el primer mandatario más que por los procedimientos establecidos, manifiesta que el presidente y el secretario del Trabajo apoyaron a los disidentes por-

que ellos querían «librarse de» Fidel Velázquez: «Ellos sentían que el líder verdadero del movimiento obrero en México debería ser el secretario del Trabajo».²⁴⁷ Éste servía a la voluntad del presidente; así Echeverría habría ganado el control.

Mas, para 1973, al enfrentar el aumento de la inflación y la sucesión presidencial, Echeverría se echó atrás en el apoyo a la Tendencia Democrática.²⁴⁸ En 1976, la estructura obrera corporativista destruyó a esta tendencia, y luego, en unos dos años, eliminó al resto de la denominada insurgencia obrera.²⁴⁹ Durante el gobierno del conservador Díaz Ordaz, 3% de las solicitudes de huelga fueron reconocidas como legales, pero sólo 1.9% lo fueron en el gobierno de Echeverría.²⁵⁰ No hubo ni remotamente fuertes demandas económicas bastante «populistas» para causar una crisis económica.

Con el presidente José López Portillo (1976-1982), los sindicatos continuaron dependiendo del Estado. Ninguno reconoció mejor esto que Carlos Tello, el izquierdista secretario de Programación y Presupuesto, cuyo proyecto económico nacionalista buscaba el apoyo sindical. En 1981, tras su salida del gobierno, él escribió:

Por un lado, la dirigencia sindical resuelve poner las organizaciones obreras al servicio del proyecto desarrollista promovido por el go-

247 Hellman, *op. cit.*, p. 242; y Samuel Schmidt, *The Deterioration of the Mexican Presidency: The Years of Luis Echeverría*, Tucson, University of Arizona Press, 1991, p. 78. Ambos autores coinciden.

248 Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, p. 314; Pérez Arce, «The Enduring Union Struggle for...», p. 112; Franco G.S. y J. Fernando, «Labor Law and the Labor Movement in Mexico», en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Unions, Workers, and the State in Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1991, p. 114.

249 Pérez Arce, *op. cit.*, p. 113.

250 Middlebrook, *The Paradox of Revolution: Labor...*, p. 166.

bierno... Por el otro,... el desarrollo de la organización obrera sufre desviaciones y se burocratiza, pierde el ímpetu que tuvo [en la década de 1930], disminuye sensiblemente su ritmo de crecimiento, no avanzan sus formas de organización, se despolitiza y divide, se generalizan las prácticas antidemocráticas y represivas, y disminuye el salario real de la clase trabajadora...²⁵¹

Los ingresos reales de los trabajadores sufrieron caídas durante el gobierno de López Portillo, entre 7% en el sector manufacturero y 20% en el sector público.²⁵² Después de alcanzar el pico en 1978 y 1979, las huelgas de jurisdicción federal (aquéllas realizadas en las principales industrias nacionales) cayeron abruptamente, mucho antes de que se produjera la crisis de 1982.²⁵³ Durante la administración de De la Madrid, en la década de 1980, aun cuando los salarios mínimos reales cayeron a la mitad,²⁵⁴ el porcentaje de huelgas reconocidas legalmente continuó en descenso.²⁵⁵ La inmovilidad de los trabajadores mexicanos contrastaba con las protestas en otros

251 Rolando Cordera y Carlos Tello, *México: La disputa por la nación*, México, Siglo XXI, 1981, p. 72.

252 Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt in Mexico», p. 434.

253 Bizberg, «Política laboral y acción sindical en México (1976-1982)», *Foro Internacional*, vol. 25, núm. 2, octubre-diciembre de 1984, p. 181. Middlebrook (*The Paradox of Revolution: Labor...*, p. 165) muestra un severo incremento en las huelgas: de 108 en 1981 a 675 en 1982. Esto habría sido respuesta más que causa de por lo menos la primera crisis (devaluación incontrolada) en enero de 1982. Pero Bizberg («Política laboral y acción sindical...», p. 180) dice que la gran mayoría eran huelgas de un día en las estaciones de radio locales; por otra parte, la actividad huelguística cayó en 1982. Él calcula que el número de persona/días perdidos por 1,000 trabajadores alcanzó el máximo en 1980, cayó a solo 16% de ese nivel en 1981, luego aumentó a 50% de ese nivel en 1982 (*op. cit.*, p. 183).

254 Middlebrook, *The Paradox of Revolution: Labor...*, p. 257.

255 Middlebrook, «State-Labor Relations in Mexico...», p. 12.

países grandes de América Latina.²⁵⁶ Ésta no es la vía por la que las demandas populistas causan crisis económicas.



Las demandas sociales no causaron la crisis de 1976 en México. La denominada insurgencia obrera de comienzos de la década de 1970 no era apoyada en realidad por nadie más que por el propio presidente Luis Echeverría (izquierda), en un esfuerzo por arrebatarle el control de los sindicatos al dirigente Fidel Velázquez (derecha). Cuando Echeverría decidió que, a pesar de todo, necesitaba el apoyo de Velázquez, abandonó a la insurgencia obrera y ésta colapsó.

EL CICLO DE GASTOS DE LA POLÍTICA DE ELITE

A menudo se supone que los gastos electorales en los países en vías de desarrollo, cuando los políticos compiten para comprar votos, causan inestabilidad macroeconómica que lleva a las crisis.²⁵⁷ Stephan Haggard y Robert R. Kaufman argumentan que, con frecuencia, aun los regímenes autorita-

167

²⁵⁶ Middelbrook, *The Paradox of Revolution: Labor...*, p. 265.

²⁵⁷ Haggard y Kaufman, «The Politics of Stabilization and Structural Adjustment», p. 272; Nelson, «Conclusions», p. 340; Heath, *Mexico and the Sexenio Curse: Presidential Successions and Economic Crises in Modern Mexico*, pp. 10-11.

«legitimar su gobierno». ²⁵⁸ Corea es una evidencia de tal ciclo electoral. ²⁵⁹ Un estudio de los gastos realizados con motivación política en América Latina concluye que los políticos, como sus contrapartes en otras regiones, utilizaban el gasto público —construcción de infraestructura, reclutamiento de trabajadores para el Estado y otorgamiento de beneficios para el bienestar social— como «un arma de supervivencia». ²⁶⁰ El gasto aumentaba de manera significativa durante los años electorales «porque los gobiernos que competían por la reelección trataban de conseguir apoyo». ²⁶¹

Este argumento no sirve para México. Después de 1952, cuando una fuerte campaña presidencial de oposición llevada a cabo por Miguel Henríquez Guzmán fue derrotada, y antes de 1988, cuando Cuauhtémoc Cárdenas retó seriamente al partido gobernante, el PRI no enfrentó ninguna competencia electoral significativa. Los partidos de oposición nunca obtenían más que 15% de los votos oficiales. ²⁶² Además, el Estado controlaba tan bien a las organizaciones sociales, que no podían siquiera protestar seriamente contra el fraude electoral. Como González Casanova observó en *Democracia en México* (la democracia era para él una esperanza, no una realidad): «la vida cívica no ha alcanzado el nivel en que las autoridades se ven obligadas, por su propio interés, a registrar cuidadosa-

²⁵⁸ Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, «Introduction», en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992, p. 31.

²⁵⁹ Haggard y Kaufman, «The Political Economy of Inflation and Stabilization in Middle Income Countries», p. 290.

²⁶⁰ Barry Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1987, p. 1.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 27, nota 12.

²⁶² Aguayo, *El almanaque mexicano*, p. 242.

mente los votos de la oposición, pues no hacerlo suscitaría serios conflictos».²⁶³ Aun en 1988, cuando el cómputo oficial mostraba que el partido gobernante obtenía un escaso 50% de los votos emitidos,²⁶⁴ el PRI no estuvo preocupado de que las cosas salieran mal hasta la misma noche de las elecciones.²⁶⁵

Ames sugiere que, de todos modos, podría haber habido un ciclo de gasto electoral en México, porque el margen de la victoria importaba para «el ascenso de un sinnúmero de políticos de bajo nivel».²⁶⁶ Pero ellos no controlaban ninguna parte significativa del gasto público. ¿Por qué el presidente, a quien está constitucionalmente prohibida su reelección, arriesgaría grandes gastos en políticos de nivel inferior? (Un poco para algunos protegidos apenas importaba.) Por lo que respecta a los secretarios de Estado, quienes desempeñaban un importante papel en la aprobación de los gastos, ellos destacaban en la administración central, no por los cargos de elección. ¿A ellos les interesarían las multitudes de políticos compitiendo no sólo por cargos electorales, sino también por los de niveles inferiores?

La sucesión política nunca se decidió en elecciones; entonces, la transferencia del poder nunca estuvo en juego. La contienda por la nominación dentro del partido era la única real, no importando cuál fuera el cargo. Un precandidato para la nominación tenía que demostrar apoyo, no porque el partido temiese que podría perder las elecciones, sino porque quería que probara que él podía mantener el orden. Braulio Maldonado, un gobernador de Baja California, quien puede

169

263 González Casanova, *Democracy in Mexico*, p. 124.

264 Aguayo, *El almanaque mexicano*, p. 242.

265 Todas las fuentes están de acuerdo; véase el capítulo 9 de esta obra.

266 Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy...*, p. 33.

haber proporcionado el único informe interno del sistema político antes de la década de 1990 (y fue debidamente excluido), describió al candidato que se asegura el respaldo del presidente:

[E]l contendiente ha ... dado todo cuanto posee, él ha hecho incontables promesas, a menudo al precio de su propia dignidad. Él ha sido explotado sin compasión por cientos de políticos, dirigentes laborales, líderes campesinos y periodistas mercenarios... Él ya ha hecho planes para el gasto del presupuesto público, o aun de su propio salario, por el periodo de su ejercicio. [Pero una vez que él se ha asegurado la aprobación presidencial] el proceso es sumamente fácil y se gana la batalla; la victoria se ha asegurado en las antesalas gubernamentales. Ahora los sindicatos de obreros, las organizaciones campesinas, el sector popular y el partido lo declaran el Candidato Oficial.²⁶⁷

Como este aspirante a gobernador, los secretarios de Estado, al contender en esta gran carrera para la nominación presidencial, trataban de ganar apoyo entre las corrientes políticas —otros altos funcionarios, gobernadores, sindicatos oficiales— para mostrar que ellos podían mantener el orden político nacional.

170 El patrón mexicano del gasto político reflejaba el mecanismo de la sucesión política: en general, tenía picos en el año pre-electoral, cuando la contienda interna del partido para la nominación presidencial determinaba la transferencia real de poder, y disminuía durante el año en que se llevaban a

267 Citado en Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, pp. 274-275.

cabo las elecciones, en esencia acontecimientos de relaciones públicas. La década de los años cincuenta puede haber sido una excepción (véase Cuadro 5). Es de destacar que los datos para esos años están incorrectos porque sólo investigan el gasto gubernamental —no el gasto de las empresas estatales, el cual constituyó la mitad de todo el presupuesto del sector público y, según las fuentes de la Secretaría de Hacienda, fue a menudo el lugar donde se concentraba el gasto motivado políticamente.²⁶⁸ Mas el Estado bien podría haber incrementado el gasto durante los dos años de elección presidencial en la década de 1950 por lógicas razones políticas.

En 1952, el general Miguel Henríquez Guzmán montó la última campaña presidencial de oposición seria antes de que el sistema político fuera consolidado plenamente. El gasto real gubernamental se remontó 12% en 1951 cuando el partido de Henríquez Guzmán se separó, luego 32% en el año electoral de 1952. (Como antes, los datos del gasto excluyen el servicio de deuda para destacar sus usos políticos en el momento.) El gasto se ajustó después de la elección, cayendo 15% en 1953. En 1958, aunque la elección no estuvo en duda, las fuertes huelgas de los ferrocarrileros y de los trabajadores de otros sectores públicos fueron manejadas por vía de aumentos así como también de represión. Los aumentos fueron en su mayor parte producidos por las empresas estatales, tales como los ferrocarriles, no por el presupuesto federal, pero los salarios de los maestros estaban en el presupuesto, y podría haberse usado otro gasto del presupuesto. El gasto real, habiéndose movido 1% en 1957, aumentó 14% en el año electoral. De nuevo, se redujo al año siguiente, cayendo

171

268 Ortiz Mena, Urquidí e Izquierdo.

5% cuando terminaron las huelgas. En todo caso, los déficit presupuestarios (déficit, no gasto, son los que pueden causar crisis) fueron de menos de 1% del PIB durante ambos años electorales. Y no hubo crisis.

En la década de 1960 comenzó a surgir el ciclo de gasto pre-electoral, alcanzando el máximo en el año en que los grupos contendían dentro del partido gobernante por su nominación presidencial y cayendo en los años de elecciones. Los datos de la primera mitad de la década son aún de mala calidad. Un grupo de trabajo del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda reconstruyó posteriormente los presupuestos completos del sector público, incluyendo las empresas estatales, así como también el gobierno, pero es imposible desagregar los pagos de la deuda, los cuales se rezagaron con respecto al gasto en los programas. Los datos, tal y como son, muestran el mayor incremento de 16% en el año pre-electoral de 1963, y un aumento ligeramente menor de 14% en el año de la elección de 1964 (véase Cuadro 6).

172 Mas esto es un caso en donde las anécdotas son mejores que los datos. El secretario de Hacienda Ortiz Mena dice que los candidatos presidenciales utilizaron el gasto público para conseguir favores en sus esfuerzos por ganar la nominación presidencial en 1963. Por ejemplo, Donato Miranda Fonseca, secretario de Presidencia —una secretaría con un extraño nombre, distinta de la función del presidente, que asignaba fondos de inversión, entre otras cosas— permitió que el secretario de Obras Públicas y el de Comunicaciones y Transportes llevaran a cabo grandes programas de construcción, con la esperanza de ganar su apoyo para su candidatura.

CUADRO 6. CRECIMIENTO DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO Y DÉFICIT PRESUPUESTARIOS, 1960-1970			
	CRECIMIENTO DEL GASTO REAL (PORCENTAJE POR AÑO)	SUPERÁVIT O DÉFICIT (PORCENTAJE DEL PIB)	CRECIMIENTO DEL PIB (PORCEN- TAJE POR AÑO)
LÓPEZ MATEOS			
1960	ND	-2.6	8.2
1961	1.0	-2.3	4.9
1962	7.3	-2.1	4.6
1963	15.9	-2.9	8.0
1964	14.3	-3.9	11.7
DÍAZ ORDAZ			
1965	3.7	-0.9	6.5
1966	4.2	-1.2	6.9
1967	12.8	-2.1	6.3
1968	6.3	-1.6	8.1
1969	8.0	-1.5	6.3
1970	9.3	-2.1	6.9

En este cuadro, el sector público abarca el gobierno federal y las empresas estatales, pero no el Departamento del Distrito Federal ni las partidas extra presupuestarias, por lo cual no están disponibles los datos del gasto total. Todo el gasto incluye los pagos de la deuda. Los datos del gobierno federal son de Izquierdo (*Política hacendaria del desarrollo estabilizador...*, 1995), Cuadro VII.15; los datos de las empresas estatales son del Cuadro VII.22. Los datos para el periodo 1960—1964 fueron reconstruidos por un grupo de trabajo de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México y deberían considerarse con un poco de precaución. La información sobre el PIB es de INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 1994, Cuadro 8.1

Los datos de la década de 1960 no muestran un ciclo claro de un incremento del gasto en el año anterior a las elecciones, cuan-

do los aspirantes presidenciales trataban de conseguir apoyo de otras elites políticas, y una reducción del gasto en los años electorales, cuando ya se sabía quién era el ganador. En parte, la carencia de evidencia para este ciclo puede deberse a los datos erróneos. Los datos comprenden los pagos de la deuda (no hay otros disponibles), los cuales a menudo hacían su aparición después de los gastos corrientes (como, por ejemplo, durante la administración de López Portillo, véase Cuadro 7). En todo caso, los funcionarios de la Secretaría de Hacienda dicen que algunos aspirantes presidenciales siempre comenzaban a gastar en exceso en los años pre-electorales.

El caso más flagrante fue el de Benito Coquet, director general del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el programa de bienestar social para los trabajadores del sector privado.²⁶⁹ Un aliado del presidente durante mucho tiempo —en realidad, había sido el antiguo jefe de López Mateos en la Secretaría de Educación a comienzos de los años cuarenta—, Coquet trató de lograr apoyo para su candidatura presidencial sacando préstamos «flotantes» excesivos, es decir, préstamos contratados con bancos extranjeros pero que se mantenían fuera de los libros y que eran desconocidos por la Secretaría de Hacienda. Con esos préstamos, Coquet se apresuraba a construir una red nacional de centros médicos, complejos de alojamiento, teatros y otros proyectos. Los préstamos salieron a la luz justamente después de que Víctor Urquidi, el asesor económico del secretario de Hacienda, había pintado un cuadro rosa a los círculos financieros de Was-

269 El relato de estos acontecimientos es de Ortiz Mena, Izquierdo y Urquidi (Hacienda); Romero Kolbeck (Banco de México); y Moctezuma (Presidencia). Se tomaron algunos hechos de unas entrevistas, otros de otras, pero las historias son consistentes.

hington acerca de los modestos requerimientos de préstamos del exterior por parte de México. La revelación desconcertó a Urquidi, haciéndolo aparecer como alguien que engañaba o era incompetente.²⁷⁰

El presupuesto del IMSS, después de promediar 225 millones de pesos anuales desde 1959 hasta 1962, se remontó a 892 millones en 1963 y luego a 2,176 millones de pesos en 1964,²⁷¹ un incremento de alrededor de \$ 200 millones para los dos años, alcanzando a casi una quinta parte del total de la deuda externa acumulada de México.²⁷² En 1965, cuando los préstamos «flotantes» eran forzosamente registrados en los libros, el empréstito extranjero autorizado subió de \$ 92 millones a \$ 360 millones.²⁷³ Este empréstito y gasto era un factor principal para plantear una amenaza de crisis económica en 1965, según las fuentes de Hacienda.

El gasto del IMSS parece haber seguido un ciclo electoral así como también uno pre-electoral: se cuadruplicó en 1963, durante la contienda por la nominación interna del PRI, luego se duplicó durante el año electoral de 1964. La simultaneidad no puede estar completamente equivocada: aunque Coquet estuviera tratando de lograr apoyo para su nominación, los centros médicos y otras construcciones no podían detenerse súbitamente cuando él perdió. Pero también mucho del dinero registrado como gasto público durante el año de las elecciones de 1964 bien pudo haberse pagado en realidad durante

270 Urquidi.

271 Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador...*, p. 131.

272 Convertí el incremento del gasto en Seguridad Social a dólares al tipo de cambio de 12.5, luego dividí el resultado entre la deuda extranjera acumulada en 1962; información de Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, p. 148.

273 Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 145.

el año pre-electoral 1963,²⁷⁴ porque el sistema financiero del sector público de México tenía mecanismos para demorar el registro del gasto en los libros. Por ejemplo, una vez el presidente Díaz Ordaz le preguntó a Julio Rodolfo Moctezuma, entonces director de Inversiones Públicas, cuánto habían costado varias escuelas que habían construido recientemente. Un fideicomiso para las escuelas —un fondo *ad hoc* para la construcción, respaldado por un banco público— había pagado a los contratistas, pero la Secretaría de Educación, a la que aún le faltaban fondos para las escuelas, todavía no había pagado nada. Con el tiempo, la secretaría reembolsaría al fideicomiso, con interés, pero no lo había hecho cuando Díaz Ordaz le preguntó a Moctezuma cuánto habían costado las escuelas al gobierno. Así, su respuesta fue: hasta ahora, nada.

El hecho de que alguna parte significativa de la inversión, aunque no pueda determinarse con precisión qué proporción, se hiciera sustancialmente antes de lo indicado por los datos fiscales, sólo refuerza la evidencia de un ciclo de gasto político pre-electoral. El gasto efectivo durante el año electoral era menor de lo que los presupuestos indican, ya que algunos de los fondos eran en realidad desembolsados antes. Asimismo, parte del gasto registrado en el año pre-electoral se desembolsaba incluso antes. La contienda por la nominación comenzaba simplemente algo antes de lo que los datos fiscales sugieren, en el cuarto o incluso tercer año de una administración.²⁷⁵

Los datos desde mediados de los años sesenta hasta mediados de los ochenta son correctos, y el ciclo de gasto pre-electoral es claro y fuerte (véase Cuadro 7). El modelo puede

274 Moctezuma.

275 Ortiz Mena mencionó que Díaz Ordaz ya estaba preocupado acerca de los rivales para la presidencia en el tercer año de su administración.

corroborarse por una regresión para aislar el ciclo político del gasto público de los factores económicos tales como el crecimiento del PIB (los aumentos proporcionan más recursos) o de las reservas internacionales (los incrementos proporcionan fondos externos). El resultado es que de 1961 a 1988 el gasto público creció en general 11% en el quinto año, durante la contienda interna del partido para la nominación presidencial, y cayó 12% en el sexto año cuando tenían lugar las elecciones (véase Apéndice B). Si la regresión se hace con diferentes procedimientos, los números precisos varían, pero el resultado básico es siempre el mismo.

Con Díaz Ordaz, el gasto público aumentó 13% en el año pre-electoral de 1969 y sólo 1% en el año de las elecciones de 1970 (excluyendo los pagos de la deuda). El mayor déficit, aunque únicamente de 0.7% del PIB, fue en el año pre-electoral. Con Echeverría, el gasto público se incrementó 27% en el año pre-electoral de 1975, y nada siquiera en el año de las elecciones de 1976. De nuevo, el mayor déficit, entonces muy serio, en 6.5% del PIB (todavía excluyendo los pagos de deuda), fue en el año pre-electoral.

El peor caso ocurrió durante el gobierno de López Portillo: el gasto público aumentó rápidamente, alcanzando hasta un incremento del 22% en el año pre-electoral de 1981. El déficit fue asimismo, con mucho, el peor ese año, en 7.2% del PIB. De la Madrid, entonces secretario de Programación y Presupuesto, encargado de vigilar el desembolso, aunque conocido por ser un conservador en materia fiscal, no impuso recortes que habían sido declarados necesarios por un acuerdo previo del gabinete económico.²⁷⁶ Por el contrario, concluye José Ramón López Portillo, hijo del presidente y funcionario bajo

177

²⁷⁶ En el capítulo 8 de esta obra se detalla este relato.

De la Madrid, su jefe «demostró ser bastante flexible para... disimular su propia posición económica, a fin de no poner en peligro su futuro político». ²⁷⁷

La Secretaría de Programación y Presupuesto incluso encubrió datos de gastos. Tan tarde como en agosto, el director de estadística de la Secretaría de Programación y Presupuesto, un tal Carlos Salinas, continuó estimando el déficit presupuestario basándose en los datos de abril. Cuando su jefe, De la Madrid, ganó la nominación presidencial en septiembre, la estimación del déficit aumentó de pronto dos tercios. ²⁷⁸ Si hubiera admitido el problema presupuestario y recortara los gastos antes, incluso los partidarios están de acuerdo con que habría minado la candidatura de De la Madrid. ²⁷⁹ Los recortes presupuestarios comenzaron inmediatamente después de la nominación. El gasto público fue reducido 8% durante el año electoral de 1982, y el déficit, excluyendo los pagos de deuda, fue de un mero 0.6% del PIB. Pero debido a la deuda excesiva acumulada, el total del déficit fue de 14.7% del PIB: nivel de catástrofe.

178 Durante la administración de De la Madrid, los presupuestos de México fueron vigilados intrusamente por el FMI, y su economía estuvo atascada en la recesión. No obstante, el modelo de gasto pre-electoral apareció para continuar. El gasto público real se sostuvo prácticamente a sí mismo, cayendo sólo 1% en el año pre-electoral de 1987, luego se redujo 9% en el año electoral de 1988. Aquí es adecuado tener cierta precaución: la economía había estado en tal desorden durante toda la administración, que este gasto puede bien haber sido

²⁷⁷ López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making in Contemporary Mexico: International and Domestic Components*, p. 147.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 168.

²⁷⁹ Suárez Mier (un partidario), De Oteyza, López Portillo Romano, *op. cit.*, p. 169; Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*, pp. 397-398.

el menor de los problemas; y, con exclusión de los pagos de la deuda, el presupuesto presentaba un superávit sustancial.

En todo caso, los sofisticados políticos economistas de fines de los años ochenta encontraron vías más innovadoras, menos visibles, para inflar la economía en el año pre-electoral. El volumen total de los préstamos públicos de la banca de desarrollo, el cual puede causar inflación y sobrevaluación, al igual que déficit presupuestarios, se remontó de 22% del PIB en 1985 a 33% del PIB en el año pre-electoral de 1987²⁸⁰ —un enorme incremento convenientemente invisible en las cuentas fiscales escrutadas por el FMI. Como zar económico, puesto que eliminó a su rival Jesús Silva Herzog en 1986, Carlos Salinas controló en efecto ese préstamo. Él y su grupo contribuyeron asimismo a inflar 500% el mercado de valores desde enero hasta septiembre de 1987²⁸¹ —y, de esta manera, las expectativas acerca de sus aptitudes para el manejo económico, según fuentes que incluyen al entonces secretario de Industrias Estatales, Francisco Labastida, quien no formaba parte de la acalorada contienda por la nominación en ese año.²⁸² Empezando el 6 de octubre, dos días después de que Salinas ganara la nominación presidencial y dos semanas antes del derrumbe de la Bolsa estadounidense en 1987, el mercado de valores mexicano sufrió una baja importante, y finalmente se hundió más que cualquier otro en el mundo.²⁸³

280 El crédito procedente de la banca de desarrollo es de Carlos Salinas de Gortari, *Sexto informe de gobierno: Anexo*, México, Presidencia de la República, 1994, p. 116. El PIB en pesos corrientes es de Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, pp. 214-215, Cuadro A.4.

281 Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México: 1968-1990*, p. 254.

282 En el capítulo 9 de esta obra se detallan estos acontecimientos.

283 Basave, *Los grupos de capital financiero en México (1974-1995)*, p. 154.

CUADRO 7. CRECIMIENTO DEL GASTO DEL SECTOR PÚBLICO Y DÉFICIT PRESUPUESTARIOS, 1966-1988					
	CRECIMIENTO DEL GASTO REAL (PORCENTAJE POR AÑO)		SUPERÁVIT O DÉFICIT (PORCENTAJE DEL PIB)		CRECIMIENTO DEL PIB (PORCENTAJE POR AÑO)
	TOTAL	EXCLUYENDO INTERÉS	TOTAL	EXCLUYENDO INTERÉS	
DÍAZ ORDAZ					
1966	4	3	-1.4	-0.3	6.9
1967	9	9	-1.9	-0.7	6.3
1968	7	7	-1.5	-0.2	8.1
1969	13	13	-2.1	-0.7	6.3
1970	3	1	-1.4	0.2	6.9
ECHEVERRÍA					
1971	6	7	-2.0	-0.5	3.8
1972	21	21	-3.5	-1.8	8.2
1973	23	25	-5.2	-3.5	8.5
1974	11	10	-5.2	-3.3	5.1
1975	26	27	-8.5	-6.5	5.7
1976	2	0	-6.8	-4.2	4.4
LÓPEZ PORTILLO					
1977	0	-2	-4.6	-1.8	3.4
1978	12	12	-4.5	-1.6	9.0
1979	17	17	-5.0	-2.0	9.7
1980	21	21	-5.6	-2.4	9.2
1981	26	22	-12.0	-7.2	8.8
1982	18	-8	-14.7	-0.6	-0.6
DE LA MADRID					
1983	-16	-17	-7.4	6.1	-4.2
1984	-4	1	-5.8	5.9	3.6
1985	-3	-7	-6.8	5.4	2.6
1986	0	-13	-12.3	5.0	-3.8
1987	10	-1	-13.4	7.4	1.9
1988	-13	-9	-9.9	8.4	1.2

Después de 1970, el gasto del sector público se elevaba en exceso en el año anterior a las elecciones, cuando los aspirantes presidenciales contendían para conseguir apoyo de otras elites políticas, y caía en los años electorales, cuando ya no estaba en disputa el poder.

Los datos comprenden el gobierno federal y las empresas estatales, pero no el Departamento del Distrito Federal o las partidas extra presupuestarias que no están disponibles en cifras consolidadas. Todas las cifras son netas, excluida la amortización, el método correcto (véase Apéndice A). La información sobre el ingreso es de Carlos Salinas de Gortari, Cuarto informe de gobierno: Anexo, México, Presidencia de la República, 1992, p. 161. Los datos sobre el gasto son de Salinas, *op. cit.*, p. 168. La información sobre el PIB en pesos corrientes y de 1980 es de Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, pp. 214-215, Cuadro A.4.

LOS PELIGROS ECONÓMICOS DE LA POLÍTICA DE ELITE

Los candidatos para la nominación presidencial del partido gobernante no sólo usaban el gasto, sino que también lo ocultaban; los mismos datos, bastante difíciles de analizar en un país en vías de desarrollo antes del advenimiento de las computadoras, se politizaron. Por ejemplo, en 1973, el presidente Echeverría hizo que su amigo de la infancia, López Portillo, fuera secretario de Hacienda. Comprendiendo lo que significaba este ascenso, López Portillo comentó osadamente en sus primeras conversaciones con el director del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado, «Usted entiende que yo estoy en el camino directo a la presidencia de la República».²⁸⁴ Dentro de poco, los hábitos de gasto extravagante de López Portillo, que le ayudaron a recorrer ese camino, entraron en conflicto con el conservadurismo fiscal acostumbrado en el Banco de México. Sergio Ghigliazza, en-

181

²⁸⁴ Fernández Hurtado.

tonces funcionario de tercer rango en la jerarquía del Banco, recuerda que él se convirtió en el primer enlace con Hacienda porque los superiores habían dejado de hablarse entre sí. En una reunión, López Portillo mencionó una cifra para el déficit del sector público, que Ghigliazza conocía que era la mitad del tamaño del déficit real, porque todo el ingreso del gobierno estaba depositado en las cuentas del Banco de México y todo el gasto se retiraba de ellas. Ghigliazza se mantuvo con la mano levantada para hacer esta indicación, pero el secretario de Hacienda se rehusó a darle la palabra, así que él finalmente se paró y lo dijo abruptamente. López Portillo golpeó su puño sobre la mesa y finalizó la reunión. Así fue cómo se determinó la cifra para el déficit por parte de la Secretaría de Hacienda.

182 No sólo los aspirantes presidenciales tenían motivos para inflar la economía al momento de aproximarse la nominación, sino también el mismo presidente. Cuanto mejor estuviera la economía, en el momento en que él designaba a su sucesor preferido, menor la oportunidad de que se organizara cualquier oposición. Ésta era una consideración de suma importancia. Nunca vinieron desde abajo amenazas serias para el sistema político; sólo surgieron cuando una facción descontenta de la elite política se rebelaba, movilizaba sectores sociales y emprendía una campaña de oposición, como Henríquez Guzmán lo hizo en 1952 y Cárdenas en 1988.²⁸⁵ Salinas, quien había madurado dentro de la política mexicana, dice que la mayor responsabilidad del presidente durante la sucesión era

285 Hernández Rodríguez, «La división de la élite política mexicana», p. 262; Joy Langston, «Three Exits from the Mexican Institutional Revolutionary Party: Internal Ruptures and Political Stability», Working Paper núm. 11, México, CIDE, 1997, p. 3. En los capítulos 6 y 9 de la presente obra se dan pormenores de estas rebeliones de la elite.

«evitar que el PRI se desgajara por la confrontación entre los diferentes grupos y corrientes que militan en el partido».²⁸⁶ Una economía inflada no ayudaba a la separación de las facciones —tendrían más dificultades para movilizarse en busca de apoyo— y esto le daba libertad al presidente para designar a su sucesor preferido. Gustavo Carvajal, ex presidente del PRI, cuyo padre fue secretario de Gobernación, observa:

El momento cuando se gastaba más era el cuarto o quinto año del sexenio [y no el sexto, cuando había elecciones]. Ése era el momento más fuerte, cuando los proyectos ya estaban consolidados y toda la estructura gubernamental estaba involucrada en obras públicas: puertos, presas, distritos de riego. Esa inversión hace que el partido

se fortalezca; hay mucho trabajo, el sector privado obtiene buenas ganancias. Como resultado, cuando se designa un candidato presidencial, por lo general no hay conflictos en el país.

Tan pronto como se «revelaba» al sucesor presidencial, la tradicional brigada de funcionarios del partido, dirigentes de obreros, líderes campesinos y quienquiera que fuera importante —en especial los candidatos perdedores— estaban obligados a felicitar al ganador. Entonces, era imposible el cisma político, así como una campaña de oposición; todos los importantes habían respaldado al ganador y cualquiera que se separara sería visto como un despojador. Cárdenas y Henríquez Guzmán iniciaron sus separaciones antes de la nominación y cuando importantes sectores económicos habían sido perjudicados. Era el periodo anterior a la nominación, cuando las dificultades económicas no debían manifestarse.

183

286 Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 317.

La sucesión presidencial era peligrosa porque la lógica del sistema era siniestra. Los candidatos presidenciales tenían incentivos para lograr apoyo, al gastar y ocultar el gasto, pero todavía más que el candidato, el que tenía que librar la lucha era el grupo. El candidato ya había alcanzado el pináculo de una carrera política normal como secretario de Estado, pero las ambiciones aún incompletas de sus seguidores dependían de su progreso.

Por ejemplo, David Ibarra, secretario de Hacienda y contendiente presidencial en 1981, acusa que fueron en particular subordinados de su rival Miguel de la Madrid, como Carlos Salinas, quienes gastaron en exceso para reclutar gobernadores y otras elites políticas, a fin de apoyar las ambiciones de su jefe.²⁸⁷ De la Madrid dice que los miembros del grupo de Ibarra, como Óscar Levín, orquestaron «golpes bajos» contra él, como calumnias por la prensa. Finalmente, De la Madrid le preguntó a Ibarra: «¿no habría manera de limar esto? Además, ¿por qué vamos a pelearnos tú y yo si somos buenos amigos?»²⁸⁸ Quizá los dos podían haber suavizado las cosas. El problema fue que sus subordinados tenían más que ganar o perder que ellos. Compárese la carrera política de Carlos Salinas y la de Óscar Levín. ¿Cuántos alguna vez han oído hablar de Levín?

184 Así, el presidente, supuestamente quien tenía el control, se encontraba él mismo en la cumbre de un terreno peligroso de grupos en lucha. El presidente no podía incluso confiar en los datos económicos que ellos le proporcionaban. De cualquier manera, él tenía buenos motivos para gastar o para

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 407.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 168.

permitir que los grupos gastaran, con tal de que sólo los hiciera pensar que ellos estaban en realidad jugando la carrera presidencial. De esta manera él se aseguraba que ninguno de ellos se separaría, iniciaría una campaña de oposición y se apartaría del sistema político.

Tal conflicto intra-elite no causó inevitablemente crisis en México, como tampoco suceden crisis inevitablemente como consecuencia de gastos para comprar votos en las democracias. Pero este conflicto era la vulnerabilidad inherente al sistema político mexicano, el peligro que podía llevar a una crisis económica. El aspecto decisivo, más que las relaciones entre el Estado y la sociedad, era controlar el conflicto intra-elite. En los dos capítulos próximos se abordará la cuestión —un verdadero rompecabezas— de cómo el sistema político consiguió controlar de manera reiterada el conflicto interno y evitó crisis en las décadas de 1950 y 1960.



LAS CRISIS QUE NO SUCEDIERON

Una vez rechazadas las supuestas causas socioeconómicas de las crisis de México, volvamos a la política palaciega: ¿cómo la cooperación de la elite era un requisito para la estabilidad económica? y ¿cómo la lucha de la elite produjo crisis? La primera pregunta atañe a la estabilidad. ¿Por qué México fue tan estable en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado?

Un principio de ciencia social requiere que una explicación de por qué sucede algo debería estar acompañada de una explicación de por qué **no** sucede. De otra manera, ¿cómo pueden identificarse los cambios que hacen la diferencia? Un problema de muchas de las teorías acerca de las crisis económicas es que todavía no intentan explicar la estabilidad, excepto como un estado aparentemente natural que se obtendría, salvo los problemas específicos.²⁸⁹ Los puros nombres de las teorías usuales —el «agotamiento del modelo de sustitución de importaciones», «la crisis fiscal del Estado»,

187

²⁸⁹ Los modelos estadísticos de los economistas intentan explicar por lo menos tanto los periodos de crisis como los de estabilidad, un método que deberían adoptar los politólogos. Algunos, como Haggard y Kaufman, lo hacen.

«la macroeconomía del populismo»— sugieren que lo que todas las naciones necesitan hacer es evitar problemas para mantener la estabilidad. Pero las crisis periódicas son casi el estado normal de los países subdesarrollados. Desde 1976 hasta 1995, estos países tuvieron un promedio de una cada cuatro años y medio.²⁹⁰ Es demasiado fácil para un investigador insistir en sus problemas favoritos en las economías subdesarrolladas y culparlos de las crisis. La situación inusual —aquella que podría señalar factores políticos decisivos— es la estabilidad sostenida.

Hay otra razón para tratar de comprender la estabilidad económica. Una serie de crisis podrían ser ocasionadas por varias presiones diferentes —contagio financiero de países cercanos, un colapso en los precios internacionales del principal rubro de exportación de un país, la elección de políticos que no comprenden la macroeconomía—, pero es mucho menos probable que una serie de accidentes afortunados permitan que un Estado mantenga la estabilidad económica frente a varias presiones. Si algún conjunto de características políticas ayudó a evitar las diferentes amenazas que pudieron haber estallado en crisis en México en las décadas de 1950

²⁹⁰ Según los datos más completos que Gerardo Esquivel y Felipe Larraín del Harvard Institute for International Development pudieron obtener (Esquivel y Larraín, «Explaining Currency Crises»). Las naciones desarrolladas tuvieron un promedio de 1.7 crisis cada una durante los dos décadas, y los países que, durante el periodo, pasaban de la situación de en vías de desarrollo a la de desarrollados tuvieron un promedio de 2.8 crisis cada uno. Cuando las naciones en vías de desarrollo piden préstamos, a diferencia de las desarrolladas, no pueden emitir bonos en su propia moneda, sino en dólares o en otra moneda fuerte, por lo cual sus bancos centrales no pueden actuar como prestamistas de última instancia. Asimismo, los países en vías de desarrollo tienen sin duda más crisis debido a su relativa inestabilidad política.

y 1960, entonces ese conjunto debe haber sido un requisito decisivo para la estabilidad. Si, tras su erosión, el país sucumbió a una serie de crisis, entonces su pérdida es una importante causa subyacente de las crisis, cualesquiera fueran las circunstancias contingentes que también participaran para que ellas se dieran.

¿Cómo el Estado mexicano evitó las crisis en los años cincuenta y sesenta? ¿Qué hicieron los funcionarios para impedir las? ¿Quién propuso las políticas? ¿Quién tenía autoridad política para hacerlas cumplir? La respuesta —sorprendentemente polémica, dado el reconocido poder del presidente de México— es que, él estaba a la cabeza de una serie de mandos, y una y otra vez él imponía las políticas, aunque aceptaba por lo general el consejo de su secretario de Hacienda. El presidente controlaba el Estado de manera tan fuerte que podía requerir que los secretarios de Gobernación, del Trabajo y otros funcionarios llevaran a cabo lo que el secretario de Hacienda dijo que ellos debían hacer para evitar la crisis.

¿UNA ALIANZA HACIENDA-BANCA?

En realidad, contar la historia de lo que sucedió en la política mexicana no es con frecuencia sencillo. ¿Quién en verdad tenía autoridad sobre la política económica antes de 1970? La respuesta no es obvia: las instituciones formales con frecuencia parecían funcionar de una manera, mientras el poder podía ejercerse en realidad de otra. Hay dos opiniones básicas:

189

- Independencia de Hacienda. Un secretario de Hacienda, conservador en el aspecto fiscal, con amplia independencia de la esfera política —y en particular independiente de la contienda para la sucesión presidencial— controlaba la economía. Un or-

ganismo políticamente independiente, con personal integrado por funcionarios altamente instruidos, que disfrutaban de carreras seguras, tenía la capacidad y el incentivo de mantener la estabilidad económica. Así se han explicado las historias de éxito asiáticas en cuanto al manejo económico.

- Autoridad presidencial. Un presidente con la autoridad para establecer la política —y orquestar la acción estatal para hacerla cumplir— defendía los intereses a largo plazo del sistema político, entre ellos, la importantísima estabilidad económica. Tal ejecutivo bien podía tener el incentivo para evitar las crisis, como ha sugerido un politólogo que se apoya mucho en los modelos económicos, Mancur Olson, quien dice que «Un autócrata seguro tiene un interés comprensivo en su dominio que lo lleva a proporcionar un orden pacífico y otros bienes públicos».²⁹¹

La opinión mayoritaria está con la teoría de la independencia de Hacienda. Ésta sostiene que los «políticos», en la Secretaría de Gobernación, en la del Trabajo y en el aparato del partido, eran responsables de mantener el orden político —co-optando o, si era necesario, reprimiendo grupos que causaran problemas— y eran los únicos contendientes reales para la presidencia.²⁹² En otro ámbito de acción separado, los «técnicos», en la Secretaría de Hacienda y en el Banco de México, manejaban la economía. El politólogo estadounidense Miguel Ángel Centeno escribe: «En la práctica, [el secretario de Hacienda] tenía control absoluto sobre el presupuesto y la política económica general del gobierno... [Hacienda] podía aun resis-

291 Mancur Olson, «Dictatorship, Democracy, and Development», *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 3, 1993, p. 567. Olson fundamenta su aseveración casi como un teorema político. Yo sólo la propongo como una posibilidad política.

292 Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, pp. 77-78.

los esfuerzos presidenciales para reducir su autonomía». ²⁹³ El politólogo mexicano Miguel Basáñez va más lejos al decir que «los políticos tienen a su cargo los problemas políticos; los técnicos, los económicos y financieros; y los especialistas [tales como los de las secretarías de Educación u Obras Públicas], los servicios generales del gobierno». ²⁹⁴

Esquemática como parece la idea –¿cuándo los encargados de los problemas políticos han quedado apartados del tesoro público? y ¿cuándo las inversiones en escuelas o infraestructura han sido manejadas por meros especialistas?– cuenta con el apoyo de algunos ex altos funcionarios mexicanos. José Andrés de Oteyza, el izquierdista secretario de Industrias Estatales durante el gobierno de López Portillo, está de acuerdo con que la administración política y la económica estaban separadas antes de 1970:

El PRI nunca fue un partido político en el sentido estricto de la palabra; era un sistema político que aglutinaba distintas fuerzas políticas y armonizaba soluciones entre ellas. Bajo el paraguas del PRI había corrientes de centro, de centro derecha y de centro izquierda, nunca extremos radicales, ni fascistas ni comunistas, sino un grupo con un muy amplio espectro político. Y este pluralismo y su representación en el gobierno fue lo que permitió una forma de democracia *sui generis*. Acepto que era *sui generis*, pero al fin y al cabo democrática, plural y representativa. Por eso el sistema duró tantas décadas, porque aunque algunas personas puedan opinar en sentido opuesto, nunca fue un régimen particularmente autoritario o represivo.

191

En un país en donde ni el poder legislativo ni el judicial tenían

²⁹³ Ibid., pp. 78-79.

²⁹⁴ Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México: 1968-1990*, p. 66.

mucho peso, el verdadero equilibrio de fuerzas se daba en el seno del poder ejecutivo, es decir, en el gabinete presidencial. Ahí había secretarios de Estado o ministros que representaban diferentes intereses. Para caricaturizar la situación, el ministro de Agricultura representaba los intereses de los agricultores modernos mecanizados, mientras el ministro de la Reforma Agraria representaba a los campesinos más pobres. El ministro de Industria obviamente abogaba por sus agremiados, los industriales. Había representantes de los intelectuales, de los académicos, de los sectores más progresistas del país. Y todo esto era un juego político en que el Presidente manejaba a los ministros y él se reservaba la última palabra.

Durante décadas este juego fue básicamente político, no tocaba la administración económica. Ésta estaba delegada en el secretario de Hacienda, quien tenía mucha fuerza, pero que realmente, realmente, no jugaba ningún papel en la sucesión presidencial. Eran sólo los políticos quienes podían alcanzar la Presidencia. Es más, había una regla no escrita de que los verdaderos candidatos a la presidencia debían tener una cierta experiencia electoral. Todos los presidentes de la época [anterior] la tuvieron: Cárdenas, Alemán, Ruiz Cortines, López Mateos, Díaz Ordaz. Ellos habían sido gobernadores, senadores, diputados. Hacienda tenía muchísimo poder —un poder económico incuestionable—, pero la contienda por la presidencia tenía lugar entre las figuras políticas clave.

192

Manuel Suárez Mier, un ex funcionario del Banco de México en el otro extremo del espectro ideológico mexicano con respecto a De Oteyza, está de acuerdo con que, antes de 1970, una Secretaría de Hacienda no politizada fue decisiva para la estabilidad económica:

Había un muro cortafuego entre el manejo financiero y el político. Los

líderes políticos confiaban en los administradores financieros y los dejaban totalmente libres; el *quid pro quo* [la reciprocidad] estaba en que ellos no tenían un futuro político. Se comprendía de que para el éxito económico, no se podía mezclar la chequera con el poder político.

Esta separación se originó en la administración de Porfirio Díaz [antes de la Revolución Mexicana]. Sus así denominados científicos [los equivalentes a los técnicos posteriores] tenían un elevado estatus y mucho ingreso, pero no tenían acceso al poder político. Después de la Revolución, Adolfo de la Huerta fue el último ministro de Hacienda que aspiró a ser presidente. [Su rebelión de 1923 fue reprimida brutalmente.] Consideremos al presidente Lázaro Cárdenas; él era muy izquierdista, pero a lo largo de su administración mantuvo un secretario de Hacienda conservador.

Hay dos modos bastante diferentes de entender la independencia de Hacienda. Uno la ve basada en una alianza con la banca privada mexicana y con acceso a los prestamistas internacionales; el otra la ve como simplemente basada en las normas y costumbres de la elite.

La idea de una alianza banca-Secretaría de Hacienda intenta explicar no sólo la independencia política de la secretaría en las décadas de 1950 y 1960, sino también su pérdida de independencia después. Los políticos necesitaban financiamiento para cubrir los déficit presupuestarios —según el razonamiento—, así que ellos tenían que pedir préstamos ya fuera de la banca nacional o del extranjero. La banca nacional era fiscalmente conservadora y limitaba sus préstamos. Durante el tiempo en que los préstamos del exterior permanecieron relativamente escasos en las décadas de 1950 y 1960, la única manera que los políticos tenían de pedir préstamos en el extranjero era por medio de las conexiones de la Secretaría

de Hacienda con el Banco Mundial, el FMI y otros prestamistas internacionales. Por consiguiente, Hacienda mantenía influencia en el terreno político. Pero después del *shock* petrolero de comienzos de los años setenta, cuando los bancos del Primer Mundo necesitaban otorgar préstamos de los multi-mil millones de dólares de los exportadores de petróleo y comenzaron a procurar a los países de América Latina como clientes, los políticos mexicanos pudieron pedir préstamos por lo que ellos quisieran sin la asistencia de la Secretaría de Hacienda.²⁹⁵ Los políticos ganaron aun un mayor acceso a sus propios fondos y a préstamos del exterior después de que el mismo México se convirtió en un gran exportador de petróleo a mediados de la década de 1970. (Nuevos yacimientos petrolíferos se descubrieron unos pocos años antes.) Entonces los políticos dejaron fuera en realidad a Hacienda.

Es verdad que Hacienda mantenía vínculos estrechos con la banca privada. Antonio Ortiz Mena, el secretario de Hacienda de 1958 a 1970, cuyo ejercicio es virtualmente sinónimo de estabilidad en México durante esa época, menciona:

194

Mantuve un contacto permanente con los principales empresarios tanto en lo individual como a través de los organismos que los agrupaban. Mi relación con la Asociación de Banqueros de México y con la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros era de la mayor relevancia, ya que ambos asociados poseían una gran importancia

295 Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*; Centeno, *op. cit.*, p. 83. El argumento acerca de la fuente de la fortaleza de Hacienda-banca procede de Maxfield, pero ella lo usa para explicar la capacidad del Estado para promover la inversión, no su capacidad para sostener la estabilidad económica.

económica propia y tenían además relación e influencia sobre otros grupos empresariales.²⁹⁶

El vínculo estrecho entre Hacienda y los banqueros privados se había establecido antes de la Revolución. Luego, durante la década de 1920, Agustín Legorreta padre, propietario de Banco Nacional de México (posterior Banamex), cimentó una relación entre su familia y Hacienda al ayudar a pagar deudas en el exterior y al asegurar nuevos préstamos.²⁹⁷

No obstante, la teoría de que Hacienda mantenía independencia del terreno político por medio de su alianza con la banca privada y el acceso a finanzas del exterior tropieza con problema tras problema. Hasta 1936, el Banco de México, el cual era la única autoridad para emitir moneda, era una institución cuasi-privada con independencia real del gobierno — así la banca privada podía limitar la capacidad de los políticos para manejar los déficit—, pero para 1938, la administración había subordinado el banco a su control, según el respetado historiador económico mexicano Enrique Cárdenas.²⁹⁸ Desde entonces hasta mediados de la década de 1990 el gobierno gozó de la autoridad legal y práctica para extender cheques por gastos contra sus cuentas en el Banco de México, no importando cuánto estos gastos podían exceder a los ingresos, de acuerdo con fuentes tan autorizadas como Gustavo Romero Kolbeck, ex director del Banco de México. Al término de cada año, los sobregiros se convertían en bonos del gobierno.²⁹⁹ Dado el acceso de los políticos a los pesos, es difícil ver

195

296 Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, pp. 83-84.

297 Maxfield, *op. cit.*, p. 41.

298 Cárdenas, «La política económica en la época de Lázaro Cárdenas», *El Trimestre Económico*, vol. 60, núm. 3, julio-septiembre de 1993, p. 680.

299 Ghigliazza está de acuerdo. José Córdoba («Mexico», en John Williamson, ed., *The*

cómo es que Hacienda pudo haber transformado una alianza con la banca privada en independencia política.

¿Podría la Secretaría de Hacienda haber ejercido aun influencia en los políticos al controlar el acceso a los préstamos del exterior y a la moneda fuerte? Desde los años treinta hasta los cincuenta, Hacienda no pudo haber ejercido tal influencia porque no hubo préstamos del extranjero: México estaba en default. Por lo tanto, de acuerdo con esta teoría, se esperaría que los políticos manejaran grandes déficit presupuestarios. De hecho, Sylvia Maxfield, una defensora de esta teoría, dice que durante esas décadas «México siguió una política de libertad de dinero y alto gasto deficitario».³⁰⁰ Es extraño que ella tenga hechos erróneos. Aunque la política monetaria se discute, la fiscal era todo menos libre.³⁰¹ Desde 1934 hasta 1954, cuando Maxfield dice que prevalecía el «sistema inflacionario de financiamiento del déficit»³⁰², los déficit presupuestarios del gobierno estaban en un promedio de solo 0.3% del PIB.³⁰³

Maxfield dice que de mediados de los años cincuenta a los sesenta, cuando México tuvo acceso de nuevo a préstamos del exterior, Hacienda «pudo finalmente imponer su preferencia

Political Economy of Policy Reform, Washington, Institute for International Economics, 1994, p. 253) observa que el Banco de México sólo logró «plena autonomía» vía una enmienda constitucional aprobada en 1993, aunque incluso se discutió si realmente tenía esa autonomía en la práctica.

300 Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, p. 76.

301 Cárdenas, «La política económica en la época», p. 675. Cárdenas argumenta que la política monetaria del gobierno era conservadora, pero los bancos privados, el público y las sacudidas externas contribuyeron ocasionalmente al crecimiento expansionista.

302 Maxfield, *op. cit.*, p. 76.

303 Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, El Colegio de México y FCE, 1994, Cuadro A.25.

por la política de dinero escaso, con la asistencia de los aliados extranjeros: prestamistas internacionales». ³⁰⁴ Habrá sido a lo sumo unos pocos años. Los préstamos «flotantes» excesivos que salieron a la luz en 1964 ocurrieron porque Benito Coquet, el director del gran gasto del Seguro Social (IMSS), consiguió un préstamo extraordinario del exterior por alrededor de \$200 millones a comienzos de los años sesenta, el cual ocultó a la Secretaría de Hacienda.

Finalmente, la idea de que los préstamos de los bancos estadounidenses, al reciclar petrodólares después de 1970, permitió al presidente Luis Echeverría embaucar a Hacienda y gastar en exceso, no es completamente correcta tampoco. La administración de Echeverría acumuló sus primeros grandes déficit en 1971, antes del shock de la energía, en consecuencia, antes de que los bancos extranjeros pudieran haber reciclado petrodólares. E incluso, después de que los bancos estuvieron impulsando préstamos, 75 a 85% de la expansión monetaria que contribuyó a la inflación en el gobierno de Echeverría consistió en la emisión de pesos a nivel nacional. ³⁰⁵ Lo que cambió en 1970 fue que los anteriores presidentes no habían abusado de la antigua posibilidad política de manejar grandes déficit, pero Echeverría sí abusó.

¿INDEPENDENCIA DE HACIENDA CON RESPECTO A LAS NORMAS DE LA ELITE?

197

Otro argumento es que la independencia de la Secretaría de Hacienda dependía de las normas de la elite respecto a un terreno económico distinto del político. Es verdad que los al-

³⁰⁴ Maxfield, *op. cit.*, p. 16; véanse también p. 83 y ss.

³⁰⁵ Me refiero a la expansión de la base monetaria. Fuente: Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, p. 99, Cuadro III.3.

tos funcionarios económicos de los años cincuenta y sesenta pensaban que ellos mismos eran técnicos, en oposición a los políticos. El secretario de Hacienda Ortiz Mena habla de su predecesor, Antonio Carrillo Flores, como «un técnico, no un político». Carrillo Flores comenta en su diario: «Estoy convencido que es difícil entender a ‘los políticos’». El demonio nunca me tentará por ese lado».³⁰⁶ Tan temprano como en la década de 1920, cuando el presidente Plutarco Elías Calles metió en el redil estatal a los belicosos generales, él delegó las finanzas a expertos conservadores pre-revolucionarios.³⁰⁷ El presidente Lázaro Cárdenas, quien finalizó, en la década de 1930, con el poder real detrás del presidente que ejercía Calles, hizo que su secretario de Hacienda fuera un árbitro en la distribución de fondos públicos, y los sucesores en esa secretaría continuaron desempeñando el mismo papel.³⁰⁸

198 Sin duda, un personal altamente instruido y bien pagado fortaleció a Hacienda. Mario Ramón Beteta, secretario de Hacienda en la administración de Echeverría, dice: «Los funcionarios de Hacienda y del Banco de México conocían la materia. Si en alguna parte del gobierno había una verdadera carrera del sector público, era allí. Subíamos peldaño por peldaño —no había subsecretarios de 30 años de edad— y nos ganábamos el respeto por el conocimiento acerca de los asuntos económicos». Rodrigo Gómez, quien fuera director del Banco de México en casi todos los años cincuenta y sesenta, contrataba graduados prometedores y los enviaba a

306 Anotación del 16 de marzo de 1954. El diario de 1954, menos algunas referencias personales, fue proporcionado por el hijo de Carrillo Flores, Emilio Carrillo Gamboa.

307 Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, pp. 39-40.

308 Camp, *Politics in Mexico*, p. 134.

estudiar más en el extranjero. A su regreso, él los ubicaba en cargos de bajo nivel durante unos pocos años, así ellos aprendían cómo se trabajaba en México, de manera tan distinta a como funcionaba la teoría económica en el exterior. Se les pagaba con generosidad y tenían buenas posibilidades de ascenso en el banco o en la Secretaría de Hacienda.³⁰⁹

Además, estas áreas financieras del gobierno eran consideradas limpias. En *Vecinos distantes*, Alan Riding remite a los lectores a un capítulo lleno de relatos de corrupción, pero advierte que en «la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Banco de México y partes de la Secretaría de Hacienda, los funcionarios gozaban de una sólida reputación por su honestidad y profesionalismo».³¹⁰ Luis Giménez Cacho, un empresario de la industria del acero, dice que con el presidente Miguel Alemán, cuya administración abarcó de 1946 a 1952, la cual fue considerada especialmente corrupta, si uno recibía un empréstito del sector público, se esperaba que uno entregara un cierto porcentaje del mismo en la forma de un portafolio con billetes de cien dólares. Pero el portafolio **no** iba a los funcionarios del Banco de México, quienes de manera competente evaluaban proyectos alternativos y decidían sobre los préstamos; iba a tres «compadres» del presidente, quienes presumiblemente distribuían el contenido a través de la máquina política.

Altos funcionarios mexicanos veían a Hacienda y al Banco de México como un terreno distinto del gobierno por una buena razón; pero para Hacienda ser políticamente independiente significaba más que eso. El secretario de Hacienda tenía que ser capaz de actuar de manera independiente del

199

309 Beteta.

310 Alan Riding, *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*, Nueva York, Vintage Books/Random House, 1989, p. 121.

presidente y tenía que ser excluido de la contienda para la nominación presidencial. ¿Era así?

Los ex funcionarios discuten vehementemente si los secretarios de Hacienda podían en realidad ser candidatos presidenciales. El secretario de Hacienda Ortiz Mena niega que él alguna vez hubiera sido candidato presidencial. Al inicio del periodo de gobierno de López Mateos, en 1958, Ortiz Mena le entregó una carta al presidente, por la cual renunciaba a las ambiciones presidenciales a cambio de una total confianza en su administración económica, y cuando la contienda para la nominación de 1963 se aproximaba, él le aseguró al secretario de Gobernación Gustavo Díaz Ordaz que no era un rival.³¹¹ Pero los asesores de Ortiz Mena, Víctor Urquidí y Rafael Izquierdo, insisten en que él fue un candidato, y Romero Kolbeck, ex director del Banco de México, está de acuerdo con esta manifestación.³¹² Urquidí e Izquierdo dicen, por ejemplo, que el Plan de Acción de 1962 de Ortiz Mena, una plataforma económica amplia, presentada como respuesta de México a la Alianza para el Progreso del presidente John F. Kennedy, era en efecto una plataforma de campaña. Julio Rodolfo Moctezuma, director de Inversión Pública hacia fines de los años sesenta y subsiguiente secretario de Hacienda, ve la carta a López Mateos como una evidencia de

200 que Ortiz Mena no era un candidato, pero agrega que en política mexicana «hay cosas sobreentendidas», que «a lo mejor

³¹¹ Ortiz Mena. José Patrocinio González Blanco, director de Inversiones Públicas durante el gobierno de López Mateos, con posterioridad secretario de Gobernación y yerno de Ortiz Mena, está de acuerdo con que Ortiz Mena no fue candidato.

³¹² David Ibarra y Jesús Silva Herzog, ambos ex secretarios de Hacienda, dicen que Ortiz Mena fue un candidato presidencial real en 1970, pero Manuel Suárez Mier, un ex funcionario del Banco de México, no piensa así.



Una de las fortalezas de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México era su personal seguro, altamente instruido y bien pagado. Muchos fueron capacitados bajo Rodrigo Gómez cuando éste fue director del Banco de México, en el periodo 1952-1970. Sin embargo, ni la secretaría ni el banco gozaban de autonomía con respecto al presidente de México.

el presidente diría, si [Ortiz Mena] me lo dice [que no quiere ser candidato], es porque quiere...».

El predecesor de Ortiz Mena en Hacienda, Carrillo Flores, anota en su diario una conversación intrigante acerca de sus propias posibilidades para la presidencia: «¡Qué fea es la Secretaría de Hacienda!», le murmuré al presidente Adolfo Ruiz Cortines. El presidente le contestó: «¿Y a poco cree que esta silla es muy bonita? Le aconsejo que nunca se le ocurra ser candidato». Carrillo Flores le respondió: «Primero muerto». La reacción del presidente fue: «'No vaya a tomar en serio mis palabras, ya sabe cómo hablo con usted'». ³¹³

201

Si Ortiz Mena fue en verdad un contendiente presidencial es algo difícil de contestar (Carrillo Flores no se consideró un candidato potencial). No hay duda de que cada fuente, Ortiz Mena incluido, recuerda la situación como él la ve, pero nunca hubo ni pudo haber una lista definitiva de precandidatos

313 Diario de Carrillo Flores, 23 de febrero de 1954.

presidenciales. En realidad, no importa lo que el presidente estuviera pensando, él tenía que convencer que había varios contendientes fuertes, a fin de mantenerlos, a ellos y a sus grupos, desempeñando sus papeles dentro del sistema, no separándose para desafiar al sistema desde fuera. Los nombres de los supuestos precandidatos, reales o falsos, se divulgaban a la prensa o se susurraban entre la elite política. El presidente enviaba a supuestos candidatos para hablar con el sector privado o para llevar mensajes a ex presidentes como una insinuación de que ellos estaban en el juego; como fue el caso del poderoso político, jefe del Departamento del Distrito Federal, Alfonso Corona del Rosal. Más tarde, ellos negarían que hubieran sido candidatos, aunque todos lo pensaban y actuaban como si lo fueran. Luego el presidente elegía uno. Si el presidente había engañado a algunos haciéndoles creer que ellos eran contendientes, cuando en realidad eran precisamente «relleno», él se llevaría el secreto a la tumba porque, habiendo sido forzado a engañar a sus colaboradores cercanos, él no tenía otra alternativa.

202 Tal y como funcionaba el sistema, una **creencia** difundida de que alguien era un candidato equivalía a ser un candidato. Si Ortiz Mena trató de asegurar a Díaz Ordaz de que él no era un rival para la presidencia, fue sólo porque Díaz Ordaz creía que él era un candidato. Y una de las pocas cosas de la que no se le acusó nunca a Díaz Ordaz, ese maestro operativo de la Secretaría de Gobernación, es de inocencia política. Demasiadas personas de muy dentro del sistema político vieron a Ortiz Mena como por lo menos una posibilidad presidencial real para que Hacienda hubiera tenido verdadera independencia institucional.

La pura carta de Ortiz Mena renunciando a su candidatu-

ra hace surgir más dudas sobre la noción de la independencia de Hacienda con respecto a la sucesión presidencial. Si tal independencia se había establecido **institucionalmente**, ¿por qué escribir la carta? Mejor dicho, la carta parece ser el esfuerzo personal de Ortiz Mena para cobrar distancia de la sucesión presidencial y así lograr confianza en su consejo, precisamente porque la norma no lo distanciaba de manera suficiente.

Cualesquiera debilidades que el secretario de Hacienda podría haber tenido como candidato presidencial fueron, en el mejor de los casos, provisionales. Algunos tenían dudas de que ese secretario debiera ser candidato, hasta que un buen día —el 22 de septiembre de 1975, para ser exacto— el secretario de Hacienda José López Portillo fue nombrado y aceptado como el candidato presidencial. Si alguna norma anterior había mantenido a Hacienda al margen del terreno donde los «políticos políticos», como De Oteyza los llama, contendían por la presidencia, era débil.

Aun cuando Hacienda mantuviera alguna distancia de la sucesión política, ¿el presidente le concedería «absoluto control sobre el presupuesto y la política económica general del gobierno», como Centeno dice? No hay duda que la autoridad presupuestaria pertenecía legalmente al presidente.³¹⁴ El presupuesto anual tenía que ser aprobado por la Cámara de Diputados, pero ésta aprobaba todo lo que el presidente le enviaba. Además de eso, durante el año, el ejecutivo aprobaba regularmente grandes incrementos sin aun informar a la Cámara; por ejemplo, los **aumentos** presupuestarios aprobados en 1965 fueron 106% del presupuesto original. Tales

203

314 Ortiz Salinas, *Régimen político y toma de decisiones*, pp. 10-12.

incrementos correspondieron principalmente a tres rubros: inversión, deuda pública y uno donde cabía de todo, denominado «erogaciones adicionales». Esta última categoría por lo regular excedía su nivel presupuestario en más del 100%, en realidad, en 305% en 1970.³¹⁵

El presidente no delegaba su autoridad presupuestaria última en Hacienda. Los altos funcionarios económicos de los años cincuenta y sesenta están de acuerdo con que los presidentes mostraban gran deferencia hacia la pericia de los secretarios de Hacienda, pero ninguno dijo en las entrevistas que Hacienda controlaba de manera independiente la política económica.³¹⁶ Miguel de la Madrid, el presidente subsiguiente, quien comenzó su carrera en el Banco de México en 1960, dice:

Yo estoy seguro porque lo vi de cerca, los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz depositaron por completo su confianza en la administración técnica de los secretarios de Hacienda. Pero, además, los presidentes compartían las mismas tesis básicas que sus secretarios de Hacienda: Antonio Ortiz Mena, y antes que él, Antonio Carrillo Flores y Ramón Beteta, y el gran secretario de Hacienda que fue Don Manuel Suárez. Los presidentes establecían el marco político, pero entregaban la confianza de la ejecución y de las consideraciones técnicas a los secretarios de Hacienda.

204

Si el presidente decidía no escuchar a su secretario de Hacienda, ninguno lo forzaría a hacer. Cuando el presidente

315 Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, p. 62.

316 Ortiz Mena, Urquidí, Izquierdo, Moctezuma, Fernández Hurtado, Beteta. Suárez Mier y De Oteyza, de una generación posterior, no vieron de primera mano cómo funcionaba el sistema en las décadas de 1950 y 1960.

Echeverría removió a su secretario de Hacienda en 1973, proclamando infamemente que «la economía se maneja desde Los Pinos», la residencia presidencial. De la Madrid duda que representara algún cambio real de autoridad: «Yo creo que la economía siempre se ha manejado desde Los Pinos, pero de manera diferente». Los presupuestos eran equilibrados o sólo con un déficit ligero durante la presidencia de Lázaro Cárdenas porque, aunque político izquierdista, era un conservador en el aspecto fiscal, probablemente en reacción a la inflación galopante durante la Revolución Mexicana,³¹⁷ cuando las facciones rivales emitían cada vez más papel moneda inservible.

En el libro de Ortiz Mena acerca de la formulación de la política económica durante su administración, en cada instancia, cuando describe el control del gasto excesivo o la disminución de autoridad con respecto al gasto de otros secretarios, dice que él necesitaba respaldo presidencial.³¹⁸ El diario de Carrillo Flores menciona las discusiones diarias con el presidente acerca de los gastos. Así, el 20 de enero de 1954: «Entrevista con el Presidente, larga y cordial... [Él] aprobó [los proyectos de] obras [públicas], salvo [para] Comunicaciones». El 7 de abril de 1954: «[Reunión ayer] por la noche en la Presidencia con [el secretario de Agricultura Gilberto] Flores Muñoz acerca de los [recursos que él trataba de obtener para dos] bancos [agrícolas]. No se llegó a conclusiones, pero a la salida el Presidente me dijo que debo ser ‘más duro’».

205

Fernando Solana, funcionario de la Secretaría de la Presidencia en los años sesenta, quien después ocupó varios cargos como secretario de Estado, recuerda que, por ejemplo,

³¹⁷ Cárdenas, «La política económica en la época...», p. 689.

³¹⁸ Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, pp. 97, 99, 142, 168 y 169-172.

cuando el secretario de Marina le pedía al presidente Ruiz Cortines un millón de pesos, el presidente le decía: «¡Como no! Ve a ver al secretario de Hacienda». Luego él tomaba el teléfono y le decía a Carrillo Flores: «El secretario de Marina te va a pedir un millón de pesos. No le des nada».

EL PRESIDENTE, LA DEVALUACIÓN Y LAS HUELGAS

En las décadas de 1950 y 1960, cada vez que los acontecimientos amenazaban provocar crisis económica o perturbar la ordenada política económica, el presidente organizaba la poderosa respuesta del sistema político. Los presidentes respetaban los consejos de los secretarios de Hacienda, pero cuando en ocasiones los rechazaban, no valían nada.

El presidente Ruiz Cortines enfrentó la amenaza de crisis no mucho después de entrar en funciones en 1952. El gobierno había gastado en exceso antes de las elecciones, cuando el general revolucionario Miguel Henríquez Guzmán se separó del partido gobernante para emprender la última campaña presidencial independiente fuerte que hubo antes de 1988. Es probable que un mayor daño económico fuera el que ocasionó el ciclo de auge y depresión producido por la guerra de Corea.³¹⁹ De 1950 a 1951, las exportaciones de México, para abastecer a Estados Unidos durante el desarrollo de la guerra, subieron 40%, y su economía creció 18%. Cuando la guerra finalizó y los Estados Unidos entraron en recesión, las expor-

319 Una opinión ha sido que el gasto excesivo fue el problema (Ortiz Mena), pero Cárdenas argumenta de manera convincente que fue el ciclo de auge y depresión producido por la guerra de Corea. Mi relato del acontecimiento económico es de Cárdenas (*La política económica en México...*, pp. 44-47). En todo caso, para mi propósito no importa la causa del problema, sino que el presidente tenía la autoridad para controlarlo.

taciones de México disminuyeron, con lo que se restringió el acceso a las reservas en dólares. Al mismo tiempo, la inflación alcanzó 30% y, con un tipo de cambio fijo, el peso se sobrevaluó. Los esfuerzos extraordinarios que se realizaron para detener la inflación y estabilizar la economía fracasaron. A los bancos les estaba prohibido hacer algún préstamo sobre cualquier clase de depósito nuevo —para decirlo de otra manera, el encaje legal estaba establecido en 100%— y el gobierno manejaba un superávit presupuestario. El crecimiento bajó a cero. Con todo, el Banco de México se mantuvo perdiendo reservas: \$ 21 millones en 1952, \$ 42 millones en 1953 y \$ 43 millones en los primeros meses de 1954, números que fueron preocupantes entonces.³²⁰

Desde el momento en que fue designado secretario de Hacienda, en diciembre de 1952, Antonio Carrillo Flores le dijo con tristeza al presidente Ruiz Cortines que él consideraba que era necesaria una devaluación.³²¹ En el verano de 1953, él comenzó a hablar en serio con el presidente acerca de dicha devaluación.³²² En febrero de 1954, Ruiz Cortines estuvo de acuerdo con aumentar los aranceles 25% para reducir las importaciones y conservar dólares, pero todavía el Banco de México continuaba perdiendo reservas. El diario de Carrillo Flores menciona los movimientos día tras día. 24 de febrero: «Hoy perdimos \$ 1.6» millones de dólares»; 26 de febrero: 207 «Perdimos 1.2»; 1 de marzo:

320 Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica...*, Cuadro A.21, para 1952 y 1953; Miguel Alemán Velasco, *No siembro para mí: Biografía de Adolfo Ruiz Cortines*, México, Editorial Diana, 1997, p. 247, para comienzos de 1954.

321 Carrillo Gamboa.

322 Diario de Carrillo Flores.

«Seguimos perdiendo dólares»; 2 de marzo: «Dólar tranquilo»; 9 de abril: «Ayer se descompuso mucho el dólar»; 10 de abril: «Sigue mal»; 12 de abril: «Hoy mejoró mucho»; 14 de abril: «Nos saquearon \$ 10 millones». Carrillo Flores y el director del Banco de México, Rodrigo Gómez, querían devaluar mientras permanecía un colchón de reservas.³²³

Todos los involucrados sabían que, no importaba cuán exitosa pudiera ser a la larga, la devaluación tenía serias consecuencias políticas. Ninguno lo sabía mejor que el secretario de Gobernación Ángel Carvajal, encargado de mantener el orden político interno. Cuando él se enteró de los planes, llamó a Carrillo Flores y le dijo: «Que ojalá detengamos la medida, que el impacto será terrible», el secretario de Hacienda anota en su diario.³²⁴ Carrillo Flores estaba también profundamente preocupado. Poco antes de la devaluación, él estaba jugando al golf con su amigo Juan Sánchez Navarro, presidente del Grupo Modelo (que produce cervezas incluyendo Corona y una variedad de productos industriales). Sánchez Navarro recuerda:

208

Ese día Carrillo Flores jugó pésimo al golf. Siempre fue mal jugador de golf, pero esa vez su torpeza era increíble. Yo le dije: «Toño, ¿qué te pasa?» «No, nada. Estoy cansado.» Y Carrillo Flores terminó el partido. Entonces, para levantar su estado de ánimo, lo invité a ver la pelea de box entre un boxeador mexicano que era extraordinario, el Ratón Macías, [contra un negro americano]. El estilo de Macías era muy elegante y dominaba rápidamente al contrario; pero durante toda la pelea Carrillo Flores parecía [ausente]. A los espectadores les

323 Loc. cit. Asimismo, Carrillo Gamboa, Fernández Hurtado, Ortiz Mena.

324 Anotación del 14 de abril de 1954.



A comienzos de la década de 1950 subieron las exportaciones mexicanas principalmente para abastecer a las fuerzas estadounidenses en la guerra de Corea; luego, al terminar ésta, colapsaron. Entonces, México comenzó a perder reservas en dólares y enfrentó el inminente peligro de una crisis. El secretario de Hacienda, Antonio Carrillo Flores, advirtió del peligro y propuso una estrategia económica para evitarlo. Pero fue el presidente Adolfo Ruiz Cortines (arriba), quien reunió fuerzas del Estado para apoyar esta estrategia. Foto reproducida con el permiso de la Secretaría General de la OEA.

encantaba cómo estaba jugando el mexicano y, como al octavo round, empezaron a gritar: ¡Acáballo! Ellos estaban gritando, ¿no? Y, en efecto, el Ratón lo dejó knock out y Carrillo Flores ni se dio cuenta... Una semana más tarde se devaluaba el peso.³²⁵

El Sábado de Gloria, el inicio de un feriado bancario, el presidente revelaba «preocupación y tristeza», recuerda su director de relaciones públicas, Humberto Romero Pérez:

El Sr. Ruiz Cortines me preguntó: «Humberto, ¿en cuanto tiempo me puede reunir a los periodistas de radio y de televisión?» Yo imprudentemente le comenté: «Sr. Presidente, debe ser muy importante». Él me contestó: «Mire, no le voy a decir a usted para qué es. Simple y sencillamente ¿en cuánto tiempo?» «En dos horas», le respondí. Y cuando ya tenía a los periodistas de radio y TV, me dijo que pasaran. Yo vi a Carrillo Flores allí, y el presidente me manifestó: «Mire, esto es lo más doloroso que me ha tocado hacer en mi gobierno». Yo me quedé pensando qué podría ser: no habíamos tenido temblores, [el volcán] Popocatepetl no había hecho erupción, nada. Él era consciente de cómo las consecuencias de una devaluación empobrecerían a la gente. Aunque después se pueda mejorar la situación, la pobreza es seria. Él me dijo: «Voy a devaluar el peso mexicano». Pero me lo dijo cuando ya estaban todos reunidos, con el objeto de que ni yo fuera a cometer el error de una indiscreción.

210

Ruiz Cortines anunció que, mientras el día anterior se había comprado un dólar a 8.65 pesos, en lo sucesivo costaría 12.5 pesos.

Sólo el presidente podía haber organizado el esfuerzo

325 Sánchez Navarro dijo al «día siguiente», pero el diario de Carrillo Flores registra que el encuentro de boxeo fue el sábado 10 de abril y la devaluación ocurrió el sábado 17 de abril, así que corregí la cita.

gubernamental de amplia base para manejar con éxito la devaluación. La unidad de la elite política fue decisiva, según representantes de la oficina del presidente, el secretario de Gobernación, el de Hacienda, el Banco de México y el sector privado.³²⁶ Y aun cuando Hacienda ejercía un tradicional liderazgo entre los técnicos, ninguno ha sugerido alguna vez que controlara a los políticos.

Había que guardar el secreto antes de la devaluación. Además del presidente, del secretario de Hacienda, del director del Banco de México y del secretario de Gobernación, aquéllos que tenían conocimiento de la devaluación antes de que ocurriera fueron el secretario de Industria y Comercio, el director de Nacional Financiera (NAFINSA), el director del Banco de Obras Públicas (BANOBRAS), y los funcionarios de Hacienda Raúl Ortiz Mena, Raúl Salinas Lozano y Raúl Noriega.³²⁷ Dado el papel principal que desempeñaba el secretario del Trabajo Adolfo López Mateos en mantener bajos los salarios, parece inconcebible que Ruiz Cortines le hubiera ocultado la inminente devaluación mientras se la informaba al secretario de Gobernación. Pero se mantuvo un completo secreto. Sánchez Navarro no llegó a saber por qué su amigo, el secretario de Hacienda, estaba tan preocupado hasta después de que fue anunciada públicamente la devaluación.

Sin duda, la imagen de completa unidad encubre algunos disensos internos. Víctor Urquidí, entonces director de la oficina de la CEPAL en la Ciudad de México, recuerda que des-

211

326 Entrevistas con Romero Pérez, Gustavo Carvajal (hijo del secretario de Gobernación y subsiguiente presidente del PRI), Carrillo Gamboa (hijo del secretario de Hacienda), Fernández Hurtado (Banco de México), Sánchez Navarro.

327 Diario de Carrillo Flores; Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, pp. 36-37.

pués de la devaluación, Benito Coquet, el secretario privado del presidente (más tarde, el director del gran gasto del IMSS), convocó a una reunión secreta para tratar de obtener consejo. Habiendo confirmado años después de que la reunión se ocultó del secretario de Hacienda, Urquidí concluye: «el temor de Coquet era que Carrillo Flores pudiera estar engañando al presidente acerca de lo que proseguiría». Cuando hay sólo una persona que formula políticas, el engaño es uno de los medios principales que afecta a la política.

Mas si no había una unidad total de pensamiento dentro de la elite política, la unidad de acción fue impresionante. Los secretarios de Estado emprendieron de inmediato el control de los «tres o cuatro meses de crisis terrible» que siguieron a la devaluación, como Sánchez Navarro describe ese tenso periodo. Unas 50,000 solicitudes de huelga —tan fragmentada estaba la clase trabajadora mexicana— mantuvieron al secretario del Trabajo López Mateos viviendo y durmiendo en la secretaría, dedicándose con ahínco a sacar convenios salariales.³²⁸ Las autoridades hacendarias le habían dicho que podía aumentar los salarios tanto como 15% sin provocar suficiente inflación que pusiera en peligro la estabilidad económica; los aumentos deberían haber sido de casi 50% para recuperar el antiguo valor de los salarios con respecto al dólar. Las probabilidades políticas del secretario del Trabajo dependían de que fuera visto como teniendo el apoyo de la clase trabajadora, pero él mantuvo el aumento en un promedio de 10%.³²⁹ El secretario de Gobernación Carvajal se dispuso para calmar al sector privado

328 Romero Pérez.

329 Carrillo Gamboa, tanto sobre la aprobación de subas del 15% por parte de las autoridades hacendarias, como sobre el mantenimiento de aumentos en un promedio de hasta 10 por ciento.

—el valor en dólares de las cuentas bancarias, desde luego, se había desplomado—, así como también a los líderes de obreros y campesinos.³³⁰ Su trabajo era asegurar que la devaluación no produjera conflictos políticos, dice Romero Pérez: «Él usó maniobras políticas, experiencia política y, sobre todo, él estuvo muy al pendiente de los gobernadores estatales».

En tanto que el presidente demandó apoyo de sus secretarios, estuvo junto a ellos. Carrillo Flores estaba bajo una presión enorme. La ira pública por la devaluación lo forzó por primera vez a andar con un guardaespaldas; su padre le dijo que debería sentirse «avergonzado».³³¹ La atmósfera, cuando él se dirigió a la convención de banqueros, era glacial.³³² La actitud del Tesoro de Estados Unidos era «áspera y desagradable», él anotó en su diario. El Tesoro estadounidense se rehusó a otorgar un préstamo a México hasta después de que se hubiese restablecido la confianza.³³³ Agustín Legorreta, presidente del Banco Nacional de México, le dijo a Carrillo Flores que el rumor de la calle veía como inevitable una remoción de gabinete, y el ex presidente Alemán, jugando al golf con el secretario de Hacienda, le manifestó que el gobierno había «perdido prestigio» y necesitaba «cambios».³³⁴ Circulaban rumores de que ya había ocurrido otra devaluación,³³⁵ y en el curso de tres meses las reservas descendieron 50 por ciento.³³⁶

Cuatro veces el secretario de Hacienda ofreció renunciar,³³⁷

330 Gustavo Carvajal.

331 Carrillo Gamboa.

332 Diario de Carrillo Flores, 26 de abril de 1954.

333 *Ibid.*, 15 de septiembre y 16 de diciembre de 1954.

334 *Ibid.*, 15 y 18 de diciembre de 1954.

335 Carrillo Gamboa.

336 Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, p. 37.

337 Diario de Carrillo Flores, 1 de noviembre de 1954.

pero Ruiz Cortines no quería oír hablar de ello. Finalmente, le dijo a Carrillo Flores que si él renunciaba, «¿qué diría la gente de mí? ‘¿Ese viejo pendejo, por qué no lo sacó antes?’ Si yo creyera que tú no fueras capaz, yo te habría echado antes. Ahora no vengas a decirme que es tiempo de irte».³³⁸ Hacia fines de 1954, se estaban recuperando las reservas, como Carrillo Flores anota en su diario. 16 de diciembre: «Ganamos 2½ [millones de] dólares»; 17 de diciembre: «Ganamos 1½». México finalizó el año con \$ 205 millones en reservas, precisamente alcanzando los mágicos \$ 200 millones que Carrillo Flores había prometido, y se estableció la base del crecimiento estable y sostenido.

La ola de huelgas de militantes populares, trabajadores ferrocarrileros y telegrafistas, maestros y otros sindicatos del sector público, que estallaron cuando se aproximaban las elecciones presidenciales de 1958 y continuaron en 1959, plantearon la siguiente amenaza a la estabilidad económica. Los disturbios sociales en la nación dispararon la fuga de capital, y las demandas salariales pudieron haber desatado la inflación.

Como siempre, Hacienda desempeñó un importante papel en evitar la crisis. Por una circunstancia, la continuidad en la secretaría, a través de las administraciones, ayudó a asegurar el experto manejo de los asuntos financieros. Durante
 214 algún tiempo, Carrillo Flores había designado en efecto a Ortiz Mena, su amigo desde que eran estudiantes,³³⁹ para sucederle.³⁴⁰ Por ejemplo, cuando en representación de México asistió a la Reunión de Ministros de Hacienda del Continente Americano a fines de 1954, él llevó a Ortiz Mena como un

338 Carrillo Gamboa.

339 Ortiz Mena.

340 Carrillo Gamboa.

delegado alterno y, como la fuga de capitales todavía continuaba, incluso le dijo a la delegación estadounidense que si él tuviera que dejar el cargo, Ortiz Mena lo sustituiría.³⁴¹ Después de que López Mateos asumió funciones en diciembre de 1958, Ortiz Mena, sin duda trabajando con Carrillo Flores, quien se había convertido en embajador en Washington,³⁴² aseguró una línea de crédito del FMI por \$ 90 millones y \$ 100 millones del Banco de Exportación-Importación, además de \$ 365 millones en reservas del Banco de México y un fondo de estabilización de \$ 75 millones.³⁴³ Tan abundante acceso a dólares ayudó a las autoridades financieras a fijar el tipo de cambio.

No obstante, estas medidas financieras no habrían funcionado si los presidentes Ruiz Cortines y luego López Mateos no hubieran organizado un poderoso frente contra los huelguistas. He aquí un proyecto para el cual a Hacienda le hubiese faltado toda la autoridad para llevarlo a cabo, aunque hubiese sido políticamente independiente. Los secretarios del Trabajo, Gobernación, Industria y Comercio, y Comunicaciones y Obras Públicas estaban encargados de terminar las huelgas; los militares y la policía estaban movilizados en todo el país. Por ejemplo, el secretario de Industria y Comercio anunció a las esposas de los ferrocarrileros que perderían las viviendas proporcionadas por el gobierno si continuaban las huelgas.³⁴⁴ El secretario de Comunicaciones y Obras Públicas impidió que los trabajadores de dos ferrocarriles bajo

341 Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 38.

342 No tengo evidencia directa de que ellos trabajaran juntos, pero la infiero.

343 Ortiz Mena, *op. cit.*, pp. 86-87.

344 Salinas Lozano.



216

Cuatro veces durante los peligrosos meses después de la devaluación de 1954, el secretario de Hacienda Antonio Carrillo Flores (arriba) ofreció renunciar, pero el presidente Ruíz Cortines no se lo permitió. A diferencia de muchos presidentes posteriores, él estuvo junto a su secretario de Hacienda, así como lo hizo con sus otros secretarios, a pesar de las enormes presiones políticas. Foto reproducida con permiso de la Secretaría General de la OEA.

su administración directa se unieran a los huelguistas.³⁴⁵ Los métodos de las autoridades eran duros: compraban a algunos trabajadores con aumentos, despedían a muchos, desalojaban familias de sus casas, provocaban violencia, llenaban las prisiones más allá de su capacidad y encarcelaban a los cabe-cillas por una década. Se trataba de un esfuerzo concertado para mantener la estabilidad económica. Ningún funcionario gubernamental proporcionó apoyo a los huelguistas.³⁴⁶ El historiador mexicano Enrique Krauze escribe:

El sistema político en coro apoyaba las acciones del gobierno. En la Cámara, los diputados repudiaron a los «elementos extranjeros que la dirección sindical mantuvo con ánimo de fortalecer el injusto movimiento que auspiciaba». El poder judicial guardaba un circunspecto silencio. Los grandes empresarios aprobaban con entusiasmo la medida. La Iglesia no abría la boca, pero respiraba con el golpe dado a los enemigos del cristianismo. Aun *Siempre!*, la revista menos subordinada entre los «no tan subordinados», criticó la «inconcebible ceguera» de [l líder huelguista Demetrio] Vallejo.³⁴⁷

EL PRESIDENTE Y SU GABINETE

El presidente no sólo organizaba la respuesta de todo el sistema político frente a amenazas externas, sino que también ponía en orden los conflictos internos de la elite, que podían sencillamente destruir también la administración coherente de la macroeconomía. En diciembre de 1958, cuando López Mateos entró en funciones, aunque continuaba la fuerte ola de huelgas, estalló una peligrosa discordia entre Hacienda,

217

³⁴⁵ Bracamontes.

³⁴⁶ Salinas Lozano, González Blanco, Carrillo Gamboa.

³⁴⁷ Krauze, *Mexico: Biography of Power. A History of Modern Mexico, 1810-1996*, p. 638.

Industrias Estatales y Presidencia (una secretaría recientemente creada distinta de la oficina del presidente) acerca de la autoridad presupuestaria. Con frecuencia, se interpreta la victoria última de Hacienda como una demostración de su independencia política. Centeno escribe que el mismo presidente López Mateos trató de limitar su autoridad presupuestaria, pero «fracasó en controlar [su] poder».³⁴⁸ De hecho, fue López Mateos quien rescató la primacía conservadora en el aspecto fiscal de la Secretaría de Hacienda con respecto a las otras secretarías en materia presupuestaria.

218 El plan de reorganización administrativa que causó esta perturbación comenzó como un intento de resolver problemas que habían aparecido con Ruiz Cortines. El secretario de Hacienda Carrillo Flores había sentido que faltaba información adecuada para establecer prioridades de inversión para el sector público, así que, en acuerdo con el presidente, estableció la Comisión de Inversión dentro de la Secretaría de Hacienda. Esta comisión investigaba y aprobaba no sólo todas las inversiones gubernamentales federales, como cuando la Secretaría de Educación construyó escuelas o Recursos Hidráulicos construyó presas, sino también la inversión de empresas estatales, como cuando Pemex perforó pozos de petróleo o Altos Hornos de acero construyó hornos de coque. Sin embargo, —más evidencia de que Hacienda sola no podía haber manejado la economía— los funcionarios guardaban secretos, impidiendo que la Comisión fuera bien informada, así que Carrillo Flores sugirió que esta comisión se situara directamente bajo el presidente, quien podía imponer la cooperación.³⁴⁹

³⁴⁸ Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution...*, p. 80.

³⁴⁹ Moctezuma, Romero Kolbeck.

Para tratar este problema, el presidente electo López Mateos pidió a Eduardo Bustamante, un ex subsecretario de Hacienda, y a Manuel Moreno Sánchez, político y abogado, hacer un borrador de reorganización administrativa. Adaptando ideas francesas acerca de la planeación e ideas italianas acerca del control de las empresas estatales —en México, estas empresas habían sido ampliamente autónomas del gobierno— ellos propusieron una Secretaría de Programación y Presupuesto y un fortalecimiento de la Secretaría de Industrias Estatales.³⁵⁰ Programación y Presupuesto fue pensada para planear y presupuestar los gastos corrientes, así como también las inversiones de capital.³⁵¹

Entre tanto, también a solicitud del presidente electo, Antonio Ortiz Mena y su hermano, el subsecretario de Hacienda Raúl Ortiz Mena, desarrollaron un amplio plan económico para la administración.³⁵² Julio Rodolfo Moctezuma, secretario particular de Raúl Ortiz Mena en ese tiempo y posterior director de Inversión Pública y secretario de Hacienda, dice que el plan mostró con claridad los problemas más urgentes de México, organizó datos que no estaban disponibles de manera útil, y proyectó el desarrollo en diferentes sectores

350 Moctezuma. Este ministerio era la Secretaría de Bienes Nacionales antes de 1958, la Secretaría de Patrimonio Nacional después de 1958 (Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 46), y más tarde cambió su nombre varias veces más. Para evitar complicaciones, lo he llamado Industrias Estatales en todo el periodo estudiado, y estaba encargado de administrar las industrias estatales.

351 Alejandro Carrillo Castro, «El sistema nacional de planeación, las nuevas estructuras administrativas y procesos institucionales que lo conforman», en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Editorial Porrúa, 1981, p. 494.

352 Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, pp. 40-45; Moctezuma.

económicos para algunos años venideros: «Probablemente en aquel momento no haya habido otra persona más que él [Antonio Ortiz Mena] que haya tenido la visión completa del sector público y del país. Todo lo que se llamó después el Desarrollo Estabilizador se basó en tratar de instrumentar este esfuerzo de planeación». Por otra parte, Moctezuma dice que la reorganización administrativa propuesta por Bustamante estaba «bien hecha y bien redactada».

Aquí había precisamente un problema: ¿a quién el presidente delegaría la principal autoridad presupuestaria? La propuesta de Bustamante daba esa autoridad a Programación y Presupuesto y fortalecía a Industrias Estatales, no sólo debido a sus ideas acerca de la administración del sector público, sino también porque él esperaba ser nombrado secretario de un ministerio económico que no fuera el de Hacienda.³⁵³ Cuando el plan salió a la luz, Ortiz Mena se alarmó.³⁵⁴

Estalló una disputa de gabinete y, dice Moctezuma, surgió un «plan un poco raro». La propuesta Secretaría de Programación y Presupuesto fue renombrada como Secretaría de la Presidencia y se le atribuyó funciones de planeación ge-

353 Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 46; Romero Kolbeck e Izquierdo sobre las ambiciones políticas de Bustamante. José Patrocinio González Blanco, quien fue subdirector de Inversiones Públicas en la Presidencia de 1960 a 1961, y director de 1961 a 1964, y es, además, yerno de Antonio Ortiz Mena —pero era canciller en la embajada de México en Londres cuando tuvieron lugar estos acontecimientos— dice que Bustamante formuló una Secretaría de Hacienda fuerte porque creía que él sería el secretario de Hacienda. Éste es el único relato que oí que difiere de la historia expuesta en el texto. Yo lo encuentro dudoso, no sólo porque Ortiz Mena, Izquierdo y Romero Kolbeck no están de acuerdo, sino también porque Antonio Carrillo Gamboa, el hijo de Carrillo Flores, está tan seguro de que Ortiz Mena era el principal, si no el único, candidato a suceder a Carrillo Flores.

354 Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 47; Moctezuma.

neral, una autoridad no claramente definida sobre el gasto, las responsabilidades de la anterior Comisión de Inversiones, y algunos otros roles. Rafael Izquierdo, asesor económico de Ortiz Mena, escribe: «No había forma de conciliar el ‘programa de gasto público’, como responsabilidad de la Secretaría de la Presidencia, y ‘el presupuesto general de egresos’, como responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público».³⁵⁵ La propuesta de ley parchada dando la misma función a dos secretarías diferentes, desde luego, fue aprobada sin ninguna objeción por la Cámara de Diputados. Bustamante fue nombrado secretario de Industrias Estatales y Donato Miranda Fonseca, un político experimentado sin pericia en política económica, fue designado secretario de la Presidencia. Este último nombramiento se insinuó con seguridad a favor de Ortiz Mena.

De manera irónica, la ola de huelgas de 1958-1959, lejos de erosionar el manejo coherente del presupuesto, como se supone por lo general de las fuertes demandas populares, vino a ser precisamente lo que Ortiz Mena necesitaba para convencer al presidente en concentrar aún más la administración presupuestaria en la conservadora en materia fiscal Secretaría de Hacienda. Él apeló a López Mateos, argumentando que dividir la autoridad presupuestaria entre dos secretarías, como la ley parecía permitirlo, sólo causaría gasto excesivo, inflación, otra devaluación, erosión de salarios reales y —un punto que recordaba al nuevo presidente su antiguo cargo como secretario del Trabajo— más huelgas. Ortiz Mena le entregó su famosa carta renunciando a ambiciones presidenciales y pidiéndole plena confianza en su adminis-

221

355 Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador...*, p. 46.

tración económica. López Mateos estuvo de acuerdo y le dijo: «Para mí evitar la devaluación es un problema político; para usted es un problema económico».³⁵⁶ El presidente ordenó que cada pedido presupuestario de cada secretaría —asunto por asunto en todo el año— requiriera una firma de Hacienda así como también la suya.

Aun la administración día a día de los pedidos presupuestarios necesitaba el apoyo presidencial. Algunos secretarios trataron de presionar a Enrique Caamaño, el legendario avaro que en realidad firmaba las solicitudes —su título oficial era subsecretario de Egresos de Hacienda—, asegurándose primero la firma del presidente. De nuevo, Ortiz Mena fue con López Mateos; y el presidente estuvo de acuerdo con que antes de que él considerara una solicitud presupuestaria, se necesitaba la firma de Hacienda.³⁵⁷ El presidente Gustavo Díaz Ordaz, quien sucedió a López Mateos, estuvo de acuerdo con el mismo sistema.

Una vez el secretario de Turismo deslizó, junto con otros documentos, un pedido de gasto, a Díaz Ordaz, y el presidente —sin saber— lo firmó. Al presentarse con el documento, Ortiz Mena le recordó al secretario que debía ir primero con el señor Caamaño. Cuando el insatisfecho secretario de Turismo estaba yendo hacia la oficina de Caamaño, Ortiz Mena in-
 222 formó a su subsecretario de la situación. Una hora después, el secretario de Turismo retornó alarmado: «Tengo que comentarte algo muy grave: Caamaño anda muy mal. Le presenté mi petición y me dijo que mejor había que invertir en San Luis Potosí, donde hay que convencer al gobernador para sembrar

³⁵⁶ Ortiz Mena. Su libro es consistente con su entrevista, pero ofrece menos detalles.

³⁵⁷ Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 168.

tunas sin espinas en una región del estado en la que habitan unos seres de orejas puntiagudas de origen extraterrestre». Caamaño había retenido la solicitud presupuestaria. Cuando Ortiz Mena le contó al presidente Díaz Ordaz lo sucedido, éste reventó de risa y dijo que Caamaño era un genio.³⁵⁸

A comienzos de los años sesenta, el gasto desenfrenado de las empresas estatales amenazó la estabilidad económica: el plan de Bustamante, basado en las ideas italianas acerca del control de esas empresas, evidentemente no había funcionado. Hacienda aprobó transferencias del gobierno a esas empresas, principalmente para proyectos de inversión. Sin embargo, ellas gozaban de una autonomía considerable, como los grandes negocios que eran, con sus propios flujos de ingresos y capacidad para pedir préstamos al exterior, como lo demostró el IMSS bajo Benito Coquet. Aun Pemex comenzaba a negarse a transferir los impuestos a la gasolina recaudados en las gasolineras, y ya que se suponía que algunos de estos impuestos iban directamente a los estados, el gobierno federal tenía que compensar a los estados aunque no hubiese recibido el ingreso en primer lugar.³⁵⁹ El manejo del gasto de las empresas estatales, desde flagrante hasta subrepticio, era lo suficientemente excesivo para ayudar a causar inflación en toda la economía y contribuir al peligro de una crisis en 1964.

223

Ortiz Mena no utilizó las conexiones del sector banquero ni invocó la tradición política para controlar ese gasto; justo después de que la nueva administración entró en funciones, en diciembre de 1964, él fue con el nuevo presidente Díaz

³⁵⁸ Ibid., pp. 168-169; y entrevista con Ortiz Mena.

³⁵⁹ Ortiz Mena, op. cit., pp. 170-171.

Ordaz. El presidente estuvo de acuerdo con imponer estrictos recortes en el sector público para disminuir la inflación y evitar el peligro de una crisis. Asimismo, Ortiz Mena armó un plan para evitar que las empresas estatales continuaran en otro periodo de gastos subrepticios extraordinarios. Él sugirió que debían depositar todos sus ingresos y otras cobranzas —en especial de los préstamos del exterior— en cuentas en el Banco de México y deberían retirar todos los gastos de esas cuentas.³⁶⁰ Dada la alianza de la Secretaría de Hacienda con el banco, esta estrategia proporcionaría excelente supervisión sobre el IMSS, Pemex, las empresas de suministro de energía eléctrica, la industria del acero, los ferrocarriles y el resto.³⁶¹ El presidente estuvo de acuerdo.

Al implementar el plan, Ortiz Mena le agregó un «detalle». Una vez al año, sin aviso previo, en una de sus reuniones regulares con cada uno de los directores de las principales empresas estatales, él vería los libros. Si no se hubiese comprobado el propósito de algunos gastos, él le recordaría al director las leyes sobre malversación de fondos y pediría una rendición de cuentas. Incluso el astuto Díaz Ordaz, antiguo funcionario de Gobernación, llamó «maquiavélico» al programa de Ortiz Mena para asegurar el cumplimiento. Ortiz Mena decía que el procedimiento era «simplemente realista».³⁶²

224 A pesar del apoyo de los presidentes a Hacienda, ellos nunca le concedieron autoridad presupuestaria independiente: los presidentes podían pasar por encima de Hacienda si

360 *Ibid.*, pp. 99, 172, tanto para la reducción de inmediato del gasto como para el plan a más largo plazo.

361 Hay datos sobre el gasto de todos los sectores públicos, incluyendo las empresas estatales, después de 1965, precisamente debido a este nuevo sistema.

362 Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 173.

ellos así lo decidían. Por ejemplo, el gasto excesivo aprobado por el presidente López Mateos, junto con el enorme gasto subrepticio del IMSS y de otras empresas estatales, contribuyeron a la inflación que podía haber provocado una crisis en 1965. Tan pronto como en 1963, Ortiz Mena advirtió que el déficit público era demasiado grande, pero el presidente no le permitía reducirlo. «Para 1964 resultaba aún más necesario realizar el ajuste en las finanzas públicas», escribe Ortiz Mena. «Nuevamente le hice el planteamiento al presidente López Mateos y de nuevo rechazó mi propuesta; me dijo que tratándose del último año de gobierno, era muy importante terminar bien.»³⁶³

Gustavo Romero Kolbeck, director de Inversión Pública durante el gobierno de López Mateos y después director del Banco de México, dice que el presidente distribuía dinero por razones políticas. El secretario de Recursos Hidráulicos, una figura fuerte en el aspecto político, podía abogar por una asignación presupuestaria para terminar con un año de anticipación una presa, antes aun de que se hubiesen construido los canales para irrigar los campos, con el pretexto de que la presa podía derrumbarse si llegaban las lluvias. La inauguración de una gran presa proporcionaría un impulso político al secretario de Recursos Hidráulicos Alfredo del Mazo, un candidato para la nominación presidencial.³⁶⁴ Si el presidente quería apoyar la campaña de Del Mazo, él aprobaría la partida presupuestaria, según Romero Kolbeck. Hacienda retenía autoridad presupuestaria en la medida en que el presidente se la delegara.

225

³⁶³ Ibid., p. 97.

³⁶⁴ Camp, *Mexican Political Biographies: 1935-1993*, p.196, corrobora que Del Mazo era amigo del presidente y precandidato.

En cuanto a otro aspecto del presupuesto, la reforma tributaria, era inconcebible sin el respaldo presidencial. Hacia fines de la década de 1960, Hacienda planeó cuidadosamente una propuesta impositiva para incrementar los ingresos, pero nunca fue aprobada. Aun el asesor económico de Ortiz Mena, Víctor Urquidi, no sabía en realidad el por qué, hasta fines de los años noventa, cuando Ortiz Mena le explicó: «Yo fui con Díaz Ordaz y le dije: ‘Aquí he preparado mi reforma impositiva completa, amplia’. El presidente me dijo: ‘Yo tengo que tratar dos grandes reformas: la correspondiente a la ley del trabajo y la relativa a los impuestos. Yo considero que tendrás que guardar tu reforma tributaria para después’». ³⁶⁵ Éste fue su fin.

Moctezuma, quien ascendió a través de las categorías a secretario de Hacienda, dice que la decisión de devaluar —pero lo mismo podría decirse de cualquier decisión económica importante— no era nunca completamente transparente. «Todos nosotros» —quiere decir otros funcionarios del más alto rango como él— «podemos reconstruir pequeñas partes de la historia, pero sólo [el presidente] conoce la historia completa».

La estabilidad económica no pudo haber dependido de la independencia de la Secretaría de Hacienda, no sólo porque
 226 Hacienda tenía que recurrir de manera reiterada al presidente para mantener su autoridad presupuestaria y restringir la de otras secretarías, sino también porque su esfera de acción, aunque amplia, era todavía demasiado estrecha para administrar una economía entera y evitar crisis. ¿Por qué los secretarios del Trabajo y de Gobernación, esos políticos políticos,

³⁶⁵ Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 163, corrobora este relato.

arriesgarían el capital político controlando huelgas y pacificando gobernadores, sólo para respaldar a los técnicos de Hacienda? A menos que el secretario de Hacienda los controlara, una opinión que ninguno ha sugerido, la idea es absurda.

El puro concepto de la administración de toda una economía que fuera políticamente independiente parece exagerado. Un banco central independiente podría manejar la política monetaria, pero ¿cómo podría el terreno político ceder de alguna manera el control sobre todo el espectro de la administración económica a alguna esfera técnica separada? ¿Qué es la política sin dinero? La autoridad para manejar la economía recaía en el presidente.



LAS REGLAS NO ESCRITAS

En los años cincuenta y sesenta, los presidentes mexicanos ejercieron su autoridad para evitar crisis económicas. Pero, ¿qué fue lo que les dio esa autoridad en aquellas décadas y por qué la perdieron en las décadas siguientes? Para decirlo de otra manera, además de los poderes que el presidente tenía en toda la época del PRI —aparte del legado de autoridad concentrada de los aztecas y de España, de los poderes constitucionales del ejecutivo, del aparato de partido y de los sectores corporativistas, y de la amenaza de la policía secreta— ¿qué poder adicional podrían haber controlado los presidentes antes del año 1970 y perdido en los años siguientes? ¿En qué consistía el poder que les permitía a los presidentes, en las décadas de 1950 y 1960, organizar toda la panoplia del Estado para fijar políticas económicas; quitar la vigilancia del presupuesto de la Secretaría de la Presidencia, aunque existiera en teoría; requerir que todos los secretarios pidieran la firma del famoso señor Caamaño de Hacienda para cada solicitud de gasto; y obligar a las empresas estatales a hacer ingresos y gastos transparentes, al pasarlos a través de ese

más riguroso contador, el Banco de México? ¿Qué requisito decisivo tenía el sistema político que no necesitaba abusar del gasto político para conseguir acatamiento?

Dos reglas no escritas de la cooperación de la elite constituían el requisito decisivo, que dio al presidente autoridad excepcional en las décadas de 1950 y 1960. La primera regla prohibía a los grupos la movilización abierta de sus propios miembros o, peor, la movilización de la sociedad civil para desafiar al presidente. Cualquier grupo que hiciera esto tenía que ser destruido porque, de otra manera, podía destruir al sistema político. Esta regla se sostuvo casi durante todo el periodo, desde 1929, cuando se fundó el PRI bajo un nombre anterior (el Partido Nacional Revolucionario), hasta el año 2000, cuando colapsó el antiguo sistema político. Los grupos casi siempre obedecieron; muy rara vez se movilizaron abiertamente, y aquéllos que osaron movilizarse, fueron en efecto destruidos. La única excepción fue la Corriente Democrática, que se separó del PRI en 1987 y postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato presidencial; ella puso a la máquina política en la senda hacia su destrucción.

La segunda regla no escrita sólo estuvo en plena vigencia durante los años cincuenta y sesenta: siempre y cuando los grupos no desafiaran abiertamente la autoridad del presidente, él les prometía, a cambio, la supervivencia política. A los grupos se les permitía plantear propuestas al presidente, criticar alternativas, apoyar sutilmente candidatos preferidos e impugnar oponentes, pero sólo de manera secreta, entre bastidores que ocultaban la política de elite, y al final ellos tenían que aceptar la autoridad del presidente. Durante el tiempo que los grupos aceptaron dicha autoridad, en los años cincuenta y sesenta, el presidente les pudo prometer su

supervivencia política. Esta promesa le daba el poder de pedir la cooperación de los secretarios, limitar su alcance y reducir su gasto; era una moneda mucho más preciosa que el propio peso en la compra de lealtad.

Estas reglas de cooperación de la elite son reconocidas por especialistas tales como Roderic Camp, Joy Langston y Francisco Suárez Farías,³⁶⁶ así como también por ex funcionarios. Había dos maneras para controlar el conflicto en el antiguo régimen, dice Jorge Gamboa de Buen, ex director de Desarrollo Urbano del Departamento del Distrito Federal: «Una era el poder absoluto del presidente. El presidente en ejercicio decidía y ya. La otra era que, mientras te portaras bien, fueras leal al sistema y te disciplinaras, se te garantizaba un cargo político».

Ahora veamos cómo se consolidaron las reglas no escritas de cooperación de la elite durante la peligrosa sucesión presidencial de 1951-1952 y se sostuvieron a través de las décadas de 1950 y 1960. La sucesión presidencial de 1951-1952 amenazó con destruir el sistema del PRI, pero en el último minuto, las negociaciones dentro de la elite política establecieron las reglas para fortalecer el régimen. Mientras esas reglas permanecieron vigentes en las siguientes dos décadas, el Estado mexicano funcionó, y funcionó bien; no obstante, de manera no democrática.

³⁶⁶ Camp, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, p. 17; y del mismo autor, «El sistema mexicano y las decisiones sobre el personal político», p. 62; Langston, «Sobrevivir y prosperar: Una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México», p. 247; y de la misma autora, «The Role of the Political Groups in the Succession Process», p. 8; y «Three Exits from the Mexican Institutional Revolutionary Party: Internal Ruptures and Political Stability», p. 27; Suárez Farías, «La élite política», p. 306.

LA CONSOLIDACIÓN DE LAS REGLAS NO ESCRITAS

La regla no escrita que aseguraba la supervivencia política de los grupos a cambio de abstenerse en la movilización social se consolidó durante la sucesión presidencial de 1951-1952. Miguel Alemán, presidente de 1946 a 1952, había marginado a dos corrientes políticas importantes y sobrepuestas: los generales revolucionarios y los izquierdistas. La parte de los militares en cargos nacionales políticos había disminuido de alrededor de 30% en los años treinta a 19% a comienzos de los años cuarenta, pero Alemán la redujo a solo un 8%.³⁶⁷ Esto era casi un mero mínimo, puesto que los funcionarios militares tenían que ocuparse de las Secretarías de Defensa y Marina. Alemán llenó su administración con condiscípulos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, donde se decía «aquí tú estudias para ser presidente».³⁶⁸ Él revirtió las políticas agrarias de distribución de grandes haciendas a campesinos y combatió al todavía no supino movimiento de trabajadores. En 1948, cuando una coalición obrera representante de trabajadores ferrocarrileros, petroleros y electricistas protestaron por la caída de los salarios, Alemán dio su respaldo a un líder rival manipulable, el infame El Charro. Incitando a acciones sin base legal, y apoderándose de la central sindical con la ayuda de la policía federal de seguridad, disfrazados
 232 como trabajadores, El Charro rompió la coalición obrera. Con Alemán, los salarios mínimos reales cayeron en una tercera parte de su valor.³⁶⁹

Pero el gran error de Alemán fue tratar de retener el po-

367 Camp, *Political Recruitment across Two Centuries: Mexico, 1884-1991*, pp. 49, 126.

368 Krauze, *Mexico: Biography of Power. A History of Modern Mexico, 1810-1996*, p. 586.

369 Middlebrook, *The Paradox of Revolution: Labor, the State, and Authoritarianism in Mexico*, pp. 140, 214.

der más allá de sus términos constitucionales.³⁷⁰ Él siguió de manera más o menos paralela dos estrategias para lograr este fin: por un lado, obtener su reelección y, por otro, establecer una dinastía, al instalar a un amigo íntimo como su sucesor. Ambas estrategias presentaban los peligros políticos más graves. La no reelección, uno de los pocos mandatos constitucionales fuertes, había sido el grito de desafío contra el dictador decimonónico Porfirio Díaz. Sólo la propia Revolución de 1910 había terminado finalmente con su permanencia lograda corruptamente, al recurrir a términos en el ejercicio del cargo. Y el que un presidente estableciera una dinastía manejada por sus grupos preferidos era equivalente a proclamar la defunción política de grupos excluidos, en este caso, los generales revolucionarios y los izquierdistas. Ellos no repararían en nada para impedirla.

Las embajadas norteamericana y británica reconocieron la propaganda de auto-engrandecimiento de Alemán como una propuesta de reelección.³⁷¹ Él bombardeó a la nación con publicidad para «prolongar» su ejercicio; las entidades políticas, desde un gobernador estatal hasta una confederación de obreros, propusieron públicamente la idea; el presidente del PRI demandaba que México fuera «alemanizado»; el congreso oficial de obreros lo declaró «trabajador de la patria»; todas las legislaturas estatales le rindieron homenaje.³⁷² Varios generales —una corriente política probablemente opuesta a él— fueron presionados para firmar una declaración de conformidad para una enmienda constitucional que pudiera

370 Elsa Servín, *Ruptura y oposición: El movimiento henriquista, 1945-1954*, México, Cal y Arena, 2001, pp. 119-127; 204-208.

371 *Ibid.*, p. 122.

372 Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, pp. 118-119.

alargar el término presidencial o permitir la reelección.³⁷³

El propio secretario de Hacienda de Alemán, Ramón Beto, en forma privada manifestó temer que si la guerra de Corea se intensificaba al producirse una confrontación ruso-estadounidense, el Derecho mexicano podría usarse como un pretexto para extender el término en ejercicio de Alemán y «tomar medidas extremas en contra de los izquierdistas».³⁷⁴ Abelardo Rodríguez, presidente de México desde 1932 hasta 1934, habló claro en contra de la reelección; y cuando el secretario particular de Alemán envió intermediarios para preguntarle al General Lázaro Cárdenas, el más respetado de los presidentes mexicanos del siglo XX, lo que pensaba de la reelección, él dijo que ellos eran bienvenidos a hacer pública su opinión: «sólo los falsos amigos del C. presidente Alemán desean [que] se reelija».³⁷⁵ Finalmente, el General Cándido Aguilar, mentor político de Alemán, advirtió al presidente contra la aspiración a la reelección: «Te va a costar la vida».³⁷⁶ El último presidente mexicano que había aspirado a la reelección, Álvaro Obregón, fue asesinado al siguiente día de haber ganado las elecciones.

En una consideración ulterior, Alemán comenzó a inclinarse hacia la estrategia número dos. Él fundaría una dinastía, instalando como presidente a su primo, Fernando Casas
234 Alemán,³⁷⁷ quien había practicado el Derecho con él, había

373 Lázaro Cárdenas, *Obras. I-Apuntes 1941-1956*, vol. 2, México, UNAM, 1973, pp. 399-400.

374 *Ibid.*, p. 417.

375 *Ibid.*, p. 440. Raúl Salinas Lozano, un alto funcionario en las décadas de 1950 y 1960 y padre de Carlos Salinas, dice que Cárdenas forzó a Alemán a retractarse mediante la amenaza de postularse él mismo como candidato para la presidencia.

376 Krauze, *Mexico: Biography of Power. A History of Modern Mexico...*, p. 559.

377 Smith, «Mexico since 1946: Dynamics of an Authoritarian Regime», p. 345.

servido en un cargo político bajo él y, según el historiador Enrique Krauze, «le debía todo a él».³⁷⁸

En septiembre de 1951, un mes antes de que se eligiera al candidato del partido oficial, se constituyeron varias organizaciones para apoyar a Casas Alemán, como el Grupo Unificador por Casas Alemán, un Millón de Colonos Proletarios, la Federación de Universitarios y de Trabajadores de México (a quienquiera que estos grupos por un instante pudieran haber representado exactamente), y otras más en diversos estados de México.³⁷⁹ Las organizaciones formadas bajo el paraguas del Estado no apoyarían un candidato presidencial a la ligera. Aun el *Newsweek* manifestó que Casas Alemán era la persona preferida por el presidente.³⁸⁰ Parecía que él iba a ser el candidato.

Pero mucho antes de que las cosas alcanzaran este punto, oficiales militares y políticos de izquierda —grupos en gran parte superpuestos que habían sido excluidos del gobierno— habían emprendido una campaña contra las estrategias de Alemán. En un inicio dentro del PRI, el General Miguel Henríquez Guzmán hizo una campaña abierta para la nominación, movilizando a los sindicatos de obreros y grupos de campesinos. Muchos líderes de esta campaña habían tenido altos cargos durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, tales como director de la Reforma Agraria y secretario general de la Confederación Nacional Campesina.³⁸¹ Ellos protestaron por la corrupción del «grupo de íntimos» de Alemán —los ‘compadres’ mencionados por el empresario de la industria del acero— y demandaron un proceso democrático para elegir

³⁷⁸ Krauze, *op. cit.*, p. 559.

³⁷⁹ Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, p. 114.

³⁸⁰ Krauze, *op. cit.*, p. 559.

³⁸¹ Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, p. 127.



236

El gran error del presidente Miguel Alemán (arriba) fue tratar de conseguir la reelección o, si fracasaba ésta, establecer una dinastía, amenazando así con la expulsión para siempre del poder a los grupos rivales. El ex presidente Lázaro Cárdenas, entre otros, lo forzó a retractarse. Los especialistas creen —y las elites políticas creyeron— que Cárdenas, quien había luchado en la Revolución Mexicana, amenazó con volver al campo de batalla si Alemán no se retractaba. Foto reproducida con el permiso de la Secretaría General de la OEA.

al candidato del partido.³⁸² Cuando el líder del PRI advirtió que se prohibía que los miembros del partido participaran en

³⁸² Pellicer de Brody y Reyna, *Historia de la Revolución Mexicana*, 1952-1960, pp. 46-47.

«propaganda» electoral, los henriquistas replicaron que «no está consignada la facultad para que el presidente del partido se arroge el papel de señalar la fecha exacta en que los miembros libres del partido pueden tener sus opciones».³⁸³ Así ellos dijeron, pero medio año antes de la nominación sabían que no tenían posibilidad dentro del PRI; entonces, se separaron y organizaron una campaña de oposición.

Un individuo, Lázaro Cárdenas, fue decisivo para el resultado, al condenar el desafío henriquista, pero también al bloquear las ambiciones dinásticas de Alemán. Cárdenas era amigo de Henríquez Guzmán, y su esposa y su hijo Cuauhtémoc Cárdenas (quien se separaría del PRI en 1987, para participar en la siguiente campaña de fuerte oposición) apoyaron a Henríquez Guzmán, pero el ex presidente, no. Él le dijo a su amigo: «A la representación nacional sólo se llega por uno de dos caminos, por voluntad unánime del pueblo a tal grado que el gobierno se vea obligado a reconocer el triunfo o cuando el gobierno simpatiza con la candidatura».³⁸⁴ Por supuesto, era inconcebible que la «voluntad unánime del pueblo» pudiera aún reconocerse, si existía, con una prensa tan controlada.

Al mismo tiempo, junto con otros del círculo interno del partido gobernante, que temían las ambiciones dinásticas de Alemán, Cárdenas utilizó el desafío de los henriquistas para forzar a retractarse al presidente. Él amenazaba entre bastidores unirse a Henríquez Guzmán e incluso que volvería al campo de batalla a menos que Alemán cediese.³⁸⁵ El politólogo estadounidense Frank Brandenburg, quien pasó diez años

³⁸³ *Ibid.*, p. 47.

³⁸⁴ Lázaro Cárdenas, *op. cit.*, p. 452.

³⁸⁵ Krauze, *Mexico: Biography of Power. A History of Modern Mexico...*, pp. 559-560.

entrevistando figuras políticas mexicanas de esa época, dice que, junto con el ex presidente Manuel Ávila Camacho, Cárdenas bloqueó la nominación de Casas Alemán:

Derribar[lo] requería la firme acción de estos dos decanos del círculo interno... A través del intercambio recíproco de favores y de mutua ayuda política, que comprendía a ex presidentes, militares, hombres fuertes regionales y otros individuos, surgió un *modus vivendi*... [T]odas las facciones... prestarían apoyo a la candidatura de Adolfo Ruiz Cortines, un funcionario público civil con una carrera incontrovertible.³⁸⁶

El agudo Cosío Villegas, quien además vivió esos acontecimientos, ridiculiza esta historia por haber sido contada durante años sin tener evidencia,³⁸⁷ y, en realidad, ni Krauze ni Brandenburg citan una fuente.³⁸⁸ Sin embargo, aun Cosío Villegas admite: «el grave peligro de que Cárdenas y otros grandes personajes se resolvieran a llevar la oposición al terreno de las armas» para impedir la reelección personal de Alemán.³⁸⁹ ¿Por qué el intento de Alemán de designar a un lacayo y fundar una dinastía no enfrentaría con mucho la misma amenaza? El enorme prestigio de Cárdenas, su carrera como general revolucionario, su relación cercana a Henríquez Guzmán y a la nómina de oficiales en la campaña henriquista planteaba

238 un gran peligro para Alemán.

386 Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1964, pp. 106-107.

387 Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, p. 16.

388 Suárez Farías («La élite política», p. 317) y Camp («El sistema mexicano y las decisiones...», pp. 52-53) relatan la misma historia, pero Suárez Farías no cita ninguna fuente, y Camp cita a Brandenburg. El propio Cárdenas no dice nada en su diario (*Obras. I-Apuntes 1941-1956*) acerca de la participación en el episodio.

389 Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, p. 120.

Aun cuando los acontecimientos no ocurrieran íntegramente como los informó Brandenburg (y ellos se pueden tener, a pesar de la falta de nota de pie de página, lo cual probablemente le sucedió al resumir sus extensas entrevistas), su equivalente funcional sí. Las elites políticas entendieron que Alemán era forzado a retractarse y comprometerse con otras facciones. Este punto es confirmado por Gustavo Carvajal, quien fuera posteriormente presidente del PRI, cuyo padre fue secretario de Gobernación con Adolfo Ruiz Cortines, el presidente que finalmente sucedió a Alemán. Carvajal dice:

El ex presidente Ávila Camacho, quien tenía mucha fuerza y autoridad moral con la clase política, fue un poco la mano fuerte, que no se veía, y el ex presidente Cárdenas fue una figura de estabilidad para el país.... La mayoría de los secretarios decían: «Ruiz Cortines es el hombre, el más institucional, el más respetuoso, quien no generará conflictos». Cuando el presidente optó por él, todo el mundo lo apoyó. . . .

Para generar una candidatura, el presidente tenía que hacer consultas. Él no decía: «Va mi amigo fulano». Él consultaba a los grupos de poder, los ex presidentes, la iniciativa privada, la CTM, la Iglesia, etcétera. Y de esas consultas surgía el candidato.

239

Una vez que el PRI se comprometió con Ruiz Cortines, la máquina política unida venció a la propuesta presidencial de Henríquez Guzmán con maniobras legalistas, fraude electoral y derramamiento de sangre. Su partido fue falsamente acusado de apoyar una manifestación violenta, y, oficiosamente, citando los artículos 29 y 41 de la ley electoral (como siempre, había artículos apropiados para justificar casi todo),

la Secretaría de Gobernación lo disolvió. En la *Historia de la Revolución Mexicana*, Olga Pellicer de Brody escribe: «A partir de entonces, los miembros de la burocracia política aceptaron plenamente que la única manera de llegar a la cúspide del poder era sometiéndose a las decisiones que tomara el presidente en turno». ³⁹⁰

Ya en funciones, Ruiz Cortines extendió la mano a los henriquistas en lo individual, haciéndose eco de sus críticas, como la relativa a la corrupción de la administración de Alemán; emprendió una campaña contra los «monopolizadores» del sector privado por subir los precios de los artículos de primera necesidad, e incluso multó a unas 16,000 casas comerciales por esa infracción. De importancia decisiva para el sistema político, advierte Pellicer de Brody, fue que, una vez que se destruyó al partido desertor, los henriquistas que quisieron «participar, *per se*, en el ejercicio del poder optaron por reconciliarse con el gobierno, lo que les permitió obtener, casi de inmediato, altos puestos en la administración pública». ³⁹¹ La parte de los militares en cargos nacionales se elevó de 8% durante el gobierno de Alemán a 14% con Ruiz Cortines. ³⁹²

240 He aquí las reglas no escritas. Por un lado, el presidente no debe nombrar a un sucesor que amenace a algún grupo leal; debe prometer supervivencia política a todos los grupos leales. La violación de esta promesa podía causar un cisma en la elite, el rompimiento político y la violencia en masa. Por otro, cualquier grupo que se movilizara abiertamente para amenazar la

³⁹⁰ Pellicer de Brody y Reyna, *Historia de la Revolución Mexicana...*, p. 60.

³⁹¹ *Ibid.*, pp. 20, 56. Asimismo, Langston, «Three Exits from the Mexican Institutional Revolutionary Party...», p. 23, citando más fuentes.

³⁹² Camp, *Political Recruitment across Two Centuries...*, p. 126.

autoridad del presidente, sería destruido. Éste era el único sistema viable porque México todavía no había alcanzado la etapa donde las elecciones fueran capaces de resolver las disputas políticas.

DE LA COOPERACIÓN A LA LUCHA DE LA ELITE

La promesa de supervivencia política fue la red que mantuvo juntos a los integrantes de la política mexicana en las décadas de 1950 y 1960. Una razón importante para creer que esta promesa desempeñaba un papel decisivo es la cuestión del momento en el cual se rompió. La relación entre el Estado y la sociedad permaneció siendo casi la misma a través de décadas después de 1952; el cambio sólo comenzó a afectar el sistema político después de 1988. La estructura corporativa sostenía, los obreros nunca plantearon un reto (excepto brevemente en 1958-1959) y el partido oficial aplastaba a la oposición en las elecciones. Pero las reglas no escritas de cooperación de la elite en el seno del Estado sólo se mantuvieron con plena vigencia durante los años cincuenta y sesenta. La promesa de supervivencia política de los grupos se deterioró rápidamente después de 1970.

Los especialistas que estudian los grupos coinciden en que las décadas de 1950 y 1960 fueron un periodo de inusual cooperación de la elite, cuando los grupos tenían expectativas de supervivencia elevadas y realistas. Durante esas décadas, el presidente entrante siempre designaba secretarios de Estado de los grupos contendientes, asegurando un lugar no sólo para los propios designados, sino también para sus seguidores,³⁹³ hasta que el presidente Luis Echeverría rompió

393 Camp, «El sistema mexicano y las decisiones...», pp. 57-58; Smith, *Labyrinths of*

el modelo en 1970.³⁹⁴

Sería casi imposible medir directamente si los grupos gozaban de más estabilidad en los años cincuenta y sesenta. Debido a su fluidez y al secreto que los rodeaba, es bastante difícil determinar quién pertenecía a un grupo en particular en cierto momento, mucho menos hallar cambios en la composición de los grupos durante décadas. Se necesitarían extensas entrevistas y muchas respuestas serían antitéticas. Como observó Joy Langston, una politóloga que ha hecho extensas entrevistas acerca de los grupos. «1. Todos están en un grupo. 2. La mayoría lo niega enérgicamente. 3. La mayoría tiene vínculos con otros grupos, ya fueran contendientes o no, cuya afiliación, no obstante casual, se niega también».³⁹⁵

Una alternativa factible es mirar la estabilidad de la carrera de los secretarios de Estado. Como cuando Alfonso Corona del Rosal reemplazó a Ernesto Uruchurtu en la Jefatura del Departamento del Distrito Federal (uno de los más importantes cargos del gabinete); si los secretarios se cambiaban, un largo séquito de funcionarios subordinados por lo general les seguían.³⁹⁶ Por ejemplo, en una remoción en masa en 1979, López Portillo cambió a los secretarios de Programación y Presupuesto, Gobernación y Relaciones Exterio-

242 *Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, p. 51; Suárez Farías, «La élite política», p. 306; Langston, «The Role of the Political Groups...», p. 8.

394 Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, p. 153; Schmidt, *The Deterioration of the Mexican Presidency: The Years of Luis Echeverría*, p. 154; Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974, pp. 20-21.

395 Langston, «An Empirical View of the Political Groups in Mexico: The Camari-llas», p. 5.

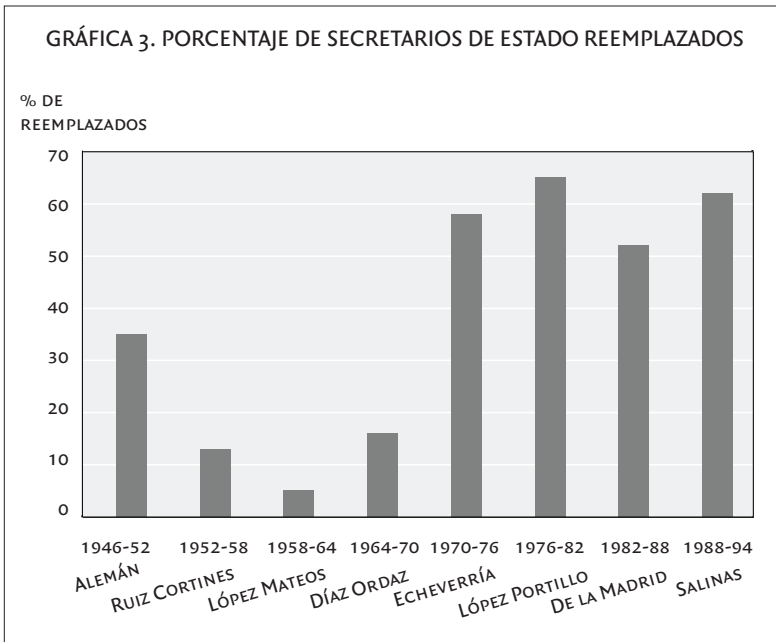
396 Rogelio Hernández Rodríguez, «Los hombres del presidente De la Madrid», *Foro Internacional*, vol. 28, núm. 1, julio-septiembre de 1987, p. 21.

res en un solo día. El cambio de personal en dicho año entre funcionarios de los siguientes tres niveles por debajo del de secretario (subsecretarios, directores generales y directores) fue de 58% en Programación y Presupuesto, 50% en Gobernación y 45% en Relaciones Exteriores (a pesar de ser esta la única área de gobierno con algo semejante a un servicio civil). En comparación, el cambio en Agricultura fue de 15% y en Presidencia (entonces una oficina, no una secretaría) fue de 19%.³⁹⁷ Cuanto más las carreras de los secretarios de Estado finalizaban de manera prematura, más negro se veía el panorama político de los grupos.

Los secretarios de Estado gozaron de una estabilidad inusual precisamente durante las décadas de 1950 y 1960. Un indicio es la porción de secretarios reemplazados antes del fin de cada administración (véase Gráfica 3). Hubo una inestabilidad considerable antes de 1952, cuando Alemán reemplazó 35% de su gabinete original. Además, esta cifra subestima la amenaza real para algunos grupos porque no cuenta la exclusión por parte del presidente de los izquierdistas y de los oficiales militares que más tarde dirigirían la rebelión henriquista. Entre 1952 y 1970, cuando todas las facciones estaban incluidas en los gabinetes —de esta manera se representaría mejor la inestabilidad en los datos de sustitución de secretarios—, las remociones fueron mínimas. Sólo alrededor de una décima parte del gabinete, de 5 a 16% para ser precisos, se reemplazó en cada administración.

243

³⁹⁷ Bailey, *Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, p. 78. Bailey incluye asimismo el cambio en Defensa, donde el secretario no cambió, y que fue de 24%, pero advierte que la cifra está acrecentada, porque muchos de los cambios son los mismos individuos que cambian posiciones en la secretaría. También en Defensa se trataba de su propia área, fuera del circuito político normal.



Los años cincuenta y sesenta fueron un periodo de gran estabilidad para los grupos —una época cuando los presidentes les prometían supervivencia política a cambio de obediencia—, lo que se ve en la medición del cambio de secretarios de Estado. El cambio fue relativamente alto con el presidente Alemán, antes de que se consolidaran las reglas no escritas de cooperación de la elite; cayó a niveles muy bajos en las décadas de 1950 y 1960; luego se incrementó súbitamente después de 1970, cuando se erosionaron las reglas.

244

Esta gráfica indica el número de cargos de gabinete ocupados por más de un secretario durante cada administración. No se cuentan las múltiples sustituciones para un cargo dado de gabinete. (En los años setenta y ochenta, dos, tres e incluso cuatro secretarios diferentes se alternaban con frecuencia en un solo cargo.) Los datos para 1946-1982 son de Rogelio Hernández Rodríguez, «La división de la elite política mexicana», en Carlos Bazdresch et al. (eds.), *Lecturas 73: México: Auge, crisis y ajuste*, vol. I, Los tiempos de cambio, 1982-1988, México, FCE, 1992, p. 254. Él

no proporciona estos datos para 1982-1994, así que el cambio se calculó usando sus criterios (Hernández Rodríguez, *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982*, tesis, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1984, p. 21); y la información sobre las carreras de los secretarios es de Roderic Ai Camp (*Mexican Political Biographies: 1935-1993*, 3a. ed., Austin, University of Texas Press, 1995, pp. 904-940) y Sergio Aguayo (*El almanaque mexicano*, México, Editorial Grijalbo y Hechos Confiables, 2000, pp. 274-277).

Después de 1970, las remociones aumentaron de pronto. Prácticamente se reemplazó dos tercios de cada gabinete: 58% durante el gobierno de Echeverría (1970-1976) y 65% en el de López Portillo (1976-1982). De la Madrid (1982-1988), tratando de evitar la lucha interna que él había visto durante la administración de López Portillo, emprendió la tarea de nombrar un gabinete que, esperaba, funcionaría pacíficamente.³⁹⁸ No obstante, él todavía concluyó reemplazando 52% y, como con Alemán, esta cifra omite la amenaza real de los grupos porque De la Madrid también excluyó a los izquierdistas, quienes se separaron de manera fatal en una campaña de oposición en 1987. Salinas reemplazó 62% de su gabinete, a menudo dos, tres y aun cuatro veces; él experimentó cinco procuradores generales en seis años. Como él dijo: «En esa batalla tremenda [por el poder político] es muy difícil pensar que cualquier mexicano que acceda a la responsabilidad de secretario del despacho al inicio de la administración esté en esa misma posición al final o a la mitad del sexenio».³⁹⁹ ¡Cuán diferente habían sido los años cincuenta y sesenta!

245

Los funcionarios contemporáneos eran bien conscientes

398 De la Madrid. También entrevista con De la Madrid en Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*.

399 Castañeda, *op. cit.*, pp. 239-240.

de la inusual estabilidad en las décadas de 1950 y 1960 y de la inestabilidad posterior. Por ejemplo, José Patrocinio González Blanco subió de director de Inversión Pública durante el gobierno de López Mateos, en los años sesenta, a secretario de Gobernación durante el de Salinas en los años noventa. Su padre fue secretario del Trabajo de 1958 a 1970, y su suegro es Ortiz Mena. González Blanco dice:

Aunque la Constitución habla de secretarios, en los periódicos [durante las décadas de 1950 y 1960] se referían al ministro del Trabajo, al ministro de Hacienda. En las administraciones de López Mateos y Díaz Ordaz, el secretario del Trabajo duraba 12 años; el de Hacienda, 12 años; y parecía que el jefe del Departamento del Distrito Federal duraría otro tanto, pero finalmente [Uruchurtu] salió por pleito personal con el presidente. También Gobernación gozaba de continuidad, ya que el secretario ascendía a Presidente. La idea era proporcionar continuidad en ciertas áreas de riesgo.

«La estabilidad [entre los altos funcionarios] terminó con Díaz Ordaz», dice Luis Enrique Bracamontes, quien prestó sus servicios como subsecretario de Obras Públicas de 1952 a 1964, luego fue secretario de Obras Públicas de 1970 a 1976. «Después vino la inestabilidad, la cual continuó en todas las administraciones.» Muchos otros miembros de la elite política que prestaron servicio en diferentes áreas del gobierno están de acuerdo con que los años cincuenta y sesenta fueron una época de inusual estabilidad en el desempeño de funciones, y que la inestabilidad apareció después de 1970; entre ellos están Mario Ramón Beteta, funcionario del Banco de México, secretario de Hacienda y director de Pemex durante las décadas de 1950 a 1980; y Humberto Romero Pérez, di-

rector de relaciones públicas del presidente Ruiz Cortines y secretario particular del presidente López Mateos.⁴⁰⁰

Javier Alejo cree que el gran cambio ocurrió, no con Echeverría, a comienzos de los años setenta, sino con López Portillo, a fines de los años setenta. Él advierte que muchos de los reemplazos de Echeverría fueron causados por circunstancias especiales, como enfermedad. Sin embargo, Alejo no tuvo un alto cargo hasta 1970. El cambio en las décadas de 1950 y 1960 sería prácticamente cero, si uno tomara en cuenta esas circunstancias especiales. Hacer eso requeriría averiguar una por una las salidas, porque el relato oficial de que alguien dejara por razones de salud fue a veces una estratagema. Es por esto que ninguno de los datos toma en cuenta las circunstancias especiales. Parece dudoso que los funcionarios se enfermaran mucho más a menudo después de 1970 que antes.

SUCESIÓN POLÍTICA Y SUS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS

Está bastante claro por qué la promesa de supervivencia política daría a los presidentes poder para manejar la política macroeconómica y reducir excesos de gasto u otros juegos económicos peligrosos motivados por cuestiones políticas. Los políticos desvían el gasto para usos políticos, a fin de asegurar o retener el poder; el gasto es sólo un medio para ese propósito. Las reglas de cooperación aseguraban directamente el propósito de retener el poder. ¿Por qué gastar subrepticamente?

247

Claro, ningún sistema es perfecto; los grupos podían tener más o menos poder; y había intentos ocasionales de usar los fondos para apropiarse de más en las décadas de 1950 y 1960, tal como el gasto extraordinario de inversión de Benito

400 Asimismo, Ortiz Mena, Carrillo Gamboa y Suárez Mier.

Coquet en el IMSS en 1963. Pero si los presidentes se enteraban de lo que estaba sucediendo, y si se iba más allá de lo que ellos habían autorizado tácitamente, ellos distribuían castigos. Por ejemplo, cuando hubo cambio de administración en 1964, los cuatro funcionarios más importantes de gabinete con López Mateos o permanecieron en el mismo cargo (el secretario de Hacienda, el secretario del Trabajo y el Jefe del Departamento del Distrito Federal) o progresó para convertirse en presidente (el secretario de Gobernación). Sin embargo, la carrera política de Coquet terminó.

Sobre todo en las décadas de 1950 y 1960, la seguridad de la supervivencia política por obedecer al presidente era más valiosa que la posibilidad incierta de hacerse de poder al manipular el dinero público. Gustavo Carvajal nota que la manera en que el sistema manejó la sucesión presidencial en 1951-1952 produjo «gran unidad dentro del gobierno. Por eso se guardó con enorme cautela el secreto de la devaluación [de 1954]». Humberto Romero Pérez, director de relaciones públicas bajo Ruiz Cortines, ve también la unidad gubernamental como decisiva para el éxito de la devaluación. Ernesto Fernández Hurtado, funcionario del Banco de México desde fines de los años cuarenta y su director de 1970 a 1976, dice que era esencial «un acuerdo claro y sostenible con el gobierno». Agrega: «Era importante que no había Secretaría de Programación y Presupuesto» —ningún rival para la Secretaría de Hacienda, tal como surgió después de 1970. Y cuando el secretario de Hacienda Carrillo Flores se sintió sometido a presión para renunciar, después de la devaluación, el presidente estuvo junto con él.

La ola de huelgas de 1958-1959 pone de relieve asimismo cuán importantes eran las reglas de cooperación de la elite.

Las dificultades económicas que comenzaron a surgir aun antes de la nominación presidencial de 1957 —la caída de los salarios en industrias clave y la zozobra laboral entre los trabajadores del servicio de energía eléctrica y los maestros de la Ciudad de México⁴⁰¹— habrían favorecido a un grupo disidente político que se hubiera querido separar y emprender una campaña de oposición. El contexto social era comparable a aquél que ayudó a Henríquez Guzmán a lanzar su campaña de oposición en 1951 y a aquel otro que ayudó a Cuauhtémoc Cárdenas a iniciar su campaña en 1987. Pero ninguno consideró una campaña. Los altos funcionarios convinieron que ningún grupo llegó a apoyar a los huelguistas.⁴⁰² Por el contrario, los secretarios, incluyendo el del Trabajo, el de Gobernación, el de Obras Públicas y Comunicaciones, y el de Industria y Comercio, se movieron rápidamente para finalizar las huelgas. El sistema cerró filas en torno al presidente.⁴⁰³ No fue el contexto socioeconómico, sino las reglas no escritas de cooperación de la elite las que bloquearon un desafío externo.



401 Carr, «Labor and the Political Left in México», p. 133.

402 Salinas Lozano, González Blanco, Carrillo Gamboa.

403 Krauze, *Mexico: Biography of Power. A History of Modern Mexico...*, p. 638.

EL FIN DE LA ESTABILIDAD

Las reglas no escritas establecían un rol para lo que en los Estados Unidos se llama la oposición leal; pero, a diferencia de Estados Unidos, este rol no se realizaba en una estructura de instituciones públicas ni era exigible legalmente. La observancia de las reglas dependía de manera decisiva del presidente de México, el gobernante en la cima de la pirámide azteca del poder. Luis Echeverría, presidente de 1970 a 1976, amenazó a la oposición. Sus esfuerzos para marginar a sus oponentes, y afianzar aliados ideológicos y personales en el poder después de su periodo constitucional, asestaron un golpe fatal contra las reglas de cooperación política de la elite.

251

Echeverría no tuvo la exclusiva responsabilidad de socavar las reglas no escritas, porque aunque él hubiese tratado de sostenerlas, el clima de comienzos de la década de 1970 habría dificultado su trabajo. La «escalada ideológica», en la frase de Albert O. Hirschman, un economista estadounidense muy familiarizado con América Latina, se afianzó en gran parte de la

región a fines de los años sesenta.⁴⁰⁴ México, como siempre, fue *sui generis*. Las elites políticas mexicanas de izquierda no se movieron más hacia la izquierda, ni aquéllas en la derecha lo hicieron más hacia la derecha; mantuvieron el mismo rango de opiniones desde un pragmático liberalismo decimonónico, por un lado, hasta, un marxismo pragmático, por el otro.⁴⁰⁵ Mejor dicho, la esencia de la escalada ideológica en México fue una creciente creencia en que podría ocurrir un cambio fundamental. Se supuso que se desarrollaría una batalla apocalíptica de ideas. Quienquiera que ganara, podría ganar de manera terminante, y quien perdiera, podría perder terminantemente. Como los grupos temían que aumentaran las ganancias o las pérdidas, los conflictos tendieron a intensificarse.

Pero la escalada ideológica sólo puso la escena; Luis Echeverría representó la acción. Con una obsesión mesiánica por corregir todos los errores que habían afligido a México durante cinco centurias y un ingenio para la maquiación entre bastidores, él trató de instalar en el poder a un grupo con su misma forma de pensar y fundar una dinastía. Plutarco Elías Calles, primero como presidente de 1924 a 1928 y luego como hombre fuerte entre bastidores en los años veinte y comienzos de los treinta, había establecido una dinastía, pero el presidente Lázaro Cárdenas la terminó.

252 Se cree que tres presidentes mexicanos posteriores trataron

404 Hirschman, «The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economic Determinants», p. 85. Él vio la escalada ideológica como una explicación de los golpes militares que sacudieron a los países de América Latina en las décadas de 1960 y 1970. Asimismo, explica implícitamente por lo menos las crisis económicas que casi siempre precipitaron esos golpes.

405 Camp, *Political Recruitment across Two Centuries: Mexico, 1884-1991*, p. 100; y del mismo autor, *The Making of a Government: Political Leaders in Modern Mexico*, p. 121 y capítulo 6.

de hacer lo mismo y cada vez que lo intentaron provocaron cambios drásticos. Miguel Alemán fracasó en crear una dinastía cuando él se preparaba para dejar sus funciones en 1951-1952, y, como reacción, las elites políticas forjaron las reglas no escritas de cooperación. Carlos Salinas fracasó en establecer una dinastía cuando terminaba su periodo en 1993-1994 y dividió al partido gobernante. Luis Echeverría lo hizo un poco mejor: manipulando a los partidarios, removiendo a los oponentes y gastando como si él solo cuidara cuán rápido las imprentas podían emitir pesos, logró instalar un sucesor en la presidencia de mentalidad parecida a la suya, políticamente en deuda con él, su amigo de la infancia José López Portillo. En el proceso, él desató la lucha de la elite y causó la crisis de 1976.

¿QUÉ SALIÓ MAL?

Las causas del cambio con Echeverría son discutibles. Muchos mexicanos, además de acusar al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones (esa teoría académica) o a las demandas populares (esos movimientos efímeros), señalan los supuestos esfuerzos de Echeverría por restablecer la legitimidad política. Ellos dicen que él necesitaba restablecer la legitimidad que el Estado había perdido en 1968 –y, como secretario de Gobernación, él mismo había perdido– cuando quizá cientos de manifestantes fueron masacrados en una protesta contra el autoritarismo en la Plaza de Tlatelolco. Otros argumentan, como el propio Echeverría lo proclamó, que él guiaba el cambio como el avatar de una nueva generación. Esta cohorte de la elite política, influenciada por los años sesenta, mejor educada, más hacia la izquierda y políticamente con menos experiencia, podría haber sido bastante



Luis Echeverría, presidente de México de 1970 a 1976, trató de afianzar su propuesta ideológica, marginar a los oponentes e instalar aliados personales en el poder para después de su periodo constitucional. Con esto, asestó un poderoso golpe contra las antiguas reglas de cooperación política de la elite. Foto reproducida con permiso de la Secretaría General de la OEA.

254

diferente de sus predecesoras para cambiar todo, y Echeverría podría haber sido tan sólo su conducto. Estas opiniones merecen ser consideradas.

La primera pregunta por responder es simplemente ¿qué pasó con la forma de gobierno mexicana, que rompió de manera tan terminante con el pasado? Todos, aunque tengan diferentes análisis de las causas, pueden estar de acuerdo con

que hubo tres rupturas de las normas de las décadas de 1950 y 1960 durante el gobierno de Echeverría: incrementos excesivos del gasto y de los déficit fiscales, remociones y cambios sin precedentes de altos funcionarios, y una formulación conflictiva y errática de la política. No hay una razón *prima facie* de por qué tales cambios tenían que ser causados por la política de elite; ellos podrían lógicamente haberse originado por problemas socioeconómicos subyacentes que, como consecuencia, afectaban la política de elite.

Los aumentos excesivos del gasto y los déficit del sector público son imposibles de no percibir en los datos del presupuesto de la Secretaría de Hacienda. El peso del Estado en la economía se incrementó de 20% del PIB durante los años sesenta a 30% del PIB en el gobierno de Echeverría, mientras los déficit presupuestarios aumentaron de un moderado 3% del PIB a un desastroso 10% del PIB.

Durante su periodo, los titulares de las secretarías comenzaron a ser movidos de un cargo a otro, en especial en el área económica. Ruiz Cortines y López Mateos no cambiaron ni un solo secretario del área económica durante sus administraciones. Díaz Ordaz cambió uno, al ascender al secretario de Industrias Estatales, un cargo no especialmente importante en ese tiempo (Hacienda había extendido su dominio sobre Industrias Estatales), a la posición más destacada de jefe del Departamento del Distrito Federal.⁴⁰⁶ Pero con Echeverría pasaron tres secretarios de Hacienda, dos de

⁴⁰⁶ El secretario de Hacienda Ortiz Mena fue reemplazado en los últimos seis meses de la administración de Díaz Ordaz, pero sólo a solicitud del presidente electo Echeverría. Alrededor de ese mismo tiempo, Rodrigo Gómez, director del Banco de México en los años cincuenta y sesenta, murió; por consiguiente, tuvo que ser reemplazado.

la Presidencia, dos de Industrias Estatales, dos de Industria y Comercio y tres del Trabajo.

Los oponentes políticos coinciden en que la formulación de la política fue inusualmente conflictiva con Echeverría. Muchos vieron una ruptura sin paralelo cuando los «monetaristas», dirigidos por Hugo Margáin en Hacienda, tratando de controlar la oferta monetaria, los déficit presupuestarios y la inflación, contendieron contra los «estructuralistas», guiados por Horacio Flores de la Peña en Industrias Estatales, tratando de resolver lo que ellos veían como problemas industriales fundamentales.⁴⁰⁷ «Hubo conflictos entre la izquierda y la derecha por mucho tiempo, pero durante la administración de Echeverría se radicalizaron y se hicieron más intensos», dice Javier Alejo, secretario de Industrias Estatales después de Flores de la Peña. Funcionarios de todo el espectro están de acuerdo con esto, desde Fausto Zapata, subsecretario de la Presidencia, quien trabajó de manera muy cercana con Echeverría, hasta Miguel Mancera, subdirector del Banco de México, quien a menudo se oponía al presidente.⁴⁰⁸ Mario Ramón Beteta, principal subsecretario de Hacienda y luego secretario de Hacienda, dice: «Yo tenía que vérmelas con el presidente con mucha frecuencia [para tratar de controlar el gasto], y no tanto con el presidente, porque él y yo teníamos buena relación, pero con Flores de la Peña y su equipo tenía mala relación; eran personas muy

407 Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México: 1968-1990*, p. 83. Asimismo, Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, pp. 91-92; López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making in Contemporary Mexico: International and Domestic Components*, pp. 96-97.

408 Moctezuma y Suárez Mier están de acuerdo; Zapata habla específicamente del conflicto como ideológico.

irresponsables». Según Flores de la Peña, había «un conflicto constante, diario, sobre cómo manejar la política económica».

Diferentes partes vieron asimismo la formulación política como errática. No moderando palabras, el historiador Enrique Krauze escribe que prevalecían «la inconsistencia, la contradicción y la completa inconciencia».⁴⁰⁹ El centrista Leopoldo Solís, director de Programación Económica de la Secretaría de la Presidencia, describe cómo la administración entrante redujo la inversión 23%, a efectos de perseguir un esfuerzo anti-inflacionario imprudente promovido por la Secretaría de Hacienda, luego, cuando esas reducciones agravaron una atonía económica que ya había empezado desde antes, otras secretarías atacaron a Hacienda e iniciaron una carrera para invertir dinero en cualquier proyecto que ellas pudieran crear, aumentando la inversión más del 100% en dos años.⁴¹⁰ Carlos Tello, funcionario de tendencia de izquierda, describe el episodio en términos asombrosamente similares: «Para contrarrestar el éxito obtenido en crear la recesión, el sector público tuvo que comenzar a instrumentar a toda prisa los nuevos programas... [para mejorar el] empleo y [la] redistribución. Al apresuramiento se vino a añadir la inexperiencia, ya que en muchos casos se trataba de intentos enteramente nuevos... programas de inversión que en algunos casos resultaron ser poco productivos e ineficazmente realizados».⁴¹¹

257

La política económica se encontró en un ciclo de «freno y

409 Krauze, *Mexico: Biography of Power. A History of Modern Mexico, 1810-1996*, p. 748.

410 Solís, *Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries*, pp. 47-48, 64, 67-68.

411 Tello, *La política económica en México...*, p. 78.

aceleración» a través de la administración, enfatiza Tello.⁴¹² El gasto creció menos del 10% en 1971, 1974 y 1976 (dentro del modelo de los años sesenta), pero aumentó de pronto más de 20% en 1972, 1973 y 1975 (véase Cuadro 7). La administración de proyectos individuales era también errática. Por ejemplo, Víctor Urquidí vio como útil la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, pero la administración «la construyó a gran velocidad, con seis u ocho proveedores de diferentes países. Yo fui a visitar la planta cuando estaba comenzando sus operaciones y se me dijo: ‘Éste es el grupo británico; éste es el grupo alemán —ellos no tenían buena relación entre sí— y el francés está allá abajo’».

¿NECESIDAD DE RESTABLECER LA LEGITIMIDAD POLÍTICA?

Muchos intelectuales mexicanos dicen que Echeverría gastó en exceso para restablecer la legitimidad política perdida en Tlatelolco.⁴¹³ Esta opinión es errónea, pero merece consideración, en parte para comprender por qué muchos de quienes vivieron esos acontecimientos la sostienen.

En la década de 1960 se estaba preparando un «ambiente para una crisis política y económica», según los científicos sociales mexicanos Roberto G. Newell y Luis Rubio, cuando la clase media adquirió un estándar de vida más elevado, mejor educación y valores más democráticos. Este progreso socioeconómico alejó cada vez más a la clase media del Estado autoritario: «A través de la explosión y posterior re-

412 Ibid., pp. 81, 87-89, 109. De Oteyza, también en la izquierda, está de acuerdo con que la formulación de la política se volvió conflictiva y errática en el gobierno de Echeverría. Solana la llama «mal administrada» y «sumamente improductiva».

413 Newell y Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*; Bazdresch y Levy, «Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982», pp. 237, 252.

presión del movimiento estudiantil de 1968, se hizo evidente que el sistema político enfrentaba un dilema de su propia creación: había organizado y juntado a nuevas fuerzas sociales, pero les había negado el acceso a las instituciones o a la representación». ⁴¹⁴ Cuando Echeverría entró en funciones, él trató de «restringir la erosión de la legitimidad» por medio de un gasto agresivo que proporcionaría «virtualmente beneficios económicos para todos». ⁴¹⁵

Un fragmento tras otro de este argumento resulta ser irreal. Es fácil imaginar en retrospectiva demandas más concertadas después de 1968 de lo que en realidad existieron. El hecho de que escritores tales como Octavio Paz, Carlos Fuentes, Elena Poniatowska y Carlos Monsiváis narran más tarde las injusticias cometidas en la Plaza de Tlatelolco contribuye a ocultar en qué medida se restableció la tranquilidad pública después de la matanza. ⁴¹⁶ Los Juegos Olímpicos de 1968 se realizaron en la Ciudad de México como si no hubiera pasado nada. ⁴¹⁷ Sólo una estación de radio mexicana, con transmisión en inglés, cubrió lo acontecido en Tlatelolco. ⁴¹⁸ Y aunque la prensa internacional —principalmente reporteros deportivos que estaban en México para cubrir los Juegos Olímpicos— informó mucho de lo sucedido, la prensa mexicana proporcionó extensamente la versión alimentada por la administración: los extranjeros y los subversivos estaban detrás de las protestas; los soldados y los manifestantes igualmente fueron víctimas; lamentablemente murieron alrededor de

⁴¹⁴ Newell y Rubio, *op. cit.*, pp. 109-110, 111.

⁴¹⁵ *Ibid.*, p. 122.

⁴¹⁶ Hellman, *Mexico in Crisis*, p. 184.

⁴¹⁷ Aguayo, 1968: *Los archivos de la violencia*, p. 265.

⁴¹⁸ Krauze, *Mexico: Biography of Power. A History of Modern Mexico...*, p. 726.

25 personas.⁴¹⁹ Aun la prensa izquierdista, como *Siempre!*, se alineó con el gobierno, echando la culpa de lo acontecido en Tlatelolco a los «agentes extranjeros» que desestabilizan a los países pobres como México, llevándolos a «la protección —la sumisión sería propio— al gobierno de la potencia continental».⁴²⁰ (Los Estados Unidos pueden servir de algo de vez en cuando.)

Todos los estudios de opinión disponibles sugieren que la legitimidad del Estado sobrevivió sin tacha al año 1968. A pesar de las actitudes tradicionalmente negativas de los mexicanos hacia los corruptos niveles bajos de la burocracia, un estudio sobre cada encuesta relevante efectuada desde comienzos de la década de 1960 hasta fines de la década de 1980 concluye que su enorme orgullo en las instituciones políticas nacionales y en la presidencia servía para «legitimizar» al régimen político.⁴²¹ Una encuesta de adultos con bajos ingresos, que tuvo lugar en la Ciudad de México en 1970 —esto es, después de que hubiera estallado Tlatelolco y precisamente cuando se suponía que Echeverría necesitaba conseguir apoyo—, encontró que 59% aprobaba la represión gubernamental, 26% no tenía opinión y sólo 15% se opuso. Casi 80% estaba de acuerdo con que el gobierno era «bueno para el país», y sólo 8% consideraba que era «malo para el país».⁴²² Éste no es el retrato de una crisis de legitimidad.

La mayoría de la sociedad mexicana organizada apoyó explícitamente al gobierno en 1968 —el caso de los grandes

419 Aguayo, 1968: *Los archivos de la violencia*, pp. 262, 268.

420 *Ibid.*, pp. 271-272.

421 Craig y Cornelius, «Political Culture in Mexico: Continuities and Revisionist Interpretations», p. 354.

422 *Ibid.*, pp. 354, 377, 393, nota 159.

empresarios y los obreros organizados— o no tuvo nada que ver con él: el caso del campesinado. Cuando se le preguntó a Echeverría si los sindicatos y los campesinos estuvieron involucrados en las protestas de 1968, él mismo dijo: «No, no, eso no ocurrió. Desde luego, hubo una explosión estudiantil, pero estuvo muy concentrada en la Ciudad de México y en dos o tres ciudades más, no en todo el país. Los estudiantes plantearon importantes problemas sociales y políticos».

Tampoco Tlatelolco impulsó la protesta subsiguiente, tal como fue, de empresarios, obreros o campesinos. El sector privado organizó la protesta más fuerte durante el gobierno de Echeverría, porque veía al presidente como demasiado izquierdista, no porque se interesara por Tlatelolco. Como la «insurgencia obrera», las invasiones de tierra por campesinos durante la administración de Echeverría fueron manipuladas por el propio presidente.⁴²³ Rafael Moreno Valle, secretario de Estado en el gobierno de Díaz Ordaz, dice que el secretario de la Reforma Agraria de Echeverría, Augusto Gómez Villanueva, fomentó esas invasiones: «Y no hubo sólo campesinos, sino a veces, obreros, sastres, comerciantes que iban a ver si les tocaba algo de tierra». Surgió un movimiento de guerrilla rural en el estado pobre de Guerrero, pero permaneció aislado de cualquier base de apoyo de masa y limitado en comparación con otros movimientos latinoamericanos.⁴²⁴ El ejército lo reprimió.

261

Cualquier cosa que significara exactamente legitimidad

423 Schmidt, *The Deterioration of the Mexican Presidency: The Years of Luis Echeverría*, pp. 98-102; Riding, *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*, pp. 186-187.

424 Collier y Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, p. 607; Carr, «Labor and the Political Left in México», p. 136.

política en México (¿existió en 1961 cuando la policía secreta mató a quienes apoyaban la campaña para gobernador de San Luis Potosí del Dr. Salvador Nava?), el Estado, en cierto sentido real, perdió legitimidad en 1968 a los ojos de muchos estudiantes e intelectuales, así como también para muchos integrantes de la clase media de la Ciudad de México.⁴²⁵ Pero ninguno de ellos montó una respuesta organizada que pudiera haber amenazado al régimen.

Las protestas estudiantiles, que surgieron antes de la elección de 1970, fueron la expresión continua más importante de 1968, pero aplacarlas no costó a Echeverría un incremento excesivo del gasto público del 10% del PIB; le costó 1% del PIB. Víctor Bravo, hijo del entonces secretario de Educación, observa que «en 1970 la mitad de las universidades estaban en plena revolución, y el papel de mi padre era moderarlas. Él le dijo a Echeverría lo que cualquier secretario de Estado en su lugar habría dicho: ‘Yo me encargaré de calmar el movimiento, pero tú tienes que subir mi presupuesto’». Echeverría aumentó el presupuesto en 1% del PIB, una suerte para escuelas y universidades, pero difícilmente lo suficiente para causar crisis económica. La masacre de la protesta estudiantil realizada el 10 de junio de 1971, día de Corpus Christi, fue a veces culpada a los conservadores en el gobierno tratando de humillar a Echeverría,⁴²⁶ otras veces, a Echeverría tratando de remover a su rival conservador, el jefe del Departamento del Distrito Federal Alfonso Martínez Domínguez,⁴²⁷ pero nunca culparon a las puras demandas populares. Y no hubo ninguna manifestación estudiantil después de 1973. Las cri-

425 Zapata en particular pone énfasis en este punto.

426 Hellman, *Mexico in Crisis*, p. 204.

427 Krauze, *Mexico: Biography of Power. A History of Modern Mexico...*, p. 752.

sis económicas no hacen eclosión años después de que se ha evaporado la supuesta provocación.

Si se hubiera tratado de pérdida de legitimidad política para amenazar al régimen, debería haberse producido por lo menos alguna expresión en las urnas. Mas en este aspecto, no sólo la máquina del PRI continuó aplastando a la oposición, sino que la asistencia de votantes a las elecciones presidenciales aumentó firmemente de 49% en 1958 a 69% en 1976.⁴²⁸ En las elecciones legislativas intermedias, de 1973, la oposición de clase media al izquierdismo de Echeverría pesó más que cualquier preocupación por Tlatelolco, cuando el conservador Partido Acción Nacional obtuvo un incremento sustancial de votantes, ganando 29% de los sufragios urbanos.⁴²⁹ Si bien surgieron más organizaciones independientes del mecanismo corporativo del Estado en la década de 1980, se concentraban en asegurar demandas inmediatas de tierra, agua y vivienda, en tanto que evitaban los peligros de aliarse con partidos políticos de oposición.⁴³⁰

El mismo Echeverría manifiesta que sus políticas derivaron no de las presiones políticas para restablecer la legitimidad, sino de sus propias creencias de hacía tiempo —él recuerda una conferencia que ayudó a organizar cuando era estudiante sobre «Críticas de la Revolución Mexicana»— y de los problemas sociales que encontró durante su campaña

428 Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, p. 55.

429 Newell y Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins...*, p. 198.

430 Cornelius y Craig, *The Mexican Political System in Transition*, p. 58. Como se analiza en el capítulo 9 de la presente obra, estos grupos de oposición se unieron en la campaña de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 sólo a lo último y con precaución (Bruhn, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, pp. 112-113).

electoral cuando recorrió todo México, llegando en *jeep* a los más remotos pueblos. Un mapa de su campaña, que está colgado en su casa, como su antiguo profesor de la Universidad Nacional, Daniel Cosío Villegas lo expresa, parece como un plan militar para ocupar la nación.⁴³¹ Echeverría dice:

Yo fui candidato un año después de esos graves sucesos de 1968 y no tuve ningún problema... Ésa fue la realidad, y mi campaña política fue prácticamente sin nada en contra. Pero yo sí entendí que en el movimiento del 68 se habían planteado muchos problemas y demandas surgidos de una situación nacional, canalizados a través de esos centros neurálgicos y de conciencia y reflexión que son las universidades y los institutos tecnológicos. Además, recorrí el país minuciosamente [y vi que] la educación superior necesitaba ayuda, el desarrollo del campo requería mucho contacto con las agrupaciones de los campesinos y la política laboral era una prioridad... Y los funcionarios estaban muy encerrados en sus oficinas, nunca se quitaban la corbata para salir.

Asimismo, si se hubiera tenido el propósito de conseguir legitimidad política, el gasto de Echeverría no se hizo en el momento oportuno. Cuando las nuevas administraciones tratan de lograr apoyo, según un estudio sistemático del gasto político en América Latina realizado por Barry Ames, aumentan sus gastos el **primer** año que entran en funciones y luego lo van disminuyendo.⁴³² El gasto en el primer año de la administración de Echeverría fue demasiado austero, incluso en la

431 La analogía es de Cosío Villegas; Echeverría me mostró el mapa antes de que lo entrevistara.

432 Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, p. 26-28.

opinión de ex funcionarios de Hacienda.⁴³³ La aparición del gran gasto, de 5% del PIB, que puso a la economía en crisis, sobrevino en 1975, años después de que se acallara la protesta estudiantil.

Además, las prioridades del gasto de administración no estaban bien propuestas para recuperar legitimidad. Los políticos tratan de conseguir apoyo de la sociedad mediante el incremento del bienestar social, no construyendo nuevos hornos de acero, pero Echeverría hizo lo contrario.⁴³⁴ El gasto total destinado al sector social aumentó de 5% del PIB en el último año de la administración de Díaz Ordaz a 8% del PIB en el último año de la administración de Echeverría, esto es, 3% del PIB (véase Cuadro 8). Pero las contribuciones que realizaban los empleadores y los empleados al Seguro Social correspondían a un pago por un tercio de esa cantidad, así que el gasto del sector social proveniente de los ingresos y préstamos públicos generales aumentó en 2% del PIB. La mitad de esto era el incremento del 1% del PIB en el gasto en educación. El remanente del aumento del 1% del PIB en el gasto social cubría todas las contribuciones del Estado a la Seguridad Social, la Secretaría del Trabajo, la de Salud y Asistencia, y entidades casi públicas que variaban desde la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (por supuesto, aprobada por el gobierno) hasta el Desarrollo Integral de la Familia.⁴³⁵ La gran cantidad de dinero no iba a bienestar

265

433 Moctezuma, Urquidí (asesor de Hacienda); y Solís, *Economic Policy Reform in Mexico...*

434 Newell y Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins...*, p. 137.

435 El presupuesto de Obras Públicas, que era grande, también estaba incluido en el supuesto gasto del sector social y no lo debería haber estado. Para los años noventa, cuando se compilaron los datos que tomé para hacer el Cuadro 8, Obras Públicas se había convertido en Desarrollo Urbano y Ecología y era clasificada propia-

social, sino a desarrollo industrial. Las empresas estatales, las cuales aumentaron diez veces en número, de 84 en 1970 a 845 en 1976,⁴³⁶ respondían por más de la mitad del incremento total del gasto, o sea, más del 5% del PIB de 1975, antes de retroceder con la crisis del año 1976.⁴³⁷ Además de Pemex, éstas incluían, por ejemplo, generación de energía eléctrica, ferrocarriles, líneas aéreas, plantas petroquímicas, hornos de acero y fabricantes de camiones, autobuses y ferrocarriles.

Finalmente, haciendo frente a poderosas presiones sociales, el Estado podría gastar en gran escala para recuperar el apoyo, pero ¿por qué tales presiones deberían trastocar el ordenado diseño de la política? ¿Por qué la administración coherente de las décadas de 1950 y 1960 terminaría en conflicto e ineficiencia después de 1970? ¿Por qué se darían remociones de secretarios de Estado de manera tan dramática con Echeverría? Las presiones sociales podrían producir conflicto de elite si las elites pertenecían a facciones sociales, pero los grupos políticos de México no pertenecían a ese tipo de facciones. La poderosa ola de huelgas que amenazó la elección presidencial de 1958 provocó una respuesta gubernamental, si bien brutal, unificada. ¿Por qué las presiones populares mucho más débiles posteriores a 1970 causarían incoherencia y lucha dentro del Estado?

mente como gasto del sector social, pero con Echeverría se creó la infraestructura.

Su secretario, Enrique Bracamontes, fue apodado Rapamontes (de rapar montes).

436 Cornelius y Craig, *The Mexican Political System in Transition*, p. 110. Smith (*Labyrinths of Power: Political Recruitment ...*, p. 281) dice que aumentaron de 86 a 740.

437 Cálculo con base en el mismo conjunto de datos (Carlos Salinas, *Cuarto informe de gobierno: Anexo*, México, Presidencia de la República, 1992) utilizado para el Cuadro 7, capítulo 4.

CUADRO 8.1 GASTO DEL SECTOR SOCIAL, 1970-1982 (PORCENTAJE DEL PIB)				
	GASTO TOTAL DEL SECTOR SOCIAL	SEGURIDAD So- CIAL CON CON- TRIBUCIONES DE EMPLEADORES Y EMPLEADOS	CONTRIBUCIONES DE EMPLEADORES Y EMPLEADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL	SECTOR SOCIAL SIN CONTRI- BUCIONES DE EMPLEADORES Y EMPLEADOS
ECHEVERRÍA				
1970	4.8	2.2	1.7	3.1
1971	5.3	3.0	2.5	2.8
1972	6.3	3.2	2.7	3.6
1973	6.3	3.0	2.5	3.9
1974	6.7	3.5	2.9	3.8
1975	7.3	3.6	2.9	4.4
1976	8.1	3.6	3.0	5.0
CRECIMIENTO 1970-1976	3.2	1.5	1.4	1.9
LÓPEZ PORTILLO				
1976	8.1	3.6	3.0	5.0
1977	7.8	3.3	2.5	5.3
1978	7.9	3.2	2.6	5.3
1979	8.4	3.1	2.5	5.9
1980	8.1	3.2	2.6	5.4
1981	9.2	3.0	2.5	6.6
1982	9.1	3.2	2.6	6.5
CRECIMIENTO 1976-1982	1.1	-0.5	-0.4	1.5

¿Echeverría gastó de manera exorbitante para conseguir apoyo social? Si hubiera sido así, él debería haber dirigido su gasto a los programas de bienestar social para beneficiar a las clases media y obrera. Él hizo precisamente lo opuesto, al dirigir los recursos para desarrollar programas tales como la construcción de hornos de acero.

El gasto de Seguridad Social comprende el programa para trabajadores del sector privado (IMSS) y para trabajadores del Estado (ISSSTE). Los datos del gasto

total del sector social y el de Seguridad Social son de Salinas de Gortari, *Cuarto informe de gobierno: Anexo*, México, Presidencia de la República, 1992, p. 173. Las transferencias del gobierno a Seguridad Social son de Salinas, *op. cit.*, p. 177. Las contribuciones de los empleadores y de los empleados son resultado de la sustracción de las transferencias al total del gasto de Seguridad Social.

¿UNA DIVISIÓN DE LA ÉLITE POR TLATELOLCO?

Si fuera verdad que las dudas acerca de la legitimidad política hubieran contaminado el funcionamiento interno del Estado, tendría que haber habido algún mecanismo que las transmitiera a la elite política. México no tenía nada cercano a una prensa libre o a elecciones independientes que pudieran proporcionar evidencia de una declinación de la legitimidad. Si la historia es precisamente de que Luis Echeverría percibió una pérdida de legitimidad —cuando, vale la pena repetir, ninguna preocupación acerca de tal pérdida era evidente entre los empresarios, los obreros organizados, los campesinos, ni los votantes de la clase media que cambiaron para el conservador Partido Acción Nacional—, entonces es sencillamente cuestión de la creencia personal del presidente. Si la pérdida de legitimidad fue más que una invención de su imaginación, si fue un hecho político externo que requirió su acción, necesitaba hacérselo saber vía algún nivel intermedio

268 de la pirámide estatal.

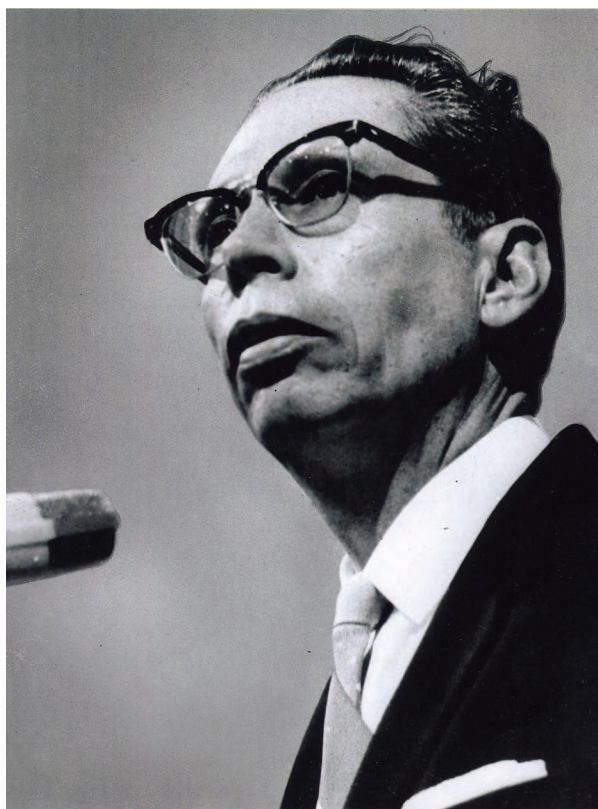
Una división en la elite política sería tal mecanismo intermedio que transformara una idea acerca de la pérdida de legitimidad en un hecho que Echeverría tendría que atender. Si una facción de la elite política rechazó de manera terminante el autoritarismo expuesto en Tlatelolco, mientras otra defendió resueltamente la represión, la división interna consiguiente podría explicar todo lo que sucedió durante el go-

bierno de Echeverría. En realidad, los relatos más lógicos con respecto a la pérdida de legitimidad asumen tal división. Newell y Rubio argumentan que Tlatelolco «causó una desunión en la familia política», es decir, en la elite política. La familia estaba «muy dividida» con respecto a la represión gubernamental en Tlatelolco y no podía «comprometerse» acerca del sucesor de Díaz Ordaz en 1969, así que el presidente tuvo que tomar una «decisión aparentemente unilateral». ⁴³⁸

Alguna vez se pensó que, con los hijos de muchos funcionarios en las calles, la elite política se desuniría respecto a Tlatelolco. Es más, esta idea parecía tener sentido, dado el rol histórico de la Universidad Nacional en la formación de las elites políticas y su importancia en los acontecimientos de 1968. En las protestas, no sólo estuvieron involucrados estudiantes y profesores, sino que también la universidad fue ocupada por los militares, y su rector, Javier Barros Sierra, rompió abiertamente con el presidente, encabezando marchas de protesta en masa y amenazando con renunciar.

No obstante, la idea de una división real de la elite —algo que fuera más allá del propio Barros Sierra— ha perdido credibilidad cuando se ha erosionado el antiguo régimen mexicano y ha comenzado a aparecer la información acerca de su funcionamiento. Después de examinar incontables archivos oficiales, que durante mucho tiempo no estaban disponibles, el politólogo Sergio Aguayo concluye que a raíz de Tlatelolco «la ‘familia revolucionaria’ cerró filas en torno a su presidente». Aun el ex presidente Lázaro Cárdenas, quien fue profundamente perturbado por Tlatelolco, lo responsabilizó públicamente a «elementos antinacionales y extranjeros que

⁴³⁸ Newell y Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins...*, p. 124.



270 En 1968, el presidente Gustavo Díaz Ordaz (arriba) utilizó la represión violenta para terminar una serie de protestas contra el autoritarismo. Como secretario de Gobernación, Luis Echeverría fue culpado por la consecuente masacre en la Plaza de Tlatelolco (aunque recientemente se discute el papel que en realidad desempeñó). Muchos intelectuales mexicanos creen que la razón del gasto tan extraordinario de Echeverría después de asumir la presidencia de la República era para recuperar la legitimidad tanto del Estado mexicano como de él mismo. Él niega que fuera así. Asimismo, cada estudio de opinión mexicana desde los años 1960 hasta los de 1980 muestra que el presidente y las instituciones políticas nacionales mantenían una altísima aprobación. Foto reproducida con permiso de la Secretaría General de la OEA.

responden a intereses ajenos»⁴³⁹ —por lo tanto, en una línea similar a la de la prensa izquierdista. En cuanto a los profesores universitarios, el haber enseñado a los políticos era una cosa, el influir en la política corriente era completamente otra. Un estudio sobre la relación de los intelectuales con el sistema político concluye que Tlatelolco sólo terminó por aislar a la Universidad Nacional: los intelectuales «no tuvieron mucha influencia en el Estado como secuela de 1968». ⁴⁴⁰

Funcionarios de las secretarías de todo el espectro gubernamental están de acuerdo con que, por trágicos que fueron los acontecimientos de 1968, las elites políticas apoyaron al presidente. ⁴⁴¹ Mario Ramón Beteta dice:

No quiero decir que *a posteriori* —hablo por mí mismo— estuviéramos conformes con lo que pasó en Tlatelolco. Creo que todos lo lamentamos y ninguno de nosotros hemos estado ajenos a lo que ha pasado, pero creo que Díaz Ordaz tenía todo el apoyo de su gobierno, incluyendo el de los principales secretarios de Estado.

En especial Echeverría, secretario de Gobernación en 1968, no observa ningún desacuerdo: «Yo no tuve problema de personas en el gobierno que fueran disidentes. No, no, no, que yo recuerde, no. Había un realismo acerca del tema». ⁴⁴² Qui-

⁴³⁹ Aguayo, 1968: *Los archivos de la violencia*, pp. 150, 270, 271.

⁴⁴⁰ Roderic Ai Camp, *Intellectuals and the State in Twentieth-Century Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1985, p. 209.

⁴⁴¹ Beteta, Fernández Hurtado y Carrillo Gamboa para Hacienda y el Banco de México; Moreno Valle y De la Vega Domínguez para las secretarías con más orientación política.

⁴⁴² Asimismo Ibarra, en ese tiempo en la CEPAL («el propio gobierno cerró filas en torno al presidente, por buenas o malas razones»), y Bracamontes, quien no estaba en el gobierno en ese momento, pero había estado en una subsecretaría du-

zá el que más cuenta es el testimonio de Fernando Solana, en ese momento segundo de a bordo del rector Javier Barros Sierra en la Universidad Nacional. Él dice que todos en la elite política, excepto Barros Sierra, se unieron con Díaz Ordaz.

Entre los ex altos funcionarios entrevistados, sólo tres, Javier Alejo, Fausto Zapata y Víctor Urquidi, mencionan algo que se asemeja a una desunión de la elite. Alejo, entonces profesor universitario, no un alto funcionario, señala a Emilio Martínez Manatou, el secretario de la Presidencia, quien era visto como alguien con línea suave y que tenía a varios intelectuales sirviendo bajo sus órdenes: «Ellos transmitían el estado de ánimo de la clase política y del país en general». Urquidi, en ese entonces presidente de El Colegio de México (sus oficinas fueron ametralladas por la policía en 1968), dice que había individuos en el gobierno que «simpatizaban con los estudiantes y quizá los protegieran si ellos pudieran», pero no con los bloqueos de protesta. Él fue llamado por el que se suponía que pertenecía a la línea blanda, Martínez Manatou, a quien Urquidi recuerda así: «me trató como si mi obligación fuera mantener el control sobre profesores y estudiantes de El Colegio, como si fuera responsable de lo que ellos hacían como ciudadanos. Yo nunca había tenido antes una entrevista tan desagradable con un alto funcionario del

272 gobierno». Zapata, entonces diputado federal por San Luis Potosí, está de acuerdo con que, aunque Díaz Ordaz «perdió autoridad moral», cualquier protesta dentro del gobierno fue «mínima y silenciosa».

Además, la sucesión presidencial de 1969 no funcionó de la manera en que debería haberlo hecho si hubiera habido una

rante 12 años y sería secretario de Obras Públicas en el gobierno de Echeverría.

fuerte división de la elite con respecto a Tlatelolco. Si la simpatía de las elites para con quienes protestaban hubiera significado una influencia real, ellas habrían persuadido a Díaz Ordaz para nominar a alguien de la línea blanda—o por lo menos a alguien que no fuera intransigente—como el candidato presidencial del PRI. Pero el que tuvo éxito en la nominación, Luis Echeverría, era entonces considerado por todos como perteneciente a la línea dura.⁴⁴³ El secretario de Gobernación, quien manejaba el aparato represivo del Estado en 1968, publicó innumerables diatribas en apoyo al presidente y condenando a los estudiantes.⁴⁴⁴ Díaz Ordaz, junto con el resto de la elite política, creyó que él estaba eligiendo a un sucesor cercano a su propio pensamiento.⁴⁴⁵ Después, cuando Echeverría «salió del closet» como un izquierdista, como el ex funcionario del Banco de México Manuel Suárez Mier lo señala, ninguno estaba más sorprendido y enojado que Díaz Ordaz.⁴⁴⁶ La ruptura entre los dos fue de manera extraordinaria, pública y amarga. El presidente todavía consideraba reemplazar a Echeverría como el candidato oficial, diciendo a un confidente: «Vamos a enfermar a este cabrón, y se va a enfermar de veras».⁴⁴⁷

Si hubiera algún grupo opuesto a Díaz Ordaz respecto a Tlatelolco, un político consumado como Echeverría habría

443 Newell y Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins...*, pp. 123-124; Carrillo Gamboa. Aguayo (1968: *Los archivos de la violencia*, p. 303) argumenta de manera convincente que el rol real de Echeverría en Tlatelolco fue mucho más marginal de lo que alguna vez se pensó. Esta reevaluación no afecta mi argumento: entonces él era **visto** en general como una persona de línea dura.

444 Aguayo, 1968: *Los archivos de la violencia*, p. 161.

445 Moreno Valle, Carrillo Gamboa.

446 Bracamontes, Beteta, Zapata.

447 Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*, p. 347.

apuntalado su apoyo dando a algunos miembros de ese grupo buenos cargos cuando él fuera presidente. Había sólo un grupo posible, bajo Martínez Manatou en Presidencia (a pesar de la manera en que presionó a Urquidí). Lejos de premiar a sus miembros, Echeverría degradó a ese grupo, incluso cambiando a su antiguo amigo López Portillo, un miembro del mismo, a una subsecretaría de Industrias Estatales carente de importancia.⁴⁴⁸ Dos funcionarios bajo Martínez Manatou, quienes deberían ser a continuación secretarios de Estado, fueron marginados: Julio Rodolfo Moctezuma llegó a ser por corto tiempo un asesor de la Secretaría de la Presidencia, y Carlos Tello fue designado subdirector general, un cargo de cuarto nivel en la jerarquía administrativa. Dos prominentes economistas del grupo quedaron por completo fuera del gobierno: Ifigenia Martínez, conocida por su trabajo sobre la desigualdad distributiva, y Víctor Flores Olea, conocido por sus argumentos en relación con los problemas estructurales subyacentes. El renombrado sociólogo Pablo González Casanova se convirtió en rector de la Universidad Nacional durante dos años.

¿UNA GENERACIÓN NUEVA Y DIFERENTE?

Otra idea, aparentemente verosímil, pero a la larga incorrecta, es que una generación nueva de altos funcionarios, a la
 274 cual muchos vieron irrumpir en la escena en 1970, difería de manera tan radical de la de sus predecesores que transformaría de forma inevitable la política mexicana. Con frecuencia, los altos funcionarios de la administración de Echeverría eran vistos como más jóvenes, más de izquierda, con más

⁴⁴⁸ Muñoz Ledo sobre la subsecretaría carente de importancia. El subsiguiente ascenso de López Portillo a la presidencia comenzó después.

educación técnica y con menor experiencia en política que sus predecesores.⁴⁴⁹

Uno debe ser cuidadoso acerca de lo que precisamente cambió o no cambió con respecto de las elites políticas durante la administración de Echeverría. Las impresiones informadas están notablemente en desacuerdo. Así, Miguel Mancera, el subsiguiente director del Banco de México, manifiesta que «toda la alta burocracia, la tecnocracia, continuó siendo casi la misma. Ortiz Mena dejó el cargo, pero permaneció el resto del grupo de Hacienda».⁴⁵⁰ Moreno Valle, quien probablemente se hubiera dado cuenta de cualquier cambio por su cercanía a Díaz Ordaz, dice: «Los secretarios, subsecretarios y algunos directores de departamentos cambiaron, pero en general la burocracia era la misma».⁴⁵¹ No obstante, Fausto Zapata, quien ascendió de cargo con Echeverría, cree que el cuerpo de funcionarios de Díaz Ordaz fue marginado, y los cambios entre los altos funcionarios fueron más decisivos que lo que habían sido en las décadas de 1950 y 1960. Mucho acerca de la administración de Echeverría puede explicarse por su «casi obsesiva fijación en no repetir los errores que había cometido Díaz Ordaz», expresa Zapata. «Así, una de las cosas que hizo Echeverría fue separarse de las personas que identificaba como demasiado cercanas al ex presidente.» Emilio Carrillo Gamboa, quien fuera director de Telmex du-

449 Echeverría, Ortiz Mena, Urquidí, Carrillo Gamboa, Izquierdo, Beteta; Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment ...*, p. 281.

450 Alejo, subsecretario de Hacienda y secretario de Industrias Estatales en el gobierno de Echeverría, enfatiza el mismo punto.

451 Moctezuma, director de Inversión Pública con Díaz Ordaz y secretario de Hacienda con López Portillo, no cree que fuera un cambio inusual, o por lo menos duda que cualquier cambio que ocurriera importara mucho.

rante el gobierno de Echeverría y cuyo padre, Antonio Carrillo Flores, había sido secretario de Hacienda y de Relaciones Exteriores en los años cincuenta y sesenta, dice que Echeverría excluyó, de manera más terminante de lo que era normal, a toda una generación de funcionarios experimentados; las diferencias de maneras de pensamiento entre la nueva y la antigua generación eran evidentes.⁴⁵²

Una mirada a las características sociológicas de la elite política no revela el ascenso de una cohorte distintiva a través de los rangos, la cual asume funciones en 1970; los altos funcionarios del gobierno de Echeverría casi no se distinguían de sus predecesores de las décadas de 1950 y 1960. Ellos eran parecidos tanto por su origen socioeconómico (con predominio de familias de clase media, de profesores, abogados y otras profesiones), así como por su nivel educativo (la licenciatura) y la porción que había asistido a la Universidad Nacional (70.5% con Díaz Ordaz contra 68.1% con Echeverría).⁴⁵³ Si bien durante el gobierno de este último hubo un incremento de los licenciados en Economía —20% frente a 10% durante el correspondiente a Díaz Ordaz⁴⁵⁴—, lo que sugiere que, en promedio, ellos podrían haber sido algo más tecnócratas e izquierdistas,⁴⁵⁵ no se debería exagerar la importancia de este cambio. Aunque la Facultad de Economía era algo más de izquierda, muchos de sus profesores habían tenido altos cargos gubernamentales, tal como el autoproclamado «marxista

452 Beteta está de acuerdo. Él se considera un echeverrista, aunque estuviera en Hacienda.

453 Camp, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, p. 78.

454 Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment ...*, p. 91.

455 Sobre la tendencia más izquierdista de la Facultad de Economía: Camp, *The Making of a Government...*, p. 58. Beteta está de acuerdo por lo menos para la década de 1970.

heterodoxo» y subsecretario de Hacienda en el gobierno de Alemán, Jesús Silva Herzog.⁴⁵⁶ En realidad, Economía había sido una división de la Facultad de Derecho hasta 1935, año en que se separó.⁴⁵⁷ Cabe destacar que la Facultad de Derecho continuó enseñando economía política, que la de Economía no era nada parecida a lo que es en el siglo XXI, y que los edificios de ambas estaban juntos (como lo están en el día de hoy) en el campus de la Universidad Nacional.

Los datos sociológicos identifican una «dramática diferencia» en una emergente cohorte de la elite política, pero **no** fue la que entró en los altos cargos en la década de 1970 con Echeverría, sino la nacida después de 1940 que entró en los altos cargos en los años ochenta con De la Madrid.⁴⁵⁸ Los miembros de esta cohorte fueron los primeros que nunca conocieron la época inestable posrevolucionaria de México (la última revuelta armada ocurrió en 1939), y estaban influenciados por las protestas de 1968. Ellos crecieron en familias más acaudaladas que las de sus predecesores, a menudo asistieron a escuelas privadas y por lo general obtuvieron títulos de posgrado en Economía en universidades estadounidenses.

Si bien el conjunto de candidatos para ocupar altos cargos en 1970 era simplemente parecido al de sus predecesores, los individuos que Echeverría eligió —y eligió libremente, como él mismo pone énfasis, sentado junto a su mesa de la coci-

456 Camp, *The Making of a Government...*, p. 121

457 Camp, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, p. 16.

458 Camp (*Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the 21st Century*, p. 235), sobre la «dramática diferencia» de las elites nacidas después de 1940; (p. 239), sobre su asistencia a universidades particulares y la obtención de grados en Economía en Estados Unidos; (p. 240), sobre el medio más adinerado de las elites políticas posteriores a 1940.

na, lápiz en mano⁴⁵⁹— constituyeron un gabinete de recién llegados, casi desconocidos. Él «los inventó, los fabricó de la nada, en un acto de conocida prestidigitación», dice Cosío Villegas. «Del gabinete original de este Presidente, apenas podrían señalarse dos excepciones: [el jefe del Departamento del Distrito Federal] Alfonso Martínez Domínguez, que algún capital político tenía, y [el secretario de la Reforma Agraria] don Augusto Gómez Villanueva, que había ahorrado unos diez o quince centavos. Recuérdese, por añadidura, el triste fin que tuvo el primero» —removido seis meses después.⁴⁶⁰ Mario Moya Palencia fue catapultado, a la edad de 37 años, de director de Cinematografía estatal a secretario de Gobernación, el más alto puesto político después del de presidente, y Emilio O. Rabasa fue ascendido de director del Banco Cinematográfico a secretario de Relaciones Exteriores. Él se había encargado previamente de una misión diplomática, observa Cosío Villegas: asistir a la entrega de los Oscars.⁴⁶¹

278 Para todos los que hablan de una «generación de jóvenes» con Echeverría,⁴⁶² los integrantes de su gabinete sólo eran un año más jóvenes que los de Díaz Ordaz, 49 en lugar de 50 años en promedio (véase Cuadro 9). Pero los miembros del gabinete de Echeverría tenían mucho menos experiencia política. El promedio de tiempo de servicio público de quienes eran designados secretarios de Estado había aumentado de manera uniforme desde menos de diez años, con Miguel Alemán (1946-1952) (él había introducido un cambio sociológico, al reemplazar a una generación de militares por una

459 Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 71.

460 Cosío Villegas, *La sucesión presidencial*, p. 39.

461 Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, pp. 22-24.

462 *Ibid.*, p. 20.

de abogados), a más de 17 años con Díaz Ordaz (1964-1970), pero cayó en forma abrupta a 11 años con Echeverría. El efecto fue más pronunciado de lo que el promedio de los números sugiere porque los secretarios en áreas más técnicas tenían con frecuencia más experiencia —Enrique Bracamontes, el secretario de Obras Públicas, había estado en el sector público por 20 años y en una subsecretaría por 12 años—, mientras las designaciones de más alto rango político, como Moya Palencia, si es que no salieron por completo del sombrero del mago, eran recién llegados. Si bien muchos candidatos experimentados estaban disponibles, Echeverría no eligió de entre ellos para sus designaciones.

CUADRO 9. CARRERAS POLÍTICAS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, 1952-1982		
	PROMEDIO DE EDAD CUANDO FUERON DESIGNADOS SECRETARIOS DE ESTADO	PROMEDIO DE AÑOS EN EL GOBIERNO HASTA SER NOMBRADOS SECRETARIOS DE ESTADO
MIGUEL ALEMÁN (1946-1952)	44.6	9.8
ADOLFO RUIZ CORTINES (1952-1958)	50.0	11.6
ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1958-1964)	51.7	15.0
GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (1964-1970)	50.8	17.5
LUIS ECHEVERRÍA (1970-1976)	49.8	11.2
JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982)	49.1	15.3

¿Cambió tanto la política durante el gobierno de Echeverría, no debido a algo bajo su control, sino porque ocurrió que una generación de la elite política radicalmente di-

ferente ascendió al poder? Su gabinete fue diferente a los previos, pero principalmente porque, en su esfuerzo para suplir a los «emisarios del pasado», él designó de manera deliberada a secretarios con menos experiencia política. Datos: Rogelio Hernández Rodríguez, Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982, tesis, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1984, p. 37.

Roderic Camp descubrió otra anomalía entre un grupo más amplio de unos 100 o más altos funcionarios de la administración de Echeverría, incluyendo subsecretarios, directores de las principales empresas estatales, gobernadores, algunos embajadores y los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este grupo pertenecía a una generación más joven de la que debería de haber de acuerdo con la norma establecida:

Una sola generación ha dominado cada dos administraciones presidenciales sucesivas en México desde 1935... En 1970, sin embargo, se rompió de pronto este modelo, y las conjeturas basadas en las impresiones de la mayoría de los observadores, de que el presidente Echeverría estaba designando a personas jóvenes para cargos de alto nivel, se confirman claramente en nuestros datos. Echeverría descuidó a su propia generación [nacida en la década de 1920] por la generación más joven, de la década de 1930, al elegir 50 (o sea, 40%) de sus colaboradores de este grupo.⁴⁶³

280

Como con su selección de un gabinete políticamente inexperimentado, la elección de Echeverría de dejar fuera de acción de manera prematura a gran parte de su propia generación de los años veinte —una administración anterior de la que

463 Camp, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, p. 50.

sus miembros esperaban retirarse de los altos cargos— pareció casi calculada para crear tensiones dentro de la elite. Pero ambas irregularidades resultaron de decisiones arbitrarias del mismo presidente, no de algún mandato sociológico subyacente. En realidad, en la siguiente administración, López Portillo restituiría a la generación menospreciada en un aparente intento por restablecer el antiguo equilibrio.⁴⁶⁴ Pero las tensiones, una vez disparadas, no son tan fáciles de revertir.

ESCALADA IDEOLÓGICA

La administración de Echeverría rompió con el pasado por dos razones que están relacionadas: las elecciones divisivas del presidente, incluyendo aquéllas sobre asuntos que iban más allá de sus designaciones iniciales, y un amplio clima de escalada ideológica. Hirschman vio la «escalada» ideológica en los cada vez más fuertes retos que los economistas latinoamericanos, muchos de ellos sus amigos, plantearon para el Estado en la década de 1960. En los años cuarenta y cincuenta, un consenso adoptado por la CEPAL y el Banco Mundial había solicitado a los gobiernos latinoamericanos fomentar la industrialización, la planeación a largo plazo y la integración económica del continente. Como si estas metas no fueran suficientes, los economistas de la década de 1960 proclamaron que para llegar a las raíces de sus problemas económicos, América Latina debía asimismo superar los problemas fundamentales —mala distribución de la riqueza y «dependencia» del Primer Mundo— que la región había enfrentado desde la llegada de los españoles. Estas metas antagónicas —la redistribución de la riqueza amenazaba a

281

⁴⁶⁴ Loc. cit.

las clases propietarias, y el rompimiento de la dependencia amenazaba a los gobiernos y a las multinacionales del Primer Mundo— «bien pueden haber contribuido a ese sentido difundido de estar en una situación desesperada». ⁴⁶⁵ Hirschman argumenta que este sentido difundido fomentó los golpes militares en muchos países de América del Sur.

Uno debe ser cuidadoso en lo que respecta a descubrir una escalada ideológica en México. Varios entrevistados bien informados manifestaron dudas de que ocurriese tal escalada. ⁴⁶⁶ El amplio rango de las opiniones económicas aceptable dentro de la elite política no había cambiado de manera significativa desde la década de 1930. Un estudio de opinión de líderes políticos, llevado a cabo precisamente después de que finalizó la administración de Echeverría, mostró que ellos estaban igualmente divididos entre aquéllos que pensaban que el rol del Estado en la economía era suficiente y quienes pensaban que debía expandirse, pero ninguno reaccionó contra el pasado para reclamar que el rol del Estado era excesivo. ⁴⁶⁷ Además, la elite política de México era un grupo con integración social, no dividido por antagonismos de clase, como los encontrados en muchos de los países de América del Sur. El director del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado, el principal defensor de la restricción fiscal durante el

282 gobierno de Echeverría, y el secretario de Industrias Estatales, Horacio Flores de la Peña, el principal defensor de un más amplio rol del Estado en el fortalecimiento industrial, se conocían mutuamente del salón de clase de la Universidad Nacional, y cada uno en las entrevistas habló de manera

⁴⁶⁵ Hirschman, «The Turn to Authoritarianism in Latin America...», pp. 84-86.

⁴⁶⁶ Urquidi, Bracamontes, Flores de la Peña.

⁴⁶⁷ Camp, *The Making of a Government...*, p. 147.

respetuosa del otro. Tal amistad moderaba el conflicto ideológico.⁴⁶⁸ Hirschman argumenta que relaciones personales similares entre las elites políticas permitieron que Colombia evitara un golpe militar, a pesar del clima ideológico existente en todo el continente.⁴⁶⁹

No obstante, funcionarios y especialistas mexicanos han descrito las relaciones dentro de la administración de Echeverría como más combativas que aquéllas existentes en administraciones anteriores, y específicamente en términos ideológicos. El clima más amplio de escalada ideológica con seguridad había afectado al clima intelectual mexicano. André Gunder Frank escribió *Latinoamérica: subdesarrollo o revolución*, uno de los clásicos trabajos sobre la «dependencia» del Tercer Mundo, en la Universidad Nacional a fines de los años sesenta. Él argumentó que la metrópolis (naciones capitalistas desarrolladas tales como los Estados Unidos) extrajo recursos de la periferia dependiente (naciones pobres tales como México): «La periferia ... sólo se puede desarrollar si sale de la relación que la ha hecho subdesarrollada y que la mantiene así, o si puede terminar con el sistema como un todo».⁴⁷⁰ Víctor Flores Olea, director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional, argumentó conceptos similares.⁴⁷¹ Y Pablo González Casanova, el crítico más prominente de la política autoritaria mexicana, dijo que lograr la democracia real requería también combatir

468 Camp, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, p. 208.

469 Hirschman, «The Turn to Authoritarianism in Latin America...», p. 95.

470 Frank, *Latin America: Underdevelopment or Revolution?*, p. 354.

471 Víctor Flores Olea, «Poder, legitimidad y política en México», en Jorge Martínez Ríos et al., *El perfil de México en 1980*, vol. 3, México, Siglo XXI, 1972, .471.

la dependencia económica.⁴⁷²

Una corriente importante de la administración de Echeverría aceptó estos retos al orden económico y político, imposibles de lograr en unos años o quizás décadas, no importando cuán justificados fueran. El secretario de Industrias Estatales Flores de la Peña, líder de la izquierda económica, no fue mucho menos el único en promover este punto de vista. El secretario del Trabajo Porfirio Muñoz Ledo quería reestructurar el modelo económico «agotado» y el sistema político corporativista.⁴⁷³ Leopoldo Solís, jefe de asesores económicos en la Secretaría de la Presidencia de Echeverría, ilustra cómo cambió el pensamiento alrededor del año 1970. En 1967, él había expuesto la falsedad de la idea de que el modelo de sustitución de importaciones estuviera agotado y desestimó un libro de un economista de Harvard, Raymond Vernon, quien argumentaba que el desarrollo económico de México enfrentaba un «dilema» y que existía la fuerte posibilidad de que no continuara. Solís dijo que éste era sencillamente otro de una serie de estudios que «terminan dando la voz de alarma sobre este o aquel problema que impide la continuación del desarrollo económico del país. Pese a todo, el desarrollo sigue una tasa de crecimiento secular de 6% anual».⁴⁷⁴ Para 1973, Solís había cambiado de parecer. Al analizar el desarrollo económico en una serie de textos acerca de la economía mexicana, él dijo que «es aceptado casi unánimemente... por los economistas nacionales... de que la sustitución de importaciones

472 González Casanova, *Democracy in Mexico*, p. 147.

473 La opinión de Muñoz Ledo es de su entrevista.

474 Leopoldo Solís, «Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México», *Demografía y Economía*, México, El Colegio de México, vol. 1, núm. 1, 1967, p. 86.

como elemento clave del crecimiento no puede continuar». Según Solís, el modelo económico de México tenía que ser reestructurado para reducir el empeoramiento de la desigualdad en los ingresos. Él observó favorablemente un conjunto de escritos que argumentaba que el origen del subdesarrollo de México «radica precisamente en la subordinación política, social y económica impuesta como resultado de la expansión colonialista de Europa». ⁴⁷⁵

He aquí Tlatelolco, un poderoso símbolo político aunque no produjera movimientos sociales sostenidos o divisiones dentro de la elite política, pudo haber cristalizado llamados más difusos para el cambio: el Concilio Vaticano II anunciando las doctrinas progresistas católicas, la teoría marxista de la dependencia, las protestas contra la guerra en Vietnam, los disturbios de París, la primavera de Praga. Cosío Villegas escribe que las críticas fundamentales al desarrollo de México «no pasaban del ensayo erudito, del artículo, de la conferencia o de la murmuración callejera; pero la rebelión estudiantil de 1968 les dio un estado público espectacular». ⁴⁷⁶ Claro, ni aun los estudiantes universitarios marchan en la calle protestando por el fracaso del modelo de sustitución de importaciones, pero el subsiguiente secretario de Hacienda David Ibarra insiste en que 1968 ayudó a provocar «un viento a favor del cambio».

285

La escalada ideológica no necesita de una escala lineal, en la cual las opiniones de los funcionarios se muevan de manera simultánea hacia la izquierda y hacia la derecha, sólo que ellos sintieran que estaba por producirse algún cambio fun-

⁴⁷⁵ Leopoldo Solís, «El desarrollo económico: Introducción», en Leopoldo Solís M. (ed.), *La economía mexicana. II: Política y desarrollo*, México, FCE, 1973, pp. 449-450.

⁴⁷⁶ Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, p. 50.

damental, no obstante que fuera visualizado con claridad u oscuridad. Todas las partes, ya fuera a favor del cambio o en contra de éste —y no importa lo que el cambio podría significar exactamente—, pueden ver el surgimiento de riesgos, porque quienquiera que controle el cambio es probable que esté en el poder por un largo tiempo, y quienquiera que no, es probable que se quede fuera. Los grupos pueden comenzar a temer por su supervivencia política y el pacto cooperativo puede empezar a erosionarse. De esto podía resultar una formulación política conflictiva y errática, el cambio cada vez más abrupto de altos funcionarios como consecuencia de la lucha de una facción contra otra, y aumentos de manera repentina del gasto para llevar a cabo políticas preferidas o para financiar apoyo político. La escalada ideológica es imposible de medir, pero fue con seguridad un factor durante el gobierno de Echeverría.

LUIS ECHEVERRÍA

286 Luis Echeverría usó la inmensa autoridad de la presidencia mexicana para planear una ruptura decisiva con el pasado. Él hizo esto por tres vías principales. Primera, si Tlatelolco emitió una señal para el cambio, ya algo enmudecida para 1970, él la amplificó de tal manera que exacerbó el conflicto dentro de la elite política, así como también con el sector privado. Segunda, su enorme deseo por realizar el cambio, combinado con su enorme incapacidad para una administración coherente, o incluso para comprender la importancia de tal administración, agravó la discordia dentro de su gabinete y erosionó las reglas de cooperación de la elite. Tercera, sus esfuerzos maquiavélicos para concentrar poder en sus manos e instalar como su sucesor a un protegido políticamente de-

pendiente —el mismo López Portillo dijo: «en verdad, yo no tenía un grupo»⁴⁷⁷— desató la lucha de la elite, el gasto público excesivo y la crisis económica.

Echeverría estaba infectado por «su megalomanía de ser un gran líder del Tercer Mundo», como Mancera lo afirma; sus «visiones de él mismo como un nuevo Mesías para México», como Urquidi lo expresa; su «monomanía y perturbación mental general», como Cosío Villegas lo manifiesta.⁴⁷⁸ Los juicios sobre él han sido duros, en buena parte porque los resultados de su administración fueron pobres, pero sus ambiciones se enfocaron en las metas sociales. Como lo describió Urquidi: Echeverría «se concebía como un presidente de México grande, fuerte, que iba a reducir la pobreza, mejorar los programas sociales, todo. Pero no tenía idea de cómo cumplir esas metas». Según Fausto Zapata, subsecretario de Información en la Presidencia, «Echeverría vivió los seis años de su administración con un continuo sentido de urgencia. Él tenía una especie de ansiedad para avanzar a grandes zancadas, para corregir en seis años todos los problemas que se habían acumulado en 400, ¿no? Y agregado a ese problema estaba su muy vaga noción acerca de la economía».

Si bien las elites políticas mexicanas no fueron relativamente susceptibles a la escalada ideológica, los llamados al cambio realizados por Echeverría, atacando de manera reiterada a los «emisarios del pasado», es decir, a las elites políticas que habían servido en las administraciones anteriores, las volvieron más susceptibles. Él proclamó la urgente necesidad

287

477 Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 116.

478 Citado por Krauze, *Mexico: Biography of Power. A History of Modern Mexico...*, p. 747.

Ortiz Mena vio a Echeverría como un demagogo. Guillermo Barnes dice que él «quería el poder y quería que las cosas se movieran hacia la izquierda».

del cambio sin siquiera explicar qué cambio quería. Cosío Villegas dice:

El mayor número [de los mexicanos que estaban a favor del cambio] carecía de todo poder político o económico, de modo que su apoyo sólo podía ser «difuso», como lo llaman los politólogos, o sea latente, pero no activo. Más importante aún, estos mexicanos no sabían siquiera con vaguedad qué cambios debieran producirse, cuándo, por quiénes, con qué métodos y mucho menos los beneficios que legítimamente podían y debían esperarse de ellos. Por su parte, el candidato presidencial hablaba una y otra vez acerca de la necesidad de un cambio, pero sin definir tampoco cuál era o podía ser.⁴⁷⁹

Newell y Rubio dicen que el mensaje de Echeverría era que el fracaso para implementar sus políticas significaría «la interrupción del progreso ordenado que la nación había disfrutado en las pasadas cuatro décadas y la apertura de la vía para regímenes (autoritarios) ‘fascistas’».⁴⁸⁰

Los partidarios de Echeverría tienen claro cuán decisivo fue el propio papel del presidente en la propagación del mensaje del cambio. Javier Alejo dice:

288

Yo creo que la gran contribución de Echeverría al país fue haber cambiado la ideología nacional, porque el Presidente actuó como un predicador laico, como un predicador de la justicia social y de la educación, como un predicador que demandaba que había que atender a los campesinos, que había que crear empleos.

479 Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, pp. 16-17.

480 Newell y Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins...*, p. 130.

Carlos Tello, quien como Alejo no era un incondicional del presidente, advierte que «en México, toda reforma socioeconómica, toda modificación significativa de la pauta seguida, ha descansado en la puesta en acto de una política de masas por parte del Estado».⁴⁸¹ Así sucedió en 1970: «En realidad, fue a partir de la propia iniciativa estatal (si bien después del shock de 1968) que se inició un desarrollo en firme del discurso renovador que ha impregnado al conjunto del quehacer social en México».⁴⁸² El nombre de Echeverría para el proyecto social fue «desarrollo compartido», crecimiento con redistribución.

Si las exhortaciones para el cambio amorfo de Echeverría, casi calculadas para provocar el temor de los burócratas, exacerbaron el conflicto, de igual manera sucedió con su desordenada administración. Fue mala suerte que alguien sin talento para administrar una burocracia, pero que buscaba cambiar todo, se volviera el más alto burócrata.

Para empezar, Echeverría parecía que necesitaba hacer todo en exceso —no sólo gastar demasiado rápido, sino aun recortar demasiado rápido el gasto. Su periodo inicial de formulación política en materia económica sufrió irónicamente de este segundo exceso. Julio Rodolfo Moctezuma, asesor económico en el gobierno de Echeverría, y un moderado conservador en materia fiscal, dice:

481 Rolando Cordera y Carlos Tello, «Perspectivas y opciones de la sociedad mexicana», en Carlos Tello y Clark Reynolds (eds.), *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE, 1981 (Lecturas, 43), p. 68.

482 Cordera y Tello, *México: La disputa por la nación*, p. 56. Basáñez (*La lucha por la hegemonía en México...*, p. 155) dice que la satisfacción por los resultados obtenidos en las décadas de 1950 y 1960 dominó el discurso público hasta que la campaña de Echeverría los cuestionó.

Al terminar el año 1970 [cuando Echeverría entró en funciones], estaba claro que había un desajuste en las finanzas públicas. Nosotros —Hacienda, el Banco de México y Presidencia— discutimos el asunto y concluimos que un pequeño freno al gasto público, ni siquiera un freno, un ritmo más lento del gasto público, y algunas medidas, como un aumento muy justificado en las tarifas eléctricas y en los precios de los combustibles, habrían sido suficientes. Esas medidas habrían permitido salir adelante y luego podríamos haber tomado medidas mucho más importantes. Nosotros le comunicamos el plan al presidente. Para sorpresa nuestra, el presidente no sólo consideró buena la idea sino demasiado cautelosa. Él decía que había que hacer un esfuerzo mayor para disminuir el gasto.

Ya después me separé del gobierno, pero me consta que se frenó, y el resultado fue lo que se llamó un periodo de «atonía» económica, en el cual se redujo toda inversión estatal. Ese periodo de atonía fue a mi juicio el que incubó la posterior inflación. Hacia octubre de 1971 el Presidente sintió las presiones de la falta del gasto, y entonces, yo creo, tomó medidas precipitadas en materia de inversión, tal como acondicionar tierras para la agricultura, pero masivamente. Es probable que fueran buenos proyectos, pero se tuvieron que hacer en forma precipitada y la corriente del gasto se volvió muy intensa.

290 Una vez que Echeverría decidió que su precaución había sido excesiva, él se volteó y estimuló la carrera para invertir en casi cualquier proyecto.⁴⁸³

Cuando Echeverría tenía una idea, más que implementarla por medio de los canales existentes, él simplemente agregaba una pieza nueva a la burocracia. Los fideicomisos,

483 Solís, *Economic Policy Reform in Mexico...*, pp. 67-68; Tello, *La política económica en México...*, p. 78.

fondos extra presupuestarios administrados por los bancos públicos para proyectos *ad hoc*, crecieron como hongos, dice el secretario del Trabajo Muñoz Ledo, y añade:

Echeverría detestaba la administración porque siempre tuvo cargos de *troubleshooter*, para detectar y sacar problemas. Pero su idea no era reformar la administración, sino pretendía formar una administración paralela, como todo el mundo sabe, para crear organismos.

Cuando el sucesor de Echeverría, López Portillo, lo nombró embajador en Australia, esperando desterrar su maquinación progresiva al otro lado de la Tierra, Muñoz Ledo observa que todos dijeron: «¡Ah!, es para que abra el fideicomiso de los canguros.»

Las decisiones tomadas en los años cincuenta y sesenta, si bien jerárquicas, habían sido ordenadas. Los presidentes nombraban a secretarios de Estado con capacidad demostrada en sus áreas; esperaban que permanecieran en sus cargos a lo largo de las administraciones; les daban libertad para llevar a cabo sus responsabilidades y los apoyaban de manera responsable por los resultados.⁴⁸⁴ José Patrocinio González Blanco, quien fuera director de Inversión Pública durante el gobierno de López Mateos y cuyo padre fue secretario del Trabajo de 1958 a 1970, advierte acerca del importante rol del gabinete de «ministros», como se les llamaba de manera informal:

Ellos tenían sus cargos no sólo por la confianza del Presidente, sino también por mérito propio. Eran personas cuya remoción generaría

⁴⁸⁴ Bracamontes, Romero Pérez, González Blanco.

incertidumbre, desconfianza y preocupación, así como su presencia implicaba certidumbre y tranquilidad. Entonces, no era fácil removerlos, ni era necesario hacerlo, porque conocían sus responsabilidades.

En esa época, casi no se convocaba a reuniones de gabinete,⁴⁸⁵ dice González Blanco, «precisamente porque quien dirigía cada área debía ser responsable ante el pueblo y ante el Presidente». La verdadera estructura de la oficina del presidente reflejaba esta delegación de responsabilidad, observa Moctezuma, director de Inversiones Públicas en el gobierno de Díaz Ordaz: «El escritorio de la oficina presidencial era antiguo, y enfrente sólo había una silla. Había otras por ahí, pero enfrente del escritorio sólo una. Estaba claro que había una persona responsable ante el Presidente».

Echeverría cambió este sistema ordenado de toma de decisiones por un caos progresivo, dice Moctezuma, y agrega:

Cuando asumió funciones Echeverría, él quería manejar todo directamente. Organizaba reuniones, hacía participar a mucha gente y de alguna manera se perdió el sentido de jerarquía. Había reuniones a todas horas, al mismo tiempo, en distintos salones, y el presidente pasaba de uno a otro planteando los temas más diversos. El problema era que asistía todo el mundo: el responsable de cada área, quienes no eran responsables y otros que habían hecho algún comentario incidental respecto a eso. Todos opinaban y finalmente los acuerdos se diluían o a cada uno le encomendaban tareas que no tenían relación unas con otras. Todo el mundo participaba, todo el mundo estaba junto, pero al mismo tiempo los acuerdos eran poco claros. Este cambio afectó de manera muy importante a la estructura gu-

485 Izquierdo (*Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-70*, p. 47) confirma la falta de reuniones de gabinete.

bernamental, porque el sentido de autoridad se dispersó y se perdió. Asimismo, se perdió en gran medida el sentido de responsabilidad que cada uno tenía de su función.⁴⁸⁶

Si los grupos nunca en realidad tomaban decisiones, y las cosas eran dejadas a la incertidumbre, entonces el único que decidía era Echeverría, y otros funcionarios se volvieron intercambiables y prescindibles. Muñoz Ledo, por ejemplo, fue de la subsecretaría de la Presidencia —donde él desarrolló planes que no fueron adoptados para resolver el «agotamiento doble» de los modelos político y económico de México— a la Secretaría del Trabajo —donde él apoyó a las corrientes sindicales no corporativistas, llevando a cabo las maquinaciones de Echeverría contra el líder sindical Fidel Velázquez— y a ser el jefe de la campaña política de López Portillo.

Echeverría removió a muchos secretarios, trasladó a otros rápidamente y perturbó a la burocracia al llegar mucho más lejos dentro de ella que cualquier presidente anterior. Beteta dice:

Echeverría es un hombre que tiene una gran conciencia social; a él sinceramente le preocupaba mucho la mala distribución de la riqueza; él siempre luchó para mejorar la vida de los campesinos y los pobres. . . A él no le gustaba hacer las cosas simplemente porque así se habían hecho siempre. Él quería ser innovador. Así, si le parecía que un secretario no estaba cumpliendo adecuadamente su función, por lo menos como él la percibía, lo cambiaba. Y hacía lo mismo con los subsecretarios y hasta con los directores generales, hasta el tercer nivel.

293

⁴⁸⁶ También Urquidí, Barnes y Muñoz Ledo comentan sobre las reuniones excesivas o incoherentes, que lograban poco.

Antes de Echeverría, no sólo había sido inusual que el presidente llegara a remover a funcionarios de tercer nivel, había sido inusual incluso que él les hablara.⁴⁸⁷

Si a Echeverría le faltaba la capacidad de tener una administración coherente, le sobraba el talento para la manipulación política. Él enfocó este talento en especial en Hacienda. «Echeverría detestaba a los secretarios de Hacienda», dice Carrillo Gamboa. «Él sentía que ellos eran reyes que siempre estaban disputando el poder del presidente. Así que lo que él quería hacer en realidad era aplastar el poder de Hacienda». Él designó a Flores de la Peña secretario de Industrias Estatales en parte para ese propósito. De 1958 a 1970, cuando el secretario de Hacienda Ortiz Mena iba ganando un control cada vez más creciente sobre las empresas estatales, Flores de la Peña, el funcionario de Industrias Estatales que precisamente desempeñaba la función de vigilancia y supervisión de estas empresas, iba perdiendo ese control. Entonces, Flores de la Peña «mantenía una posición un poco agresiva en relación con Hacienda y el Banco de México y concretamente con Don Antonio [Ortiz Mena] y Don Rodrigo [Gómez]», dice Moctezuma, y agrega: «Tenía puesta la mirada en los dos».

294 Al designar a Flores de la Peña secretario de Industrias Estatales, Echeverría aseguró el conflicto entre él y el secretario de Hacienda Margáin. Preguntado si el presidente podía haber forjado un arreglo entre Hacienda e Industrias Estatales, Ortiz Mena contestó: «Mire, Echeverría usaba a Flores de la Peña para que presentara proyectos contrarios a los de Margáin. Sé esto porque Flores de la Peña se lo dijo a Margáin. Él hacía cosas, de hecho, porque el presidente le decía que

487 Beteta.

las hiciera». En resumen, Echeverría usó el conflicto entre los ministros para un control más directo de las decisiones.

Cuando Echeverría finalmente removió a Margáin, en 1973, fue para establecer las bases de una maquinación todavía más tortuosa. Margáin había fijado un límite a los déficit presupuestarios, advirtiendo que no había más dinero para gastar. En respuesta, el presidente pronunció esa frase de mala fama que «la economía se maneja desde los Pinos», su propia oficina, y dijo que designaría a un secretario de Hacienda que podría encontrar recursos para gastar. Él designó a su amigo de la infancia López Portillo. José Andrés de Oteyza, quien más tarde sería secretario de Industrias Estatales, dice que «cuando Echeverría nombró a López Portillo en Hacienda, estaba pensando en la sucesión presidencial. Ya tenía a López Portillo en mente para la presidencia».⁴⁸⁸

El reemplazo de los secretarios de Hacienda perjudicó al sistema político. Era la primera vez que un secretario de Hacienda era depuesto desde 1930 (excepto por la propia solicitud de Echeverría de que Ortiz Mena dejara unos pocos meses antes para dar paso a Margáin) y simbolizó fuertemente la inestabilidad. Pero esto fue sólo una dimensión del daño. El meollo del mismo era el proyecto deliberado de Echeverría,

⁴⁸⁸ El director del Banco de México, Ernesto Fernández Hurtado, un funcionario en el otro extremo del espectro político de De Oteyza, está de acuerdo con que el ascenso de López Portillo a Hacienda fue una preparación para la presidencia. Zapata conviene en que Echeverría estaba pensando que López Portillo sería su sucesor cuando él lo designó secretario de Hacienda, pero no cree que haya sido la causa de la remoción de Margáin. Flores de la Peña observa que Echeverría había solicitado específicamente que él designara a López Portillo como subsecretario en Industrias Estatales, así él podía aprender lo relativo a los problemas económicos. Él cree que ya entonces Echeverría estaba pensando en su amigo como posible sucesor presidencial.

similar en lo peligroso al plan de 1951 de Alemán, de instalar un sucesor que fuera políticamente débil, en deuda con él, pero carente de apoyo dentro de la elite política, a fin de perpetuar sus políticas y retener algo de poder más allá de su periodo de gobierno.⁴⁸⁹

Con la instalación en la presidencia de un sucesor débil en lo político, se pone en peligro la cooperación de la elite, al amenazar a la mayoría de los grupos que han estado apoyando a un candidato diferente y han visto su futuro tan unido a ese candidato. No hay discusión alguna de que, en 1975, el secretario de Gobernación Moya Palencia tuviera un gran apoyo y López Portillo no.⁴⁹⁰ Moreno Valle dice que «la única corriente política fuerte era la de Moya Palencia», y encuestas informales llevadas a cabo por la Secretaría de Educación mostraron que Moya Palencia estaba por lejos a la cabeza.⁴⁹¹ El mismo Echeverría le dijo a López Portillo que ganaba porque era el único con menos vínculos políticos; su falta de apoyo político era su supuesta ventaja.⁴⁹²

La debilidad política de López Portillo y su punto de vis-

489 Roderic Ai Camp («Mexican Presidential Candidates: Changes and Portents for the Future», *Polity*, vol. 16, núm. 4, verano de 1984, p. 591), Smith («Mexico since 1946: Dynamics of an Authoritarian Regime», p. 373) y Bailey (*Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, p. 38) están de acuerdo con que Echeverría eligió a López Portillo porque éste carecía de apoyo político y sería el candidato más fácil de controlar.

490 Camp («El sistema mexicano y las decisiones...», pp. 54-55, nota 10) dice que Moya tenía un apoyo más fuerte de los grupos; Rosa Luz Alegría (citada en Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 368) manifiesta que López Portillo no tenía grupo; Smith (*Labyrinths of Power: Political Recruitment ...*, p. 288) dice lo mismo; Bracamontes cree que Moya «posiblemente tenía el apoyo más fuerte». Ninguna fuente ofrece una información contraria.

491 Castañeda, *op. cit.*, p. 362.

492 Smith, «Mexico since 1946: Dynamics of an Authoritarian Regime», p. 373.

ta ideológico, similar al de Echeverría, le hicieron pensar al presidente que su amigo compartiría el poder con él. Rosa Luz Alegría, amante de López Portillo y secretaria de Estado en su administración, dice: «López Portillo se encargaría del *glamour*, de toda la parafernalia y las ceremonias, y [Echeverría] seguiría manejando los hilos internos de la política'». ⁴⁹³ Echeverría dio señales de su intento de prolongar su poder de otras maneras. Hacia el fin de su ejercicio presidencial, él instaló cinco secretarios de Estado como gobernadores estatales y tuvo otro nominado para gobernador. Los presidentes trataban a menudo de instalar amigos en los cargos de gobernadores, ya que éstos eran los únicos políticos fuera de la burocracia central que importaban, pero enviar a tantos secretarios de Estado a gobernaciones estatales no tenía precedente en las décadas de 1950 y 1960. Echeverría estaba tratando de crear una base de poder para extender la duración de sus funciones. ⁴⁹⁴

El otro aspecto peligroso de instalar un sucesor que fuera políticamente débil era la maquinación que se requería. Jorge Castañeda escribe en *La herencia...*, su libro sobre la sucesión presidencial, que Echeverría tenía que utilizar «todas las mañas y artes aprendidas a lo largo de su cuarto de siglo en las entrañas de la política mexicana para asegurar el advenimiento de un postulante inexperto, de mediana edad y carente de apoyos propios». ⁴⁹⁵ Una de esas manipulaciones fue el gasto excesivo en 1975 para crear el apoyo para sí mismo y suavizar por lo menos la oposición del secretario de Hacienda, a través de cuyos fondos pasaban los donativos. El gasto total del sec-

⁴⁹³ Castañeda, *op. cit.*, pp. 371-372.

⁴⁹⁴ Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment ...*, p. 282.

⁴⁹⁵ Castañeda, *op. cit.*, p. 353.

tor público, excluyendo el interés (el cual no consigue apoyo político) aumentó en términos reales 27%, o sea, 5% del PIB, solo en 1975, el año en que fue nominado López Portillo. De hecho, si se excluye la Seguridad Social —su gasto está distribuido según las fórmulas—, todas las principales categorías incrementaron 30% o más: gobierno federal, empresas estatales y participación en los ingresos a los estados.⁴⁹⁶ El gasto de la Comisión Federal de Electricidad, dominio por breve tiempo de López Portillo antes de convertirse en secretario de Hacienda —y que de inmediato, muy extrañamente, puso bajo el control de la Secretaría de Hacienda— aumentó 65%, es decir, un 1% del PIB.⁴⁹⁷ Muñoz Ledo, como secretario del Trabajo, no omitió observar la generosidad de López Portillo:

Echeverría cometió el peor error posible, el gran error histórico de México: el nombrar al secretario de Hacienda como su sucesor, un hombre que no sabía nada de economía y que tenía que darle mucho dinero para que quedara bien con los obreros y los campesinos. Hizo un Banco Obrero y me apoyó a mí [como secretario del Trabajo, al aumentar los salarios]. Pero ¿qué hizo López Portillo? Le dijo a su jefe lo siguiente: «Luis, no necesitas aumentar los impuestos. No necesitas reducir el gasto. El mundo está lleno de dinero que nos está regalando».

496 Cálculos con base en los mismos datos usados para el Cuadro 7, capítulo 4 (Salinas, *Cuarto informe de gobierno: Anexo*).

497 Gasto de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de Salinas, *Cuarto informe de gobierno*, «clasificación sectorial», pp. 172-177. El propio Echeverría dice que él puso la CFE bajo Hacienda (Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 82), con seguridad para promover su candidatura; en otras administraciones estuvo bajo Industrias Estatales.

Alejo cree que Echeverría hizo por lo menos algún intento para reducir la velocidad en el gasto de López Portillo:

[El secretario de Obras Públicas] Luis Enrique Bracamontes y [el secretario de Recursos Hidráulicos] Leandro Rovirosa Wade eran dos de los ingenieros de más prestigio en México, grandes constructores, de una enorme capacidad. Ellos eran muy amigos del presidente desde la juventud, como López Portillo, y eran capaces de pavimentar todo el territorio nacional, ¡si los dejaban! Entonces, en una ocasión, el presidente convocó, me consta, a estos dos faraones [como se les llamaba] y a López Portillo, y los sentó a la mesa junto conmigo, y le dijo: «Sr. Secretario de Hacienda, el director del Banco de México me dice que nos estamos desbocando con el gasto. Señor secretario le ordeno que pare a estos dos señores. ¡Párelos!» Entonces, López Portillo dijo: «Sí, señor, en efecto, estamos entrando en una zona muy peligrosa, como se lo he dicho varias veces». «Sí, señor secretario, pero le digo que los pare. Párelos en este preciso día.»

Quizá —otro miembro del gabinete sugirió— Echeverría le dijo a su amigo López Portillo que parara el gasto y guiñó detrás de la espalda de Alejo, porque aunque el secretario de Hacienda supervisara o permitiera pasar mucho gasto, el propio Echeverría era el mayor gastador de todos ellos. Cuando él designó a Mario Ramón Beteta como el tercer secretario de Hacienda en el curso de su administración —una persona que, a diferencia de López Portillo, había avanzado gradualmente en Hacienda y aprendido su ética—, Echeverría le dijo que tenía que evitarse la devaluación. Beteta recuerda:

299

Le dije: «Nosotros, en México, estamos acostumbrados a obedecer las órdenes del Presidente de la República y, si usted me va a nom-

brar, aceptaré el cargo, pero le pido que me deje explicarle cómo está la situación económica y que me dedique unas horas —¡unas horas!— para esto. Considero que ya estamos en peligro de una devaluación, tendría que haber una contracción muy importante del gasto público si es que queremos salvar la situación. Y se lo digo a usted, que no es una de las personas inclinadas a contraer el gasto público». Me dio esas horas, le expuse mi punto de vista, pero él no le dio tanta importancia, no pensaba que podía haber realmente una devaluación. Y siguió insistiendo en más gasto público. Él tenía una parte del presupuesto que dependía directamente de él y que manejaba muy a su arbitrio, dando recursos para A, para B, con una auténtica preocupación social, sin ningún ánimo ni el menor viso de corrupción, sino de atender los problemas sociales. Pero seguía gastando desordenadamente. Y cuando me enteraba del gasto, como secretario de Hacienda, yo lo detenía. Él sabía que lo iba a detener, entonces me daba la vuelta, usando los propios recursos de la Presidencia.

El diluvio de dinero benefició al presidente así como también a López Portillo. Él se acercaba al final de su administración con «una enorme fuerza política», manifiesta Alejo, suficiente para elegir prácticamente a quien él quisiera como su sucesor. Víctor Bravo dice:

300

Don Luis [Echeverría] era tan fuerte en aquel entonces que ni siquiera necesitaba el consenso del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI. Le bastaba con que uno de los tres sectores corporativos apoyara al candidato para que todo el mundo dijera lo mismo. Jesús Reyes Heróles era el presidente del partido y fue el último en enterarse [de quién sería el candidato ganador]. No hubo reunión con el CEN, nada.

El gasto excesivo de Echeverría causó la crisis económica, pero no fue el peor daño. La manera en que Echeverría amenazó con el cambio amorfo en medio de un clima de escalada ideológica, instaló un gabinete de desconocidos, dejó de manera prematura fuera de la acción a su propia generación de la elite política, transformó un proceso administrativo que en otro tiempo fuera ordenado en un caos, removió a secretarios de Estado y sus grupos en todas partes, y manipuló el sistema para instalar un vasallo —o por lo menos un protegido, que él esperaba que fuera su vasallo— hirió mortalmente las reglas no escritas de cooperación de la elite. Así, surgió una lucha intestina de la elite que ningún presidente subsiguiente lograría alguna vez controlar.



LA LUCHA

Después de 1970, la lucha de la elite penetró cada vez más en el seno del Estado mexicano. Las disputas de la política se mezclaron con la sucesión política, los conflictos por la sucesión se desarrollaron con más virulencia y —la característica definitiva de la lucha— los grupos llegaron a temer por su pura supervivencia política. En un inicio, Luis Echeverría socavó el sistema de cooperación y provocó la lucha cuando, en su ansiedad por originar el cambio, intensificó el difundido clima latinoamericano de escalada ideológica, y, peor, trató de extender su poder más allá de su ejercicio constitucional, removiendo y reemplazando funcionarios sin descanso.

Después de Echeverría, la lucha de la elite sólo se agravó. Quizá este deterioro progresivo no fuera inevitable. En parte, el problema consistió en las obsesiones y los errores de presidentes en lo individual. El presidente José López Portillo (1976-1982) casi provocó intencionalmente conflicto de gabinete, al gustarle los debates entre «tesis» y «antítesis», así él podía, como lo expresaba, forjar una «síntesis»; de manera reiterada removió a los perdedores, tanto de izquierda como

de derecha, a lo largo de su administración. Al presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) le importaba más imponer el Consenso de Washington («Washington Consensus») sobre el libre mercado —no sólo moverse hacia una economía más liberal, sino forzar a que se moviera a toda costa— que evitar la fractura de la elite política. El presidente Carlos Salinas (1988-1994) manipuló a cada uno y a todos para fundar una dinastía, y en su fracaso despedazó al partido gobernante.

Mas la lucha era asimismo acumulativa y, una vez provocada por Echeverría, produjo una lucha peor. Cuando los funcionarios vieron que los perdedores en los debates sobre política y en los conflictos por la sucesión eran expulsados, ellos temían de manera muy razonable ser echados y se esforzaban utilizando recursos cada vez más peligrosos a fin de ganar. En la creación de un apoyo tácito para su candidato presidencial, los grupos usaban subrepticamente el gasto público, manipulaban la economía y engañaban al presidente. El presidente ignoraba estas transgresiones porque cuanto más inflada estuviera la economía en el momento cuando él «destapara» a su sucesor, menos probable era que la peligrosa lucha por la sucesión partiera en pedazos el sistema político. Las elites que temían perder la sucesión no podían separarse del partido y movilizar una oposición porque, en
 304 ese momento político, todo parecía bien. Tan pronto como se nombraba al delfín, todas las celebridades del partido, en especial los rivales que habían perdido, estaban obligados a felicitarlo en la tradicional «cargada». Entonces, cualquier grupo que se separara, sería una mera banda de descontentos contra un frente unitario. La economía inflada podía terminar en crisis —siempre sucedía—, pero, por lo menos por el momento, se sostenía el sistema político.

EL GRAN ORGANIZADOR

A diferencia de Echeverría, quien trató de perturbar el sistema político, López Portillo trató en cierta medida real de restablecer el orden. Cuando entró en funciones en 1976, parecía como si él pudiera relegar la aspereza de la presidencia de Echeverría a un desagradable hiato. El discurso de toma de posesión del nuevo presidente, extendiendo una rama de olivo para todas partes, fue bien recibido por los ex presidentes Miguel Alemán y Gustavo Díaz Ordaz. Donde Echeverría había dejado a un lado a su propia generación de la elite política, nacida en la década de 1920, una generación que por derechos convencionales esperaba llegar al poder con él, y había favorecido a una nueva generación de «jóvenes» nacidos en la década de 1930, López Portillo reinstaló a la generación mayor en cargos políticos de importancia.⁴⁹⁸ Asimismo, encontró lugar para sus ex rivales en la administración de Echeverría: el ex secretario del Trabajo, Porfirio Muñoz Ledo, se convirtió en secretario de Educación; el ex secretario de la Reforma Agraria, Augusto Gómez Villanueva, se volvió líder de la Cámara de Diputados; y el ex secretario de la Presidencia, Hugo Cervantes del Río, se convirtió en director general de la Comisión Federal de Electricidad (el puesto desde el cual se había iniciado el meteórico ascenso de López Portillo). El nuevo presidente llegaba a diversos grupos, dice Peter Smith en su estudio de la elite política, expresando «la continuidad y armonía de la política posrevolucionaria».⁴⁹⁹

305

También López Portillo mejoró las relaciones con los empresarios y la clase media; ambos habían sido irritados por la

498 Camp, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, p. 50.

499 Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, p. 303.



El presidente López Portillo comenzó a tratar de reparar el sistema político, como él lo veía, después del increíble desorden de Echeverría. Mas él concluyó presidiendo un combate político por la presidencia entre media docena de miembros del gabinete y sus grupos. Esta lucha causó la crisis económica de 1982. Foto: Dante Bucio

306 retórica izquierdista agresiva de Echeverría y la debacle económica.⁵⁰⁰ El vocero del sector privado Juan Sánchez Navarro, director del Grupo Modelo, se alegró del discurso de toma de posesión del nuevo presidente, criticando a Echeverría y proponiendo, en los ojos de Sánchez Navarro, «posiciones mucho más liberales con gran éxito». López Portillo prometió detener la emisión de dinero para cubrir los déficit.⁵⁰¹ La

500 Newell y Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*, p. 201; Judith A. Teichman, *Policymaking in Mexico: From Boom to Crisis*, Boston, Allen & Unwin, 1988, p. 114.

501 Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt in Mexico», p. 431.

administración firmó una Alianza para la Producción con los grupos del sector privado, comprometiéndose ambas partes a aumentar la inversión, y el capital empezó a regresar a México.⁵⁰²

La actitud conciliatoria del presidente se extendía también hacia la izquierda. Una reforma electoral, luego de cuatro meses de la administración de López Portillo, legalizó al Partido Comunista Mexicano y al Partido Socialista de los Trabajadores, introduciendo la representación proporcional para ayudar a los candidatos de la oposición a ser elegidos para la Cámara de Diputados.⁵⁰³ Claro que las nuevas reglas no planteaban un desafío para el PRI, pero prometían empleo para los disidentes. La izquierda logró influencia política real a través de otro canal: sus representantes dentro del gabinete, en particular Carlos Tello como secretario de la poderosa nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, y José Andrés de Oteyza como secretario de Industrias Estatales. López Portillo estaba obsesionado con el orden. Él se había enfocado en la reforma administrativa como subsecretario de la Presidencia en la administración de Díaz Ordaz.⁵⁰⁴ Ahora él pondría sus teorías a funcionar, proclamando «el próximo régimen... tendrá que significarse por un severo esfuerzo de organización, de orden, de coordinación, de planeación».⁵⁰⁵ Julio Rodolfo Moctezuma, director del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI durante la campaña, recuerda:

307

502 Newell y Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins...*, p. 205; Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment ...*, p. 312.

503 Newell y Rubio, *op. cit.*, p. 206; Aguayo, *El almanaque mexicano*, p. 243.

504 Muñoz Ledo.

505 Carrillo Castro, «El sistema nacional de planeación, las nuevas estructuras administrativas y procesos institucionales que lo conforman», p. 503.

«Durante numerosas y prolongadas reuniones posteriores a la elección, pensábamos sobre la reforma de la administración pública, que tanto le preocupaba a López Portillo, que tenía en mente. Quería tener un gran esquema del gobierno, una especie de matriz, que le daría todos los elementos para manejar eso».

Este gran organizador dividió el gobierno en gabinetes sectoriales; por ejemplo: el gabinete económico, el agrícola y el de seguridad nacional, con la expectativa de mantener una visión para cada sector unificado. Pero desde su establecimiento en 1976, «las decisiones son del gabinete económico», según Fernando Solana, quien tuvo tres cargos de secretario de Estado dentro y fuera de ese círculo. «Si uno no está en el gabinete económico, uno no cuenta», dice Solana. «Los demás secretarios son operadores de lo que dice el presidente. Si es buen operador, puede manejar la secretaría de Educación o la de Medio Ambiente. Pero si las decisiones no salen del gabinete económico, no tienen poder.» El gabinete económico incluía las secretarías de Hacienda, Programación y Presupuesto, Industrias Estatales, Comercio, Trabajo y Gobernación (la última como principal secretaría política). Otros miembros de ese gabinete eran el director general del Banco de México y Rafael Izquierdo, un asesor de López Portillo, quien también había asesorado al secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena en los años sesenta.⁵⁰⁶ La nueva Secretaría de Programación y Presupuesto —una Secretaría de la Presidencia fortalecida y con otro nombre— fue el in-

506 De Oteyza y Ojeda dieron la misma lista, pero Ojeda olvidó a Izquierdo. López Portillo Romano (*Economic Thought and Economic Policy-making in Contemporary Mexico: International and Domestic Components*, p. 92) da la misma lista pero omite a Gobernación.

tento de López Portillo por resolver de una vez por todas las antiguas ambigüedades en la reforma administrativa de 1958 dando a Hacienda autoridad sobre el gasto y a la Presidencia autoridad sobre planeación e inversión.⁵⁰⁷ Programación y Presupuesto era hacer precisamente lo que su nombre decía: establecer planes económicos y supervisar los presupuestos del sector público, tanto el capital como el gasto corriente. Hacienda sólo recaudaría ingresos. En teoría, el esquema parecía nítido y factible.

Por supuesto, el único poder real que tenían aun los miembros del gabinete económico era la persuasión. José Ramón López Portillo, el hijo del presidente y subsecretario de Programación y Presupuesto, escribe: «El presidente tenía la exclusiva prerrogativa de decidir en asuntos de política económica».⁵⁰⁸ Miguel de la Madrid, secretario de Programación y Presupuesto después de 1979, observó que al presidente le gustaba oír opiniones diferentes «para entonces llegar a una síntesis». López Portillo se imaginaba a sí mismo, como a menudo lo decía, como «el fiel de la balanza», sopesando opiniones opuestas y descubriendo el equilibrio para la nación.

OLAS DE REMOCIONES

Las remociones resultaron en parte por tensiones ya introducidas en el sistema político por Echeverría y en parte por las concepciones formalistas de López Portillo en materia de

309

⁵⁰⁷ Carrillo Castro, «El sistema nacional de planeación...», p. 508.

⁵⁰⁸ López Portillo Romano, *op. cit.*, p. 89. Su nombre completo es José Ramón López Portillo Romano. En el texto, omito el apellido materno y me refiero a él como José Ramón López Portillo, el nombre por el que se le conoce generalmente. Moctezuma, Tello y Solana están de acuerdo con que el presidente tomaba las decisiones finales.

administración, las cuales, careciendo de conexión con las realidades de la política mexicana, socavaron el equilibrio político, infundieron temor a los grupos de perder la sucesión presidencial y agravaron la lucha.

La primera ola de remociones fue la de los echeverristas, un grupo cercano al ex presidente. Ellos habían sido designados en un gesto conciliador, pero Echeverría comenzó a usarlos para establecer una base de poder rival —o, por lo menos, así el secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles convenció de ello a López Portillo, al proporcionarle evidencias tales como llamadas telefónicas grabadas de manera secreta.⁵⁰⁹ López Portillo resolvió el problema quitándolos.⁵¹⁰ «Obviamente, se multiplicaron las usuales acusaciones y calumnias», recuerda Gómez Villanueva, quien perdió su cargo de presidente de la Cámara de Diputados y fue enviado como embajador a Italia, mientras su protegido Félix Barra fue acusado de fraude.⁵¹¹ Pronto, el secretario de Educación Muñoz Ledo fue removido, como también lo fue Carlos Sansores Pérez, quien había sido nombrado presidente del PRI a solicitud de Echeverría.⁵¹² El propio ex presidente fue rodando como embajador primero a la UNESCO, en París, y luego, para ponerlo bastante lejos, a Australia. Cuán grave puede haber sido el complot de Echeverría para retener el poder, y si Gómez Villanueva o Muñoz Ledo tenían algo que ver en ese asunto, permanece sin saberse porque Reyes Heróles había alimentado desde hacía tiempo un antagonismo hacia

509 Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*, pp. 380-382.

510 Langston, «Sobrevivir y prosperar: Una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México», p. 269.

511 Gómez Villanueva.

512 Castañeda, *op. cit.*, p. 381.

ese grupo (él incluso había peleado con Echeverría por una muchacha en la preparatoria).⁵¹³ Pero un punto estaba claro: si era Reyes Heróles contra los echeverristas, una parte tenía que irse, y en 1977 esa parte era la de los echeverristas.

Entre tanto, la formulación de la política económica hizo eclosión de pronto en una «enemistad inveterada entre facciones», dice Manuel Suárez Mier, ex funcionario del Banco de México.⁵¹⁴ Primero vino el choque entre el secretario de Programación y Presupuesto Tello y Julio Rodolfo Moctezuma, quien había sido designado secretario de Hacienda. La historia que se dice por lo general es que ellos chocaron por el tamaño del déficit presupuestario y la necesidad de inversión estatal.⁵¹⁵ Moctezuma quería respetar un acuerdo con el FMI firmado después de la crisis de 1976, restringiendo el gasto público porque la inflación era todavía elevada; Tello daba argumentos para abandonar el acuerdo y gastar más para revivir la inversión. López Portillo sugirió dividir la diferencia entre las propuestas presupuestarias de Tello y Moctezuma, pero Tello le dijo: «Usted me prometió que yo sería secretario del Presupuesto. Ahora, ha establecido el lineamiento de que tengo que cumplir los compromisos de Hacienda. Esto no es lo que usted me ofreció. Yo me voy». López Portillo trató de persuadirlo para que se quedara: «Si usted se va, yo tengo que sacar a Moctezuma», es decir, por su idea de mantener el famoso equilibrio de la balanza. «Ése es su problema», dijo Tello. Él renunció y, en efecto, forzó también la salida de Moctezuma.⁵¹⁶

311

⁵¹³ *Ibid.*, pp. 117, 119.

⁵¹⁴ Asimismo Alejo, De Oteyza, Moctezuma y De la Madrid.

⁵¹⁵ Bailey, *Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, p. 45.

⁵¹⁶ Las citas en este párrafo son de Emilio Carrillo Gamboa. Él es amigo de Carlos

El *knockout* mutuo no era precisamente un asunto de desacuerdo en política. Ninguno de los funcionarios estaba obcecado en relación con el pensamiento de su oponente. Tello abogaba por lo que él llamaba mayor «independencia económica» con respecto a la economía global y un papel más fuerte del Estado en la dirección de la industria y de la agricultura hacia propósitos nacionales; por ejemplo, para producir bienes básicos antes que artículos suntuarios, lograr la autosuficiencia en materia alimentaria y promover industrias clave de bienes de capital.⁵¹⁷ Mas Moctezuma de ninguna manera se oponía ciegamente a las políticas industriales: como ex director de Inversiones Públicas, el antecedente de la Secretaría que ahora Tello encabezaba, había supervisado proyectos desde hornos de acero hasta plantas químicas, desde sistemas de riego hasta escuelas. Y Tello no era un ingenuo acerca del peligro de los déficit. Él criticaba insistentemente el gasto de Echeverría al no estar sustentado en un ingreso adecuado⁵¹⁸ y advertía a la administración de López Portillo acerca del peligro mucho antes de la crisis. De los retos que el Estado debe «enfrentar ineludiblemente», él escribió, el primero era «su propia crisis fiscal, que tenderá a ampliarse a medida que se estimule la actividad económica a través del gasto público, sin que paralelamente se introduzcan correcciones sustanciales en el esquema de su financiamiento».⁵¹⁹

Tello y fue director general de Teléfonos de México (Telmex). De la Madrid dijo que López Portillo removió a ambos secretarios precisamente para mantener el fiel de la balanza.

517 Cordera y Tello, *México: La disputa por la nación*, pp. 59-66.

518 Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, pp. 37, 56-57, 61, 199-202.

519 Cordera y Tello, *México: La disputa por la nación*, p. 115; asimismo, Cordera y Tello («Perspectivas y opciones de la sociedad mexicana», p. 60) de una ponencia que expusieron en noviembre de 1980.

Por debajo de la discusión de Tello y Moctezuma crecían las raíces de la lucha de la elite, en particular la creencia de que una gran facción se levantaba para ganar todo y su oponente perdía todo. Después de dejar su cargo, Tello, con Rolando Cordera, escribió *México: La disputa por la nación*, describiendo una contienda entre «nacionalistas», como él mismo, y «neoliberales», presumiblemente comprende a Moctezuma. (Tello tiene una tendencia a hablar en abstracto y evitar mencionar nombres, de modo que no está claro si se supone que Moctezuma era un partidario neoliberal, o si se trata de alguna categoría ideal que se superpone en ciertos aspectos al Moctezuma real.) Además, México había llegado a un «momento singular de definición estratégica respecto al cual nadie puede permanecer ajeno». Esto es, estaba llegando el cambio fundamental, de una manera o de otra, y sólo su dirección estaba en discusión. Frente al cambio inevitable, las partes opositoras trataban abiertamente de «ganar el consenso social y, sobre todo, la hegemonía en la gestión del Estado». ⁵²⁰ Ganar la hegemonía no es compatible con supervivencia mutua. A las facciones que perdiesen les podía esperar el exilio.

El pensamiento administrativo de López Portillo, formalista y breve en sentido común, estableció asimismo la ruleta Tello-Moctezuma. «López Portillo era un hombre culto, de talento, con visión del mundo, y al mismo tiempo, como buen intelectual, muy juguetón», manifiesta Javier Alejo, quien había trabajado muy cerca de él durante el gobierno de Echeverría. «Entonces se le ocurrió una travesura.» López Portillo le había pedido a Tello rediseñar la Secretaría de Hacienda, la

⁵²⁰ Cordera y Tello, *México: La disputa por la nación*, pp. 9, 14.

cual recaudaría el ingreso, y a Moctezuma le pidió diseñar la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual lo gastaría, pero cuando llegó el momento de designar secretarios, él los invirtió. «Esta estrategia generó un enorme conflicto entre ellos, que el mismo López Portillo había creado», dice Alejo. «Entonces se le enredaron las pitas y los tuvo que correr a los dos.» Al mismo tiempo, él cambió al secretario de Comercio Fernando Solana para la Secretaría de Educación. Así, con la campaña contra los echeverristas todavía en movimiento, López Portillo echaba al tercero de los cuatro principales secretarios económicos (el cuarto fue De Oteyza⁵²¹ en Industrias Estatales).

Entonces, al presidente se le ocurrió otra idea: en lugar de poner al funcionario más izquierdista en Programación y Presupuesto para gastar dinero y al más conservador en Hacienda, para recaudarlo, la balanza estaría en mejor equilibrio si él invertía los roles.⁵²² Él designó a David Ibarra, un izquierdista moderado con larga experiencia en la activista CEPAL, como secretario de Hacienda para recaudar dinero, y a Ricardo García Sáinz, un conservador en economía, para la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de gastarlo.⁵²³ Con respecto a estas designaciones, Horacio Flores de la Peña, en broma, dijo que el presidente tenía que «meter las monjas al burdel y la putas al convento».⁵²⁴ El plan tenía un cierto sentido, pero

521 Él se refiere a Oteyza o De Oteyza. Lo denominé De Oteyza para evitar confusión.

522 López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 124; De Oteyza.

523 García Sáinz es considerado un conservador en el aspecto económico por todas las fuentes. Para Ibarra, véase la sección «¿Polarización ideológica?» en este mismo capítulo.

524 Muñoz Ledo.

el nuevo secretario de Programación y Presupuesto demostró ser incompetente.⁵²⁵ Al nombrarlo, López Portillo le encargó dos responsabilidades clave: el control del gasto y la negociación del Plan Global de Desarrollo para armonizar la política económica. Un año después, García Sáinz no había producido plan alguno; y Pedro Ojeda, quien era secretario del Trabajo, dice: «Los gastadores se lo comieron». Así que el 15 de mayo de 1979 él fue depuesto.

Ese día López Portillo lo convirtió en una masacre política general, pues asimismo removió al secretario de Relaciones Exteriores y al de Gobernación, Reyes Heróles, quien entonces experimentaba el mismo destino que él había ideado para los echeverristas. Según *Latin American Report*, fue «uno de los cambios políticos más dramáticos» desde que el presidente Lázaro Cárdenas había enviado al exilio a su predecesor, el hombre fuerte Plutarco Elías Calles, en 1936.⁵²⁶ En 1979, el cambio abrupto de funcionarios de alto rango por debajo de los secretarios destituidos fue tres veces mayor que en otras secretarías.⁵²⁷ Las expulsiones de tan alto perfil sólo podían agravar los temores reales en cuanto a lo que significaría la pérdida de la sucesión; por eso se incrementaron los estímulos de los grupos para ganar a toda costa.

El temor de la expulsión motivaba incluso a que el nuevo secretario de Programación y Presupuesto hiciera un es-

315

525 Ojeda, Alejo, Suárez Mier; George W. Grayson, *The United States and Mexico: Patterns of Influence*, Nueva York, Praeger, 1984, p. 173.

526 Citado en Grayson, op. cit., p. 173.

527 Bailey, *Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, p. 78.

como le había dicho a García Sáinz: «Tiene usted dos encomiendas: primera, controle el gasto, conténgalo; segunda, hágame el Plan Global de Desarrollo». ⁵²⁸ «El Plan Global de Desarrollo era una gran ilusión de López Portillo», consiente De la Madrid. «Ni Carlos Tello ni Ricardo García Sáinz se las arreglaron para hacer uno. Cuando le daban los trabajos preliminares, López Portillo decía: ‘¡Pero no han negociado!’ Yo creo que por no negociar, en parte, fracasó Carlos Tello y Ricardo García Sáinz. Así que me dediqué a negociarlo con todos los secretarios de Estado, principalmente con Hacienda y con [Industrias Estatales], porque De Oteyza tenía una gran influencia en López Portillo, ¿no? Pero negocié con cada secretario de Estado.» ⁵²⁹

De la Madrid presentó el Plan Global de Desarrollo en mayo de 1980. Según José Ramón López Portillo —De la Madrid había sido lo suficientemente listo para designar al hijo del presidente como uno de sus subsecretarios— el plan fue «implementado» en 1981. ⁵³⁰ De hecho, Suárez Mier dice: «al final de la presentación y luego del gran alboroto, el plan fue a los escritorios de los burócratas». ⁵³¹

316 Mas el haber afectado poco a la política no significa que el plan no hubiera tenido éxito. Al comienzo, De la Madrid le dijo a su equipo que si este trabajo iba bien, se abrirían mayores perspectivas para ellos, queriendo decir la candidatura presidencial, pero «si nos va mal, pues nos descartamos», ⁵³²

⁵²⁸ Ojeda.

⁵²⁹ De la Madrid dijo Patrimonio y Fomento Industrial, pero sustituyo este nombre por el genérico que utilizo en este libro para todas las administraciones.

⁵³⁰ López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 153.

⁵³¹ También Romero Kolbeck.

⁵³² Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 165.

como les había pasado a Tello y a García Sáinz. El equipo trabajó para negociar el Plan Global no sólo por la esperanza de éxito, sino también por el temor al fracaso.

LA LUCHA POLÍTICA Y LA FUGA DE CAPITAL

El próximo principal estallido de la lucha política de la elite —la maniobra económica del gabinete para despedir de la política al ambicioso director de Pemex— socavó la confianza del sector privado, provocó la fuga de capital y contribuyó de manera importante a la crisis de 1982.

Como todas las naciones deudoras, México enfrentó una sacudida económica externa cuando la Reserva Federal de Estados Unidos aumentó las tasas de interés de 5 o 6%, a mediados de la década de 1970, a 10 o 12% en 1979-1980, luego a casi 15% en 1981.⁵³³ Pero la mayoría de los economistas, a través de un amplio rango de perspectivas, ven que los principales problemas de México en 1981-1982 eran internos.⁵³⁴ Dados sus recursos petroleros, México no tenía necesariamente que terminar en una crisis, y mucho menos tan grave. Entre el periodo justo antes de la crisis, 1979-1981, y el posterior a la misma, 1982-1984, el valor real de las exportaciones mexicanas aumentó 11% por año.⁵³⁵ Ningún otro país latinoamericano era remotamente tan afortunado —Brasil estaba

533 *Economic Report of the President*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1995, Cuadro B 72. Las tasas de interés se refieren a «commercial paper» (papeles comerciales), los pagarés que se venden y se compran entre empresas, pero los incrementos son acerca de lo mismo en todas las categorías.

534 Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, pp. 26, 233. Cita economistas, incluyendo a Guillermo Ortiz, Carlos Bazdresch, Rudiger Dornbusch, Jaime Ros y Lance Taylor.

535 Díaz Alejandro («Some Aspects of the Development Crisis in Latin America», p. 21), para esta oración y la siguiente.

más cercano con 4% anual en el crecimiento de las exportaciones— y muchos sufrían descensos de 10% por año. Las exportaciones de petróleo de México aumentaron de \$ 10.4 mil millones en 1980 a \$ 14.6 mil millones en 1981, casi un 50% de incremento, y luego a \$ 16.5 mil millones en 1982.⁵³⁶ No se hundieron hasta 1986, cuatro años después de la crisis. Algunas naciones importadoras de petróleo, como Corea y Tailandia, que sufrieron graves sacudidas, pudieron sin embargo evitar la crisis.⁵³⁷

El mayor disparador inmediato de la crisis de México fue la fuga de capital, que alcanzó \$ 12 mil millones sólo en el año 1981, tres veces el déficit comercial.⁵³⁸ La razón no era la corrida de pánico proveniente de otras naciones: la crisis de México fue la primera. Más bien, el gobierno impulsó la fuga de capital por los enormes déficit desenfrenados, al posponer la devaluación aunque el secretario de Hacienda y el director del Banco de México la pidieron con insistencia, y al demandar en forma irracional que sus clientes de petróleo pagaran más que el precio vigente internacional, un desempeño que costó no sólo mil millones de dólares, sino, peor, la confianza del sector privado.

318 La lucha por la sucesión presidencial impulsó estas malas políticas. El director de Pemex, Jorge Díaz Serrano, amigo del presidente, estuvo intrigando para la nominación de manera tan flagrante que, aun cuando el gabinete económico podía haber estado en una disputa por la nación, se unió para querer la cabeza de Díaz Serrano. Su extravagante gasto se veía

536 Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, p. 142.

537 Rodrik, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, p. 78.

538 Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, p. 23; asimismo, Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt...», p. 441.

como el fomento de la dilapidación y la corrupción,⁵³⁹ además, por supuesto, de proporcionar recursos para sus ambiciones presidenciales. Él estaba importando maquinaria que, con una tasa más moderada de expansión, podía perfectamente bien haber sido hecha en México; incluso importó de Estados Unidos, módulo por módulo, la torre de oficinas de Pemex.⁵⁴⁰ Él despreció la convocatoria requerida para las reuniones del Consejo de Administración de Pemex —el que incluía a José Andrés de Oteyza (presidente del Consejo), Miguel de la Madrid, David Ibarra y al secretario de Comercio Jorge de la Vega Domínguez—, en cambio, le pedía al presidente personalmente que aprobara decisiones clave. Estos mismos funcionarios resultaban ser precisamente rivales de Díaz Serrano para la presidencia —con la excepción de De Oteyza, inelegible porque sus padres eran españoles.⁵⁴¹ «Nosotros estábamos peleando con él todos los días», dice De Oteyza.⁵⁴²

Una baja en los precios mundiales del petróleo en mayo de 1981 dio a los rivales de Díaz Serrano su oportunidad. Como de costumbre, sin consultar, él obtuvo la aprobación de López Portillo⁵⁴³ y anunció que México bajaría sus precios

539 De Oteyza y De la Madrid; Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, pp. 187-188; Teichman, *Policymaking in Mexico: From Boom to Crisis*, pp. 106-107.

540 De Oteyza.

541 A veces se dice que uno de sus padres era español, pero ambos lo eran (De Oteyza).

542 Asimismo, De la Madrid y López Portillo, citados en Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 126.

543 Hay alguna duda de si López Portillo lo aprobó. Ojeda dice que él lo aprobó, así como Bailey (*Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, pp. 51-52), y Grayson (*The United States and Mexico...*, p. 177) infiere que sí. El propio López Portillo

del petróleo \$ 4 por barril. De Oteyza relata el resultado:

Díaz Serrano se veía como un contendiente presidencial serio; entonces, todos querían librarse de él. Cuando tomó la medida de bajar los precios del petróleo sin avisarnos —a ninguno de nosotros—, íbamos a cortarle la cabeza. La disputa no fue por los precios sino por la

forma en que tomó la decisión, sin consulta. Yo me fui a quejar con el presidente, así que él convocó a una reunión y dijo: «Bueno, vamos a discutir el tema». Cuando estaba reunido el gabinete económico, puse en frente del presidente un periódico que decía: «México baja los precios del petróleo 4 dólares» y golpeé sobre la mesa: «¿Cuál es el tema de la reunión si los precios ya se bajaron?» El presidente estaba muy enojado, pero, en realidad, creo que López Portillo era el que en verdad quería quitárselo de en medio. Díaz Serrano era muy pro-yanqui, muy amigo de [el entonces vicepresidente George H. W.] Bush, y creo que a López Portillo nunca le gustaron los americanos. Entonces el presidente le «cortó la cabeza» con el pretexto de que no había sometido una medida de esa importancia al Consejo de Administración o al gabinete económico.

De nuevo, el ambiente de lucha fomentaba así la lucha: el presidente y el gabinete parecían aceptar que si una propuesta
320 para el poder había fracasado, el castigo era el exilio. El único remedio para la arrogancia de Díaz Serrano, que todo el mundo imaginó, fue «cortarle su cabeza».

Una vez habiendo despachado a Díaz Serrano el 3 de ju-

afirma que él solo aprobó la baja del precio del petróleo pendiente de una discusión en el gabinete económico (López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 161).



Jorge Díaz Serrano, director de Pemex, quien se creía que era un fuerte candidato para la nominación presidencial en el partido gobernante, bajó de manera unilateral los precios del petróleo sin convocar a la reunión requerida legalmente del Consejo de Administración de la empresa estatal. El resto del gabinete económico —la mayoría de los miembros formaban parte de dicho Consejo— vieron la oportunidad de «cortar su cabeza» políticamente hablando, dice José Andrés de Oteyza (arriba). El propio De Oteyza, secretario de Industrias Estatales, no era un candidato; él estaba constitucionalmente excluido de la presidencia porque sus padres eran españoles. Foto: Archivo General de la Nación, Fondo Hermanos Mayo.

nio de 1981,⁵⁴⁴ como una justificación, el gabinete elevó los precios del petróleo \$ 2 por barril. En un discurso al Congreso, De Oteyza advirtió a los clientes de México que «un barril que ellos perdieran hoy, puede ser perdido para siempre».⁵⁴⁵ Para la próxima Conferencia Norte-Sur, el presidente López Portillo se preparó para cantar alabanzas de los productos primarios y vituperar a los «monstruos del Norte».⁵⁴⁶ Muchos de los clientes de petróleo de México no entendían por qué ellos deberían pagar más que los precios internacionales vigentes, así que México perdió ingresos estimados entre mil millones y varios miles de millones de dólares.⁵⁴⁷

La pérdida monetaria fue el menor de los problemas. En agosto, México bajó su precio y recuperó ventas, y, como ya se mencionó, al final, el ingreso total por exportación de petróleo subió de alrededor de \$ 10 mil millones en 1980 a casi \$ 15 mil millones en 1981. El costo real del fracaso en el precio del petróleo fue la conclusión a la que llegó el sector privado: de que prevalecía el caos en el gabinete económico. Miguel Mancera, en ese tiempo subdirector del Banco de México y luego su director, dice:

322

Un problema mucho más grave [que el precio del petróleo] fue la falta de realismo total en el gobierno. El gobierno creía que podía vender al precio que quisiera. Pero, ¿cómo podía vender a \$ 37 un barril si otros vendían a \$ 35? El público decía: «Este gobierno está loco. Por este camino vamos al abismo». Yo creo que éste fue el *turning point* [momento crucial]. Y de ahí empezó un deterioro muy rápi-

544 Teichman, *Polymaking in Mexico: From Boom to Crisis*, p. 108.

545 Grayson, *The United States and Mexico...*, p. 177.

546 Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 126.

547 Grayson, *op. cit.*, p. 178; Teichman, *op. cit.*, p. 108.

do, no obstante que la situación era muy salvable. Las exportaciones de petróleo estaban aumentando muchísimo, y aunque los precios no fueran de \$ 37, eran aún altísimos, de \$ 35. Si hubiese habido un poco de sentido común, cierta moderación en el gasto público, quizá no hubiera ocurrido la crisis de 1982.

Los funcionarios, los gerentes empresariales y los economistas vieron de la misma manera junio de 1981, cuando Díaz Serrano fue depuesto, como el momento del desastre. El subsecretario de Programación y Presupuesto, José Ramón López Portillo, en la izquierda, dice: «Prevaleció un relativo optimismo a mediados de 1981... El sector privado pronostica que será un año muy positivo». Pero después del fracaso del precio del petróleo, «de pronto, la impresión general de éxito... se frustró». ⁵⁴⁸ Como Ernesto Zedillo, un funcionario conservador del Banco de México y más adelante presidente de México, escribe: «La posibilidad de una devaluación cambiaria incontrolable parecía todavía algo académica justo antes del ‘*affaire* del precio del petróleo’. Tal posibilidad se volvió una amenaza abierta para mediados de junio; de cualquier manera, llevó a una tremenda fuga de capital». ⁵⁴⁹ Aunque las buenas relaciones empresariales habían mantenido capital en México —alguno fue aun repatriado en 1980—, ⁵⁵⁰ en junio de 1981 la fuga

⁵⁴⁸ López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making...*, pp. 158, 161. De Oteyza, también de izquierda, está de acuerdo que cuando tuvo lugar el episodio del precio del petróleo fue el momento en que la situación económica se volvió «realmente grave».

⁵⁴⁹ Zedillo, «The Mexican External Debt: The Last Decade», p. 313. Romero Kolbeck; Teichman (*Policymaking in Mexico: From Boom to Crisis*, pp. 113-114), y Bazdresch y Levy («Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982», pp. 249, 251) también consideran que el episodio del precio del petróleo fue un momento crucial.

⁵⁵⁰ Lustig, *México: The Remaking of an Economy*, p. 23.

de capital «asumió proporciones tremendas», dice un respetado economista.⁵⁵¹ Se volvió «desenfrenada», dice otro.⁵⁵²

Los mexicanos que formulaban política son con frecuencia disculpados⁵⁵³—y ellos mismos se perdonan—⁵⁵⁴ por haber cometido un error comprensible, al suponer, como todos los demás, que los precios del petróleo continuarían subiendo. De la Madrid dice: «Todos nosotros estábamos equivocados, pero también el resto del mundo».⁵⁵⁵ El argumento es falso. El resto del mundo **no** estaba equivocado de la misma manera que lo estuvo el gabinete económico mexicano. Es verdad que muchos expertos en energía pronosticaron que los precios del petróleo se mantendrían al alza, pero una cosa es errar en una predicción a mediano plazo y otra bastante diferente es pedir que los clientes paguen más que el precio vigente. En realidad, el problema era precisamente que el resto del mundo consideró que el gabinete económico no sólo estaba equivocado, sino tan equivocado como para estar «loco».

LA LUCHA POLÍTICA Y EL GASTO PÚBLICO

El hecho de que el gabinete económico se opusiera al gasto excesivo de Díaz Serrano no significa que otros miembros no gastaran y encubrieran gastos para ganar la presidencia. Una causa principal de la crisis de 1982 en México, además del
 324 affaire del precio del petróleo, fue que el déficit presupuestario estaba fuera de control, de un preocupante 7% del PIB en 1980 a un catastrófico 14% del PIB en 1981.⁵⁵⁶ He aquí, en

551 Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt in Mexico», p. 442.

552 Lustig, *op. cit.*, p. 27.

553 *Ibid.*, p. 21.

554 Entrevistas con De Oteyza y Ojeda.

555 López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making...*, pp. 163-164.

556 Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, p. 22; Buffie, «Economic Policy and

este déficit creciente junto con el fracaso del precio del petróleo, el por qué los economistas coinciden en que la situación económica de México permanecía rescatable en 1980, pero que la crisis se volvió inevitable en 1981.⁵⁵⁷ Como Francisco Gil Díaz, quien fuera posteriormente secretario de Hacienda de México, escribe: «Todo se cayó a pedazos en 1981».⁵⁵⁸

El déficit resultó, no de una disminución del ingreso, el cual era constante como una porción del PIB, sino del aumento de los gastos en 6 ó 7% del PIB.⁵⁵⁹ Este gasto causó préstamos extraordinarios del exterior.⁵⁶⁰ El símbolo de la Ciudad de México —la imagen que los directores de cine muestran brevemente para crear el ambiente— es el Ángel de la Independencia, ubicado en Paseo de la Reforma. En 1981, Ángel Gurriá, director de deuda externa en Hacienda, se apostaba a sí mismo «Ángel de la Dependencia», pues iba de un banco del Primer Mundo a otro, pidiendo empréstitos de \$ 20 mil millones.⁵⁶¹ La deuda externa de México, 31% del PIB

Foreign Debt in Mexico», p. 435; Zedillo, «The Mexican External Debt: The Last Decade», p. 311. Un mejor método para calcular los déficit en una economía inflacionaria muestra aun un alza mayor. La inflación erosiona el principal remanente de la deuda pública (los pagos de intereses más altos pagan implícitamente ese principal). Un ajuste que tome en cuenta este fenómeno muestra así al Estado liquidando su deuda de manera más rápida que las cifras no ajustadas dadas en el texto. Por el método ajustado, el déficit real del sector público era de 3.7% en 1980, no era un problema grave, y 13.76% en 1981, un nivel de desastre (Gil Díaz, «Mexico's Path from Stability to Inflation», Cuadro A-5).

557 Lustig, *op. cit.*, p. 24; Zedillo, *op. cit.*, p. 313; Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt in Mexico», p. 446.

558 Gil Díaz, «Mexico's Path from Stability to Inflation», p. 351.

559 Zedillo, *op. cit.*, p. 313; Buffie, *op. cit.*, p. 442.

560 Buffie, *op. cit.*, p. 437; Zedillo, *op. cit.*, p. 310.

561 Suárez Mier.



326

Si bien el presidente José López Portillo le había dicho al secretario de Programación y Presupuesto Miguel de la Madrid (arriba) que contuviera el gasto, y el presupuesto de 1981 requería recortes sustanciales, De la Madrid permitió que el presupuesto creciera fuera de control. De otra manera, casi todas las fuentes lo dicen, él no habría ganado la nominación presidencial. Foto: Dante Bucio

en 1980, considerada razonable,⁵⁶² aumentó a 39% del PIB en 1981.⁵⁶³ Peor, la deuda a corto plazo, la cual debe renovarse continuamente para evitar crisis económica, se acrecentó de un tranquilo \$ 1.5 mil millones a fines de 1980 —un mes de exportaciones de petróleo— a un peligroso \$ 10.8 mil millones hacia fines de 1981.⁵⁶⁴

El gabinete económico no sufría de algún grave concepto erróneo acerca de cómo funciona la economía. Ninguno, ni de izquierda, ni de derecha, ni de centro, discrepaba en principio de que el déficit era serio y tenía que ser controlado.⁵⁶⁵ Cuando López Portillo designó a De la Madrid, le dijo que tenía que contener el gasto. En teoría, el presupuesto de 1981 no permitía incrementos aun para compensar la inflación, que andaba en casi 30%;⁵⁶⁶ esa orden debería haber significado grandes recortes reales. El presidente insistió en que el presupuesto debería ser «estrictamente observado» y seguir el programa establecido.⁵⁶⁷ Traducción: los grupos no deberían realizar todo su gasto en la primera parte del año para crear apoyo político para la nominación presidencial de septiembre. En junio, López Portillo decretó una reducción general de un 4% —pero entonces era un 4% por debajo de los incrementos que él mismo ya había aprobado.⁵⁶⁸

562 Zedillo, «The Mexican External Debt: The Last Decade», pp. 306, 308; Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, p. 21.

563 Zedillo, *op. cit.*, p. 306; Buffie («Economic Policy and Foreign Debt in Mexico», p. 440) muestra un incremento menor.

564 Zedillo, *op. cit.*, p. 314.

565 De la Madrid, Ibarra, De Oteyza, Ojeda. López Portillo a partir de López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 160.

566 Zedillo, *op. cit.*, p. 312; Buffie, *op. cit.*, p. 442.

567 López Portillo Romano, *op. cit.*, p. 160.

568 Zedillo, *op. cit.*, p. 313; Buffie, *op. cit.*, p. 442; López Portillo Romano, *op. cit.*, p.

A pesar de estos anuncios oficiales, los temores remolinados alrededor de la contienda por la nominación presidencial fomentaron dramáticamente el gasto en el año 1981. López Portillo aprobó personalmente grandes desembolsos sobre la marcha.⁵⁶⁹ Como un pago adelantado por la nominación, Programación y Presupuesto permitió que las empresas públicas gastaran la mitad de toda su asignación presupuestaria para fines del primer trimestre.⁵⁷⁰ Aun quienes apoyaban a De la Madrid reconocen que él carga una responsabilidad sustancial en el gasto. Suárez Mier dice: «De la Madrid quería ser presidente, así que de junio de 1981 a su nominación en septiembre, él de alguna manera mantuvo su boca cerrada. Y él estaba en cierto sentido en lo correcto porque si hubiese sido demasiado crítico, la nominación habría sido para Ibarra o Tello», quienes, según Suárez cree, habrían sido peores a la larga.⁵⁷¹ En resumen, aunque uno podía gastar de manera exorbitante y perder, como Díaz Serrano lo demostró, nadie iba a ganar sin gastar. José Ramón López Portillo dice que «la carrera política, en un ‘año político’, y la ansiedad resultante entre todos [los grupos] para evitar afectar a sus respectivas clientelas» estimularon el gasto excesivo.⁵⁷²

165. Ojeda dice que, tras el fracaso del precio del petróleo, el presidente dio instrucciones de que los presupuestos fueran recortados 10%. Romero Kolbeck duda que hubiera algún acuerdo para recortar el gasto: «¡Ojalá hubiera habido!».

569 Zedillo, *op. cit.*, p. 312; De la Madrid y De Oteyza.

570 López Portillo Romano, *op. cit.*, p. 169.

571 Ibarra citado en Castañeda (*La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 407); Guillermo Barnes, un ex funcionario de Hacienda; Manuel Camacho Solís; José Ramón López Portillo Romano (*Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 147); y Grayson (*The United States and Mexico...*, p. 174); todos están de acuerdo con que De la Madrid gastó para crear apoyo para la nominación.

572 López Portillo Romano, *op. cit.*, p. 160.

El déficit estaba planeado originalmente para que fuese equivalente en pesos a \$ 17 mil millones, y tan tarde como en agosto —confiando en los datos de abril anteriores al fracaso del petróleo, aunque estaban disponibles los datos de julio— Programación y Presupuesto estimó que se había incrementado sólo a \$ 20 mil millones.⁵⁷³ El director de estadísticas de la Secretaría de Programación y Presupuesto, un tal Carlos Salinas,⁵⁷⁴ conocía bien que destacar la pérdida del control del gasto no haría bien a las ambiciones presidenciales de su jefe o a su propia carrera. Sólo 45 días más tarde, después de la nominación, su estimación saltó a \$ 31 mil millones. José Ramón López Portillo advierte que entonces Programación y Presupuesto volteó e «insistió en el control del presupuesto», recomendando «una drástica reducción del gasto».⁵⁷⁵ Pero era demasiado tarde: para el fin de ese año el déficit se había más que duplicado a \$ 35 mil millones.

Los secretarios que integraban el gabinete económico ocultaron los datos porque temían que la confrontación con el presidente o entre sí los dejara fuera, y que ellos siguieran el destino que habían tenido antes muchos secretarios. De Oteyza dice:

Después de junio de 1981, o sea, cuatro meses antes de la decisión de

329

573 La estimación del presupuesto para agosto (490 mil millones de pesos) y las estimaciones del presupuesto para el periodo pos-nominación (767 mil millones de pesos) son de López Portillo Romano, *op. cit.*, pp. 168-169; el nivel original planeado (415 mil millones de pesos) y el resultado final (865 mil millones de pesos) son de Zedillo, «The Mexican External Debt: The Last Decade», p. 313. El tipo de cambio es del Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics Yearbook*, 2000, 2000, p. 698.

574 Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, pp. 400-401.

575 López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 167.

quién sería el candidato a la presidencia, hubo muchas reuniones del gabinete económico en las cuales discutíamos qué íbamos a hacer. Los ingresos por concepto del petróleo seguían cayendo, nosotros contratábamos deuda de corto plazo y el déficit seguía aumentando. Pero nunca se disponía de información económica transparente, porque todos estaban jugando con sus cartas boca abajo. En un papelito, De la Madrid decía que el déficit sería un número, Ibarra decía otro número. ¡En un pedacito de papel! ¿De dónde venían las cifras? Nadie quería informar nada. Nadie quería entrar en otro conflicto, porque habían visto lo que le había pasado a Tello y a Moctezuma, lo que le había sucedido a Díaz Serrano. Nadie quería entrar en conflicto con el Presidente, en el momento en que él iba a elegir al candidato. De la Madrid decía que iba a recortar el gasto en un 4%, pero realmente no lo recortaba, porque si lo hubiese hecho, sus posibilidades políticas podían verse afectadas. Ibarra no paraba de contratar crédito para alimentar el gasto, porque si fallaba en obtener los recursos, su candidatura podía verse afectada. Llega la decisión, se elige a Miguel de la Madrid, y terminamos ese año con un déficit enorme, bárbaro, con mucha presión y mucha fuga de capitales.

López Portillo dice directamente que le engañaron con los datos.⁵⁷⁶ Su hijo observa que «en un punto el presidente sintió que no tenía a nadie en quien pudiese confiar; aquéllos
 330 que estaban alrededor de él usaban u ocultaban información y falseaban los análisis para... proteger sus probabilidades políticas». ⁵⁷⁷ Sin duda, aun en las mejores circunstancias, la generación a tiempo de datos exactos del gasto público era extremadamente difícil. Estaban disponibles de diferentes

⁵⁷⁶ Castañeda, *op. cit.*, p. 142.

⁵⁷⁷ López Portillo Romano, *op. cit.*, p. 145.

fuentes —Programación y Presupuesto, Industrias Estatales, Hacienda y el Banco de México, entre otras—, cubriendo distintos periodos de tiempo y destinados a diferentes propósitos. Moctezuma, como secretario de Hacienda, sentado junto a su escritorio, rodeado de datos, a veces se daba cuenta que no sabría decir lo que significaban.⁵⁷⁸ Pero la cooperación entre las dependencias gubernamentales había producido mejores datos en las décadas de 1950 y 1960. En la administración de López Portillo, aun los aliados tradicionales como Hacienda y el Banco de México se estaban peleando en relación con los datos.⁵⁷⁹ En suma, el conflicto produjo información conflictiva sobre el gasto, así como también el propio gasto. López Portillo, el ex secretario de Hacienda quien había comprado su nominación presidencial con un 27% de incremento real del gasto público en 1975, y había silenciado los datos presupuestarios del Banco de México golpeando su puño sobre la mesa, no debería haberse sorprendido.

¿POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA?

Hay una opinión de que la polarización ideológica produjo la crisis. Es verdad seguramente que los conflictos continuos y fuertes hicieron eclosión en la política económica. Pero la historia general de esos conflictos —la supuesta batalla campal entre los expansionistas keynesianos y los monetaristas precavidos— no es totalmente correcta y, más importante aún, la crisis no fue causada por una victoria de los grandes gastadores izquierdistas sobre los conservadores fiscales.

⁵⁷⁸ Moctezuma.

⁵⁷⁹ Ghigliazza.

Newell y Rubio sostienen que el conflicto entre «diferencias filosóficas radicalmente opuestas y mutuamente excluyentes» dividió a la administración de López Portillo.⁵⁸⁰ La derecha abogaba por mercados más libres, «una economía abierta con un rol definido de manera pragmática para la inversión extranjera, la intervención indirecta del gobierno en la economía cuando fuera necesario... y conservadurismo fiscal». La izquierda abogaba por «una economía cerrada con fuertes límites para la inversión extranjera, intervención directa del gobierno... y un rápido crecimiento de los subsidios, gasto del gobierno y de las empresas estatales».⁵⁸¹ Ellos dicen que los principales secretarios izquierdistas estuvieron en Programación y Presupuesto, Tello, y en Industrias Estatales, De Oteyza; los ministros derechistas estuvieron en Hacienda, Moctezuma, y en el Banco de México, Gustavo Romero Kolbeck.⁵⁸² Los izquierdistas ganaron durante los años de transición, de 1978 a 1979; por lo tanto, «los años de populismo», 1980-1982, produjeron la crisis.⁵⁸³ Miguel Mancera, un alto funcionario del Banco de México, quien después sería su director, está de acuerdo con que «había un grupo encabezado

580 Newell y Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins...*, p. 208.

332 581 Nadie parece estar de acuerdo con los términos. Newell y Rubio (*op. cit.*) utilizan unos que (por no tachar de barrocos) tienen carga ideológica: «liberal-racionalistas» y «nacional-populistas» (es bueno ser racional, malo ser populista); otros usan otras expresiones. Izquierdistas contra derechistas son los términos más simples que puedo encontrar; de todas maneras, los términos que se han utilizado no son muy precisos.

582 Newell y Rubio, *op. cit.*, pp. 207, 209, 224.

583 Newell y Rubio, *op. cit.*, pp. 215, 220. Centeno (*Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, pp. 187-189) y Teichman (*Policymaking in Mexico: From Boom to Crisis*, pp. 94-95, 102) alinean aproximadamente los mismos grupos opuestos, aunque Teichman no ve a la lucha ideológica como causante de la crisis (*op. cit.*, p. 127).



Los déficit galopantes que contribuyeron a la crisis de 1982 no fueron orquestados por una izquierda irresponsable. El secretario de Hacienda David Ibarra, en la izquierda moderada, se mantuvo advirtiendo acerca del gasto excesivo, mientras el secretario de Programación y Presupuesto De la Madrid, en la derecha moderada, se mantuvo aprobándolo. Lo que importaba eran los intereses institucionales: Ibarra tenía que conseguir el ingreso; De la Madrid supervisaba el gasto. Foto: Dante Bucio.

por Ibarra y Romero Kolbeck, y otro —más o menos los demás— encabezado por De Oteyza. El grupo financiero abogaba por una cierta moderación en el presupuesto, un nivel del gasto que fuera menos agobiante; los otros pensaban que ésas eran precisamente ideas monetaristas. Y De Oteyza y compañía ganaron la batalla».

A pesar de los desacuerdos económicos en el gabinete de López Portillo, es imposible trazar una línea divisoria ideológica significativa con los activistas de tendencia de izquierda en Industrias Estatales y Programación y Presupuesto de un lado, y los monetaristas de tendencia de derecha en la Secretaría de Hacienda y el Banco de México en el otro. Para empezar, ni Tello en Programación y Presupuesto, ni Moctezuma en Hacienda, eran «paquetes» ideológicos tan nítidos como a

menudo se les describe. Tello veía el peligro real de los déficit excesivos, que desestabilizarían a la economía, y Moctezuma había dedicado gran parte de su carrera para planear inversiones estatales y continuaba considerándolas importantes para el progreso económico.⁵⁸⁴ Y cualquier línea significativa, que pudiera haber existido, desapareció cuando, en 1977, López Portillo redistribuyó los elementos de Hacienda y Programación y Presupuesto, y puso «las monjas en el burdel y las prostitutas en el convento».

La historia acerca de que los izquierdistas ganaron una lucha ideológica en verdad se viene abajo cuando se llega a explicar la crisis: los intereses institucionales probaron ser más fuertes que la ideología. Aunque el secretario de Hacienda Ibarra fuera un centro-izquierdista,⁵⁸⁵ que había pasado 15 años en la dirigista CEPAL, y, en un intenso debate de gabinete, se opuso a que México se comprometiera con políticas menos proteccionistas para entrar en el GATT,⁵⁸⁶ él advertía de manera reiterada e insistente al presidente de que recortase el gasto. No sólo el propio Ibarra dice que advertía acerca del recorte del gasto, sino también el izquierdista De Oteyza, el conservador Jesús Silva Herzog (después secretario de Hacienda) y el centrista Ojeda.⁵⁸⁷ Sin duda, Ibarra es un economista sagaz, pero

334 584 Moctezuma expresó estas opiniones en su entrevista.

585 Así lo caracterizaron De Oteyza y Alejo; yo estoy de acuerdo, basándome en la entrevista que le hice y en que leí mucho de él. José Ramón López Portillo, quien leyó las minutas de todas las reuniones del gabinete económico durante la presidencia de su padre, dice que Ibarra «fue un defensor del nacionalismo económico y un moderado en materia de crecimiento dirigido por el Estado» (*Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 146).

586 Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México...*, p. 180.

587 Asimismo, López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 150; y Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, pp. 391-392.

también sus intereses institucionales lo impulsaron hacia el conservadurismo fiscal: cuanto más gastaba el sector público, mayor la presión sobre Hacienda para obtener préstamos.

A la inversa, el secretario de Programación y Presupuesto De la Madrid, un centro-derechista que había trabajado durante 20 años en Hacienda y el Banco de México, y apoyó unirse al GATT, resultó ser el mayor gastador de todos. José Ramón López Portillo, quien después se enemistó de su ex jefe, dice que De la Madrid «probó ser lo suficientemente flexible para... diferenciar su propia posición económica, a fin de no poner en peligro su futuro político». ⁵⁸⁸ Buscar la etiqueta adecuada para De la Madrid plantea un problema para quienes quisieran relatar una historia de división ideológica: Newell y Rubio soslayan el asunto para no asignar a De la Madrid un campo; Teichman lo llama «casi populista»; Centeno lo ubica «en el medio». ⁵⁸⁹ ¿Qué significa polarización ideológica si el funcionario económico más fuerte estaba «en el medio»?

El problema es que las etiquetas ideológicas pueden no corresponder a los intereses políticos. «De la Madrid pensaba como nosotros», que se necesitaba limitar el gasto, dice el director del Banco de México Romero Kolbeck, «pero él tenía interés en la presidencia». ⁵⁹⁰ Y todo su grupo compartía ese interés. Él los había traído de Hacienda y del Banco de México, ambos con una tradición de conservadurismo fiscal,

Hay una discusión en cuanto a si las ambiciones presidenciales de Ibarra eran serias: Mancera está bastante seguro de que sí; Camacho Solís duda más.

⁵⁸⁸ López Portillo Romano, *op. cit.*, p. 147.

⁵⁸⁹ Newell y Rubio, *Mexico's Dilemma: The Political Origins...*; Teichman, *Policymaking in Mexico: From Boom to Crisis*, p. 102; Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, p. 187.

⁵⁹⁰ También Camacho Solís.

pero sus intereses se dirigieron hacia el gasto y pasar por alto el gasto de los otros. Sin duda, De la Madrid no se encargó él solo de proporcionar datos fiscales incorrectos. Incluso, él puede no haber recibido cifras correctas —los altos funcionarios de Programación y Presupuesto estaban más interesados en la presidencia que en la exactitud estadística—, pero tampoco insistió sobre esto. La contienda para la presidencia era un esfuerzo de grupos.

¿DÓNDE SE FUE EL DINERO?

Precisamente, ¿quién gastó el dinero? De la Madrid en la derecha y De Oteyza en la izquierda ofrecen la misma respuesta. Ambos dicen que abogaban para que se recortara el gasto, pero ocurrió en áreas que no podían controlar: Agricultura, Pemex y el Departamento del Distrito Federal.⁵⁹¹ De la Madrid expresa: «El presidente López Portillo, de buena fe, autorizaba gastos sobre la marcha, y cuando llegaban a nuestro conocimiento, era demasiado tarde para pararlos». De Oteyza manifiesta: «Todos los principales secretarios del gabinete económico compartíamos la opinión de que había que controlar el gasto de Pemex, del Departamento del Distrito Federal, de Agricultura y de algunas otras dependencias. Sobre esto no había discusión». La respuesta es en parte verdad, en parte conveniente y, en cualquier caso, compatible con que la contienda por la nominación había sido el problema.⁵⁹²

591 Asimismo Ojeda y Gustavo Carvajal, presidente del PRI.

592 Jonathan Schlefer (*Fractured Elites: The Politics of Economic Crisis in Mexico*, tesis de doctorado, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 2003, p. 143, Cuadro 7.1) intenta analizar el gasto de todos los precandidatos presidenciales. Lamentablemente, los resultados son intrincados y no demasiado útiles, en parte porque un cambio en la contabilidad en 1980 hace imposible calcular el crecimiento del

Díaz Serrano, con su atención puesta en la nominación presidencial, incrementó el gasto de Pemex en 36%, o sea, 1.3% del PIB, en 1981, pero ¿cuánta culpa se merece por el déficit de ese año? El gobierno recaudaba enormes ingresos por Pemex que nunca iban a las cajas de la compañía de petróleo. Cuando la gasolina costaba 6 pesos por litro, 1.25 iban a Pemex y 4.75 al gobierno; alrededor del 70% de los ingresos por concepto de exportación de petróleo iban directo al gobierno.⁵⁹³ Julio Rodolfo Moctezuma, el ex secretario de Hacienda que fue designado para reemplazar a Díaz Serrano en Pemex, manifiesta que el gobierno no le dejaba a la compañía recursos suficientes para invertir. «Aunque Pemex se endeudaba mucho —dice él— la realidad es que la deuda se estaba canalizando hacia el sector público.» Se trataba de una manera de que el gobierno prestara dinero. Incluyendo los impuestos que pagaba al gobierno federal, Pemex generaba un superávit de 4.1% del PIB en 1981, aunque ese superávit había caído abruptamente de 6.3% del PIB en 1980.⁵⁹⁴

Como Díaz Serrano, Carlos Hank González, jefe del Departamento del Distrito Federal, era un derrochador, amigo íntimo del presidente —él incluso compró automóviles importados para la policía cuando estaban perfectamente bien los autos hechos en México—⁵⁹⁵, quien aumentó el gasto 30% en 1981, después de grandes incrementos en los años precedentes. Pero ese aumento total fue aun sólo 0.3% del PIB. Había mayores culpables.

El gasto denominado de Agricultura significaba casi todo.

gasto de muchas secretarías para ese año crucial.

593 Moctezuma.

594 Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt in Mexico», p. 436.

595 De Oteyza.

El Sistema Alimentario Mexicano, un plan para lograr la autosuficiencia en alimentación, abarcaba no sólo a la Secretaría de Agricultura, a la que le incumbían las empresas agrícolas, y a la Reforma Agraria, a la que le incumbían los campesinos, sino también a la empresa nacional distribuidora de alimentos CONASUPO, dependiente de la Secretaría de Comercio; algunas de las principales empresas estatales como la productora de fertilizantes FERTIMEX, dependiente de Industrias Estatales; los bancos agrícolas, como BANRURAL, dependiente de la Secretaría de Hacienda pero también influido por la Reforma Agraria —en realidad, casi una tercera parte de las 966 empresas públicas existentes.⁵⁹⁶

Al principio, el Sistema Alimentario Mexicano había tenido sus enemigos bien ubicados. Cuando López Portillo lo presentó a su gabinete como un hecho consumado el 18 de marzo de 1980, justo cuando la contienda por la sucesión presidencial se estaba intensificando, él sintió la necesidad de enfatizar: «Nosotros debemos hacer un esfuerzo de equipo, dejando atrás... los feudos burocráticos».⁵⁹⁷ La autosuficiencia alimentaria era una estrategia pro-campesina, porque el maíz, los frijoles y otros granos básicos se cultivaban predominantemente por campesinos. Desde luego, Javier García Paniagua, el secretario de la Reforma Agraria y contendiente presidencial, pudo adoptar el programa. El secretario de Hacienda Ibarra, otro contendiente presidencial, y el de Industrias Estatales De Oteyza vieron la meta de la autosuficiencia alimentaria como importante. El secretario de Agricultura Francisco Merino Rábago se opuso porque él estaba cercano

596 Jonathan Fox, *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University Press, 1992, pp. 89-90.

597 *Ibid.*, p. 70.

a las agro-empresas, al igual que Miguel de la Madrid, por supuesto otro contendiente presidencial, porque él vio al Sistema Alimentario Mexicano rivalizando de manera real con su Plan Global de Desarrollo.⁵⁹⁸

La solución de López Portillo a esta lucha entre contendientes presidenciales fue conseguir acatamiento al expandir el «sistema» alimentario en un «vasto flujo de recursos» para todas partes, excepto para los verdaderos campesinos que producían las cosechas de alimentos, observa Jonathan Fox en su libro sobre el programa.⁵⁹⁹ Las cuentas nacionales no están organizadas por rubros que informen cuál contendiente presidencial gastó cuánto, pero la categoría de «gasto alimentario» subió de 8.2% del PIB en 1979 a 10.8% en 1981⁶⁰⁰ —la mitad del incremento total del gasto público que contribuyó a la crisis. En realidad, ni la Secretaría de la Reforma Agraria ni la de Agricultura respondieron por gran cantidad de ese dinero; estaba en todas partes. La empresa distribuidora de alimentos CONASUPO, dependiente de la Secretaría de Comercio y contendiente presidencial Jorge de la Vega Domínguez, aumentó el gasto 55%, es decir, 0.6% del PIB, en 1981, después de un fuerte incremento en 1980. Los subsidios gubernamentales a BANRURAL, el mayor banco agrícola, nominalmente dependiente de la Secretaría de Hacienda y contendiente presidencial David Ibarra, pero aliado cercano a la Secretaría de la Reforma Agraria y contendiente presidencial García Paniagua,⁶⁰¹ aumentaron 37%. García Paniagua pro-

339

598 *Ibid.*, pp. 72, 78.

599 *Ibid.*, pp. 122-123.

600 *Ibid.*, p. 123, nota 82.

601 Dos altos funcionarios económicos, hablando en forma anónima, sobre el vínculo entre BANRURAL y García Paniagua.

curó asimismo duplicar el número de familias campesinas que recibieron tierra en 1980, y duplicarlo de nuevo a 93,000 en 1981.⁶⁰² Tras la distribución de tierra, el gobierno debía pagar a los antiguos propietarios.

De Oteyza no era exactamente un avaro. Incluso después del *affaire* del precio del petróleo, él continuó pidiendo «más dólares para inversiones» en Industrias Estatales, dice el director del Banco de México Romero Kolbeck. El gasto de las principales empresas industriales, tales como productoras de fertilizantes, papel y acero, creció 27% en 1981, luego de grandes incrementos en 1979 y 1980. No obstante, el aumento no era tan grande en términos absolutos: 0.2% del PIB en 1981, o un tercio del incremento que había tenido CONASUPO. El gasto de todas las empresas supervisadas por De Oteyza, incluyendo la gigante del servicio de suministro de energía eléctrica, aumentó 0.3% del PIB en 1981.

El contendiente presidencial De la Madrid era finalmente el responsable de controlar todo el gasto.⁶⁰³ No obstante, le permitió a De Oteyza invertir, en buena parte porque este último, aunque ideológicamente más hacia la izquierda, apoyaba su propuesta presidencial.⁶⁰⁴ Las alianzas políticas se movían de manera más fuerte que las afinidades ideológicas. Sin duda, De la Madrid ganaba asimismo apoyo al permitir
340 inversión en el gobierno federal, un área flexible bajo su control, que creció 26% en 1981. Y el tamaño total del crecimen-

602 Fox, *The Politics of Food in Mexico...*, p. 68.

603 Programación y Presupuesto controlaba oficialmente el gasto de las empresas paraestatales, así como también el del gobierno. Ibarra, Ojeda y otros están de acuerdo con que, esa vez, las cosas funcionaban tal y como estaban en la teoría.

604 De la Madrid, citado en Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 187.

to de la inversión gubernamental —0.8% del PIB— fue casi tres veces el incremento del gasto de las empresas estatales de De Oteyza.

El secretario de Hacienda Ibarra, rival de De la Madrid, podía haber gastado en dos grandes áreas si él estaba en serio creando apoyo para su nominación presidencial: participación en los ingresos con los estados y otorgamiento de préstamo de la banca de desarrollo.⁶⁰⁵ En 1981, la primera creció 37% en términos reales, o sea, 0.6% del PIB; el segundo creció 26% en términos reales, es decir, un masivo 2.3% del PIB. Aunque aparte del presupuesto fiscal, el otorgamiento de préstamo de la banca de desarrollo puede aumentar la oferta monetaria y contribuir a la inflación, y su crecimiento fue más que el de los presupuestos de Pemex y del Departamento del Distrito Federal juntos. Posiblemente, el conservadurismo fiscal de Ibarra se aplicó principalmente a áreas bajo el control de Programación y Presupuesto.

El contendiente presidencial Jorge de la Vega Domínguez no se quedó atrás para nada. Su Secretaría, Comercio, no gastaba mucho en términos absolutos, aunque su presupuesto aumentó 20% en 1981, pero, como ya se mencionó, la empresa distribuidora de alimentos CONASUPO, dependiente de esta Secretaría, incrementó enormemente su gasto, respondiendo por una gran parte del crecimiento en 1981: 0.6% del PIB. Además, el aliado político de De la Vega, el secretario de Educación Fernando Solana, logró aumentar su gasto en 23%, es decir, 0.5% del PIB.

341

El único contendiente presidencial que no gastó mucho

⁶⁰⁵ Afirmaciones realizadas en forma anónima por dos altos funcionarios económicos.

en términos absolutos fue Pedro Ojeda. Si bien su Secretaría del Trabajo se benefició con un incremento extraordinario de 110% en 1981, no fue incluso 0.1% del PIB. El préstamo del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el programa estatal que proporciona casas a los trabajadores mediante hipotecas, en realidad bajó una porción minúscula del PIB.

EL MOTIVO DE LA LUCHA

Una contienda por el poder originó gasto motivado políticamente, pero ¿hasta qué punto lo fue precisamente por la ambición para ganar —la cual presumiblemente siempre existió y existirá— y hasta dónde lo fue específicamente por la lucha de la elite, esto es, el temor cada vez más creciente de que los perdedores serían expulsados? Muchos comentarios señalan este temor: la advertencia de De la Madrid a su equipo de que si su trabajo no resultaba, «nos descartamos»; la opinión de José Ramón López Portillo de que De la Madrid diferenciaba su real conservadurismo fiscal «para no poner en peligro su futuro político»; la descripción de De Oteyza de cómo los contendientes presidenciales ocultaban datos, evitaban el conflicto y gastaban porque «habían visto lo que le había pasado a Tello y a Moctezuma, lo que le había sucedido a Díaz Serrano»; y la visión de un Argamedón entre supuestos neoliberales y nacionalistas.

El temor al exilio político es difícil de medir, pero las expulsiones más importantes y frecuentes de altos funcionarios y sus grupos lo deberían haber provocado. Las principales expulsiones antes de la nominación abarcaron a los echeverristas, Tello y Moctezuma, García Sáinz y la «masacre» política del 15 de mayo de 1979, así como Díaz Serrano. Y, como

para confirmar el modelo, después Ibarra y Romero Kolbeck fueron removidos por ninguna otra razón aparente que haber sido correctos de manera muy insistente. Luego, cuando De la Madrid entró en la presidencia, él validó los temores de todos, al expulsar en masa a los perdedores. Pedro Ojeda fue el único ex secretario de Estado que dejó —en la Secretaría de Pesca, no exactamente el puesto más importante en la formulación de política.

El temor de perder el poder es asimismo el motivo más verosímil para el conflicto muy intenso que —todas las fuentes están de acuerdo— perturbó al gabinete de López Portillo. Un grupo tiene dos motivos para atacar a rivales: la ambición para progresar en las carreras de sus miembros y el temor de que los rivales finalicen las carreras de sus miembros, pero este último es el más poderoso. Muchos funcionarios podrían haber permanecido con tranquilidad como directores, directores generales o subsecretarios antes que comprometerse en una lucha con altísimas apuestas, pero el temor los obligaba a tomar la ofensiva antes de que los oponentes les ganaran. Éste es el verdadero problema que mueve el estado de naturaleza de Thomas Hobbes, quien argumenta que el propio interés motiva a todas las personas a proteger su seguridad. Sólo unos pocos desean tener más poder de lo que su seguridad requiere, pero los demás tienen miedo de esos pocos. La gente que «de otra manera se alegraría de estar tranquila dentro de límites modestos» son forzados a «incrementar su poder», atacando precisamente para protegerse. Tal agresión es «necesaria para la conservación de un hombre», por lo tanto debe «permitirse».⁶⁰⁶ El exilio relevante y frecuente de los

343

⁶⁰⁶ Estas citas son de Thomas Hobbes, *Leviatán*, capítulo 13. «De la condición natural del género humano, en lo que concierne a su felicidad y a su miseria».

perdedores impulsaba a la elite a una contienda más cercana a la de un estado de naturaleza de Hobbes.

Una amenaza militar concebible del secretario de la Reforma Agraria Javier García Paniagua sugiere cuán profundamente el temor había erosionado las antiguas normas. Él había sido jefe de la Dirección Federal de Seguridad, la policía secreta; su padre había sido secretario de la Defensa Nacional; y el entonces secretario de la Defensa apoyaba su candidatura. Al acercarse la nominación, el secretario de Gobernación Enrique Olivares Santana llevó cautelosamente a Porfirio Muñoz Ledo a un sitio donde los posibles dispositivos electrónicos para escuchar no pudieran oírlos, y le dijo: «‘No quisiera que un día se presentara el secretario de la Defensa con el Presidente y le dijera: queremos que el candidato sea Javier’». ⁶⁰⁷ Muñoz Ledo le contó al presidente acerca de las preocupaciones de que García Paniagua pudiera convocar a la fuerza militar, y él cree que confirmó la decisión del presidente de evitar problemas, al anunciar de manera inesperada la nominación un mes antes de lo usual.

344 El temor del presidente de que el mecanismo de sucesión presidencial pudiera destruirse durante la lucha contribuyó asimismo a que él se rehusara a devaluar a tiempo el peso. En octubre de 1980, los empresarios, encabezados por el presidente de Banamex Agustín Legorreta, trataron de convencerlo de que la estabilidad económica dependía de la devaluación del peso antes de que éste se derrumbara. ⁶⁰⁸ El secretario de Hacienda Ibarra había urgido que se realizara la devalua-

607 Este episodio es de Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 406.

608 López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making...*, pp. 171-173.

ción desde 1977,⁶⁰⁹ y el director del Banco de México Romero Kolbeck la había urgido desde comienzos de 1981.⁶¹⁰ Otros miembros del gabinete económico estaban a favor de una devaluación más o menos gradual, pero se mantuvo en secreto.⁶¹¹ El rumor de que De Oteyza se opuso de manera privada a la devaluación, y urgía al presidente a imponer controles al capital,⁶¹² está equivocado. De Oteyza dice que él apoyaba una devaluación gradual y controlada y no los controles de capital.⁶¹³ En la medida de que este último, sin reserva, está de acuerdo con que él apoyó la medida radical de nacionalizar la banca, ¿por qué se encubriría apoyando la política moderada de controles de capital, usada, por ejemplo, por varios países europeos, Colombia y Brasil? En todo caso, dice De Oteyza, durante la contienda para la nominación, el gabinete económico no discutió la devaluación porque «nadie quería comprometerse en tales polémicas; una devaluación podía

609 Ibarra. Todas las otras fuentes, incluyendo la entrevista con Ojeda y López Portillo Romano (*op. cit.*, pp. 171-173), están de acuerdo con que él recomendaba la devaluación, aunque sin dar un dato específico.

610 Romero Kolbeck. Mancera y López Portillo Romano (*op. cit.*, pp. 171-173) están de acuerdo, sin dar de nuevo un dato específico.

611 José Ramón López Portillo dice que De la Madrid y Ojeda favorecían una devaluación gradual (López Portillo Romano, *op. cit.*, pp. 171-173). De la Madrid está de acuerdo, pero dice que el tipo de cambio no se discutía en el gabinete económico.

612 López Portillo Romano, *op. cit.*, pp. 171-173. Por ejemplo, Jaime Ros registra el rumor («Mexico from the Oil Boom to the Debt Crisis: an Analysis of Policy Responses to External Shocks, 1978-85», en Rosemary Thorp and Laurence Whitehead, eds., *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987, pp. 80-81), aunque él afirma que no tiene conocimiento directo de este asunto.

613 Él agrega que Carlos Tello, todavía asesor presidencial, y Jorge Espinoza de los Reyes, director de Nacional Financiera (Nafinsa), recomendaban controles de capital, aunque ninguno estaba en el gabinete económico en ese tiempo.

perjudicar las posibilidades personales de los candidatos».

El único que se opuso a la devaluación fue el presidente.⁶¹⁴ Cuando Romero Kolbeck persistió en aconsejarle sobre la devaluación, López Portillo le dijo: «No devaluaremos, y si sigue usted con eso, no le daré más citas».⁶¹⁵ El presidente se opuso a la devaluación en parte con fundamentos políticos generales, manifestando que «el presidente que devalúa es un presidente devaluado». Pero como Ojeda observa, él en especial no quería devaluar antes de la nominación. En este punto crítico el hijo del presidente está de acuerdo: López Portillo «temía que una devaluación pusiera en peligro el proceso de sucesión en el poder». Durante tal tensa sucesión, lo último que un presidente quería hacer es devaluar, controlar el gasto, aumentar los impuestos o tomar alguna otra medida que produjera una sacudida económica inmediata y amenazara al sistema político. La economía simplemente tenía que aguantar.

Después de que Miguel de la Madrid fue nombrado candidato del partido, la tensión política disminuyó y López Portillo realizó una devaluación del 40% en febrero de 1982,⁶¹⁶ seis meses antes de la elección. Durante el año electoral, el gasto real del sector público (excluyendo intereses) se recortó 8%. López Portillo decretó un 30% de incremento en los sueldos
346 en el mes de marzo, para aplacar al aparato sindical oficial, un elemento importante en la maquinaria electoral, al cual no le gustaba el candidato presidencial tecnócrata Miguel de

⁶¹⁴ Mancera advierte que el Banco de México no era independiente del presidente para establecer el tipo de cambio, y que en el año 2000 no lo era todavía.

⁶¹⁵ Romero Kolbeck.

⁶¹⁶ Buffie, «Economic Policy and Foreign Debt in Mexico», p. 433.

la Madrid.⁶¹⁷ En todo caso, los salarios reales subieron menos de 1% durante el año y el salario mínimo cayó 11 por ciento.⁶¹⁸

La crisis estalló en agosto. López Portillo había experimentado con cuatro secretarios de Programación y Presupuesto, tres de Hacienda y tres directores del Banco de México; en cada caso (considerando a la Secretaría de la Presidencia como la predecesora de Programación y Presupuesto), más individuos que los que habían ocupado esos cargos durante todo el periodo de 1952 a 1970. Pedro Ojeda dice: «Cada uno de nosotros hizo muy bien su trabajo y el resultado fue muy malo».



617 Bailey, *Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, p. 182.

618 El índice de salarios nominales anuales deflactado por el índice de precios al consumidor (ambos del FMI, *International Financial Statistics*, DC) da 0.8% de crecimiento real para 1982. El salario mínimo en la Ciudad de México es de INEGI (*Estadísticas históricas de México*, 1994, Cuadro 5.2.1), deflactado por el costo de vida para los trabajadores en la Ciudad de México (*ibid.*, Cuadro 19.11).

EL CISMA

A sí como José López Portillo empezó su presidencia tratando de remediar la gran aspereza que Luis Echeverría había dejado al final de su periodo de gobierno, de igual manera Miguel de la Madrid trató inicialmente de restablecer un orden político y económico perdido, según como lo percibía él. Los dos presidentes siguieron tácticas opuestas, así que se supondría que un planteamiento u otro debería haber funcionado. Pero fracasaron por vías opuestas, mostrando de manera no intencional cuán obstinada puede ser la lucha de la elite.

López Portillo había incorporado a todas las facciones en su gabinete —izquierda y derecha, políticos y técnicos— y se encontró empantanado en conflictos destructivos. De la Madrid interpretó esos conflictos como habiendo sido causados por batallas ideológicas:

349

Vi la polarización del gabinete: por un lado los expansionistas, keynesianos, supuestamente progresistas; por el otro, los financieros, conservadores, monetaristas. En mi opinión, la lección que saqué



350 A mediados de la década de 1980, se estableció firmemente la lucha de la elite, la cual no tenía nada que ver con la ideología. Si bien las opiniones económicas del secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog y del secretario de Programación y Presupuesto Carlos Salinas (arriba) apenas diferían, sostuvieron un duelo político para determinar quién se convertiría en el zar económico y quién sería expulsado. Salinas ganó. Foto: Arturo López.

fue que perdíamos mucho tiempo por estar dirimiendo las contradicciones, las discusiones. Aunque el Presidente dijo que a él le gustaba el proceso dialéctico de enfrentar tesis y antítesis, para luego sacar la síntesis, no creo que haya funcionado. En la síntesis no se hacía caso ni a uno ni a otro, entonces salían medidas a medias. Así que yo quise, en efecto, un gabinete homogéneo; es decir, que en lo básico estuviera de acuerdo, aunque hubiera discusiones en la instrumentación.

Si De la Madrid hubiese estado en lo correcto, de que el problema real era la polarización ideológica, su designación de un gabinete homogéneo hubiera traído la paz. Pero el problema era la lucha de la elite —la idea de que uno debe destruir a los oponentes o ellos lo destruirán a uno, sin considerar la ideología—, así que simplemente continuó. Cuanto más los grupos que ganaban exiliaban a sus oponentes, tanto más todos creían que ganar requería exiliar a los oponentes. También a De la Madrid, como a López Portillo, le interesó más una fijación abstracta que las antiguas reglas no escritas. La fijación de De la Madrid no fue la dialéctica de síntesis y antítesis, sino la liberalización de la economía, y no hacerla sencillamente de manera gradual, sino imponiendo una fórmula categórica de libre mercado. El resultado fue una fractura determinante de la elite política, que nunca se repararía, y la ulterior defunción del régimen.

351

EL DUELO PARA SER UN ZAR ECONÓMICO

Hubo un aura de restauración en la presidencia de De la Madrid. Los principales colaboradores del presidente habían comenzado sus carreras en lo que ellos vieron como una edad dorada, con Antonio Ortiz Mena en Hacienda y Rodrigo Gómez en el Banco de México, y todos habían ganado su

confianza a través de relaciones de largo plazo con él en el sector financiero del gobierno.⁶¹⁹ El círculo íntimo incluía a Jesús Silva Herzog en Hacienda, Carlos Salinas en Programación y Presupuesto, Francisco Labastida en Industrias Estatales, Bernardo Sepúlveda en Relaciones Exteriores, Ramón Aguirre como jefe del Departamento del Distrito Federal, y Francisco Rojas como secretario de la Contraloría General de la Federación, un cargo creado para simbolizar el anunciado lema de honestidad de la administración.⁶²⁰

La restauración política siempre comprende un elemento de innovación, y aunque el grupo original de Ortiz Menagómez había sido confinado al sector financiero (Hacienda, el Banco de México, y bancos y fondos relacionados), De la Madrid distribuyó a los pertenecientes a este grupo en casi todas las secretarías y dependencias del Estado. «Aun el secretario de Agricultura era un ex funcionario del Banco de México», dice José Andrés de Oteyza. «Hacienda y el Banco de México tomaron el poder y ya no lo soltaron.» Si bien en promedio, 32% de los funcionarios del gabinete desde los años cincuenta había procedido del sector financiero, bajo De la Madrid ese porcentaje casi se duplicó a 59%.⁶²¹ Rogelio Hernández Rodríguez, en su estudio sobre el gabinete, argumenta que este grupo creía que el mal manejo de las ad-

619 Hernández Rodríguez, «Los hombres del presidente De la Madrid», pp. 34-35.

620 La lista del círculo íntimo de De la Madrid desde los orígenes en el sector Hacienda es de Hernández Rodríguez (*op. cit.*, p. 36). Por razones que no comprendo, este autor no incluye a Silva Herzog, pero su carrera había sido paralela a la de De la Madrid en Hacienda, y fueron amigos durante bastante tiempo (entrevista con De la Madrid).

621 Hernández Rodríguez, *op. cit.*, p. 15. López Portillo Romano (*Economic Thought and Economic Policy-making in Contemporary Mexico: International and Domestic Components*, p. 225) dice que 13 de 18 secretarios procedían del sector financiero.

ministraciones de Echeverría y López Portillo había sido la «causa principal» de los mayores problemas políticos y económicos de México.⁶²²

No obstante, dentro de la restauración estalló la lucha de gabinete. El primer combate fue entre el secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog y el secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas. El problema no fue de ideología —no había casi diferencia ideológica—, sino de poder: quién se convertiría en el zar económico, quién se aseguraría la nominación presidencial y quién sería expulsado. Era «la misma vieja historia», reflexiona Silva Herzog.⁶²³ De nuevo Programación y Presupuesto ganará al realizar desembolsos para crear apoyo político. Otra vez Hacienda perderá al insistir sobre los excesivos gastos que estaban siendo ocultados.

El contexto económico en el cual la misma vieja historia política se desarrollaba difícilmente podía haber sido más diferente de aquél de la administración de López Portillo. Entonces la economía estaba creciendo más rápido todavía que en las décadas de 1950 y 1960, y las medidas para evitar la crisis eran claras: sostener una reducción del gasto público en un nivel más o menos sensato, devaluar de manera moderada el peso y no cobrar más por el petróleo que los otros países exportadores en el mundo.

Con De la Madrid la economía estaba en ruinas, y pue-
de que no hubiese un buen método para componerla, mucho
menos alguna comprensión clara de cómo hacerlo. El presi-
dente y sus técnicos con posgrados en universidades estado-

353

⁶²² Hernández Rodríguez, *op. cit.*, p. 35.

⁶²³ No pude entrevistar a Carlos Salinas, ya que él estaba fuera de México cuando yo estuve allí, excepto una breve y desastrosa vuelta que realizó para promover un libro, que terminó en precipitada retirada.

unidenses pensaron que el usual tratamiento de choque del FMI —reducción radical de los déficit presupuestarios, devaluación drástica del peso, disminución de los sueldos— resolvería los problemas económicos de México. Deseosos de ser estrellas de la nueva ortodoxia económica, devaluaron 50% al entrar en funciones y redujeron los déficit del sector público para cumplir con los objetivos del FMI.⁶²⁴ El FMI dijo que la inflación caería de 100% a 55%, pero permaneció en 80%; el FMI dijo que la economía experimentaría un crecimiento 0%, pero se contrajo 4%.⁶²⁵ Los salarios reales se hundieron más del 20%.⁶²⁶ La economía no obedecía sencillamente a los objetivos prometidos por los economistas. Quizá el problema fundamental fue que, durante toda la administración, México se vio forzado a hacer pagos netos a los acreedores del Primer Mundo, lo que promedió 6% del PIB por año.⁶²⁷ Esos pagos significaron una reducción en la inversión del 6% del PIB. El crecimiento colapsó.

En un inicio, Silva Herzog parecía estar en una posición política más fuerte que Salinas. Amigo de mucho tiempo y contemporáneo de De la Madrid, Silva Herzog pertenecía a la generación de la década de 1930 que habría dominado, por todos los derechos políticos, en esa y en la siguiente administración, mientras Salinas pertenecía a la generación de la
354 década de 1940, demasiado joven para asumir la presidencia

624 Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, pp. 29, 35. Yo defino el tipo de cambio como dólares por peso; así, una devaluación de 50% significa que el peso ha perdido la mitad de su valor. Si se utiliza la definición acostumbrada (pero algo confusa) de pesos por dólar, como lo hace Lustig, la devaluación sería del 100 por ciento.

625 Lustig, *op. cit.*, p. 35.

626 *Ibid.*, p. 40.

627 *Ibid.*, p. 55.

hasta mediados de los años noventa. Además, Hacienda asumió el papel de estar en el candelero, al renegociar la deuda externa de México después de la crisis, pero a Programación y Presupuesto se le asignó el papel sombrío de imponer recortes draconianos del gasto durante una profunda recesión.

Mas cuando la sucesión política, en realidad la supervivencia política, depende de gozar de los favores del «único titular», como el mismo De la Madrid había clasificado al presidente mexicano, una situación tal como la del entonces secretario de Hacienda es demasiado foco de atención general. Cuando *Euromoney* declaró al trotamundos de Silva Herzog «el ministro de finanzas del año», no fue una ventaja para éste.⁶²⁸ Jorge Castañeda observa en *La herencia...*: «Cada portada de revista internacional donde aparecía Silva Herzog representaba un golpe, leve al principio, artero al final, al ego de Miguel de la Madrid».⁶²⁹

Salinas desempeñaba el papel de operador leal del presidente: el apoyo en el país.⁶³⁰ Él había asumido este papel bajo De la Madrid durante la administración de López Portillo, al negociar el famoso Plan Global de Desarrollo, un golpe político aunque se depositara en las papeleras de los burócratas, y al ocultar datos fiscales inoportunos. Y, aun durante la recesión, fue lo suficientemente inteligente para distribuir el gasto de manera sensata, a fin de ganar el apoyo político de las elites.⁶³¹ Así, la aparición de aeropuertos internacionales en

628 Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*, p. 417.

629 *Ibid.*, p. 416.

630 López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making...*, pp. 297-298.

631 Lustig (*Mexico: The Remaking of an Economy*, p. 36) confirma que México aflojó los controles fiscales. Urquidí (entrevista) y Castañeda (*La herencia: Arqueología de la*

todo México, en poblaciones como Piedras Negras, era sólo un ejemplo.

Salinas, desde Programación y Presupuesto, administró para echar la culpa de los recortes presupuestarios a su oponente, mientras Silva Herzog, con una actitud agresiva de economista correcto, parecía insensible a los efectos que los recortes presupuestarios tenían sobre los programas o sobre su posición a juicio del presidente. Silva Herzog rememora un altercado espantoso como varios en la administración de Echeverría: él estaba argumentando, en una reunión de gabinete, que había que recortar el gasto en Agricultura, mientras el secretario de Agricultura, respaldado por Salinas, presionaba por más recursos. Finalmente, De la Madrid se puso de parte de Agricultura, señalando al secretario de Hacienda y ordenándole encontrar los recursos: «‘Y si... no los encuentra,... invénte[los]’». Silva Herzog sintió la necesidad de manifestar: «‘Señor Presidente: sus instrucciones serán cumplidas, pero yo quiero que se asiente en el acta, de manera formal, que el secretario de Hacienda está en desacuerdo pleno con la decisión del Presidente de la República’». De la Madrid golpeó su mano sobre la mesa y terminó la reunión.⁶³²

356 Una noche, hacia fines del año 1985, Salinas envió a Silva Herzog el presupuesto propuesto para 1986.⁶³³ Ambos tenían que firmarlo en la oficina del presidente al día siguiente, a las 10 de la mañana. Silva Herzog vio que Programación y Presupuesto había estimado de manera incorrecta, por debajo

sucesión presidencial..., pp. 417-418) están de acuerdo, junto con otras personas citadas últimamente en este capítulo, que Salinas agrandó el gasto para ganar apoyo.

632 Este relato es de Castañeda, *op. cit.*, p. 420.

633 Esta información es de Silva Herzog. Castañeda relata una versión ligeramente diferente.

del gasto necesario, en una gran cantidad de categorías. Por ejemplo, el presupuesto proyectaba los pagos de interés de una empresa estatal grande en 4 millones de pesos, cuando en realidad se sabía que era de 44 millones.⁶³⁴ Silva Herzog tomó el teléfono y le dijo: «Carlos, yo no voy a firmar el presupuesto». Salinas fue directamente a la oficina de Silva Herzog a las 11 de la noche, y finalmente convinieron que firmarían al día siguiente, pero que explicarían sus desacuerdos al presidente y los resolverían en el mes de enero. Desde luego, nunca se resolvieron. «En otras palabras, el presupuesto estaba excedido desde antes de empezar a ejercerlo», dice Silva Herzog.

Aparentemente, las preocupaciones presupuestarias de Silva Herzog tenían algún valor. México continuó incumpliendo con los objetivos del FMI. Se había acordado sostener el déficit del presupuesto en 3.5% del PIB en 1985, pero creció a 9.6% del PIB; así que el FMI suspendió el financiamiento y el peso cayó otra vez. Entonces, en 1986, los precios del petróleo colapsaron, y esa vez en realidad sufrieron colapso, desplomándose de \$ 25 a \$ 12 por barril. Las exportaciones totales de petróleo disminuyeron en \$ 8.5 mil millones en un solo año —un cuarto del ingreso del sector público, la mitad de los ingresos por concepto de exportaciones— y la inflación se disparó por encima del 100%. De nuevo, la economía se hundió un 4 por ciento.⁶³⁵

357

En medio de este desconsolador panorama, el gabinete económico argumentaba continuamente acerca de la fuente

634 La cifra era en realidad de 4 mil millones y 44 mil millones de viejos pesos, el equivalente a 4 millones y 44 millones de nuevos pesos. La traduje a nuevos pesos para no dar un sentido de magnitud exagerado, sin pies ni cabeza.

635 Lustig, México: *The Remaking of an Economy*, pp. 39-40.

de los problemas, el tamaño del déficit y qué hacer.⁶³⁶ Silva Herzog estimaba que la caída de los precios del petróleo reduciría los ingresos en \$ 6 mil millones en 1986. Él propuso recortar el gasto público en \$ 2 mil millones, garantizar \$ 2 mil millones en préstamos del exterior y permitir que el déficit subiera \$ 2 mil millones.⁶³⁷ Salinas realizó su famosa proclama de que el gasto había sido recortado «hasta el hueso» y que el déficit no era tan grave.⁶³⁸ Si Hacienda hiciera su trabajo de garantizar préstamos del exterior para sobrellevar la situación crítica, México podría lograr 3 ó 4% de crecimiento en 1986 y 1987⁶³⁹ —precisamente cuando se elegiría al próximo candidato presidencial. Silva Herzog vio «engaños delirados» en las cifras presupuestarias de Salinas.

Francisco Labastida, secretario de Industrias Estatales durante la administración de De la Madrid y candidato presidencial en las elecciones del año 2000, está de acuerdo con Silva Herzog.⁶⁴⁰ «Él tenía razón; el problema financiero era mayor de lo que decía Salinas. En realidad, Salinas manejaba mucho la teoría de las expectativas: hay que decir que la inflación es del 30%, aun cuando las cifras indicaran el 60%, para inducir un comportamiento de los agentes económicos.» En una administración de técnicos con posgrados en Economía, los términos de los economistas —«expecta-

⁶³⁶ Labastida.

⁶³⁷ Silva Herzog.

⁶³⁸ Silva Herzog, Labastida, Castañeda (*La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, pp. 418-420).

⁶³⁹ López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 298.

⁶⁴⁰ López Portillo Romano (*ibid.*, p. 233), citando los apuntes del presidente, dice: «De la Madrid confirmó que una de sus principales decepciones, y a veces causa de desesperación, fue la frecuente falta de información, y análisis confiables y a tiempo».

tivas racionales»— se habían convertido en armas políticas. El único problema está en que si la teoría de las expectativas racionales es en verdad correcta, la cual dice que los actores económicos no pueden engañarse, ellos verían a través de proyecciones inventadas. En realidad, ellos veían a través de éstas. A este respecto, Labastida dice: «Se perdió credibilidad tanto en las cifras que se anunciaban como en las políticas que se adoptaban».

El presidente continuó tratando de persuadir a Salinas y a Silva Herzog de resolver sus diferencias. Ellos jugaban al tenis los fines de semana, pero el tenis no estaba resolviendo una lucha de poder; Salinas le decía a su rival que le prestara más, Silva Herzog le decía a su rival que gastara menos.⁶⁴¹ El conflicto alcanzó el punto crítico: alguien sería exilado de la restauración de la armonía política y económica intentada por Miguel de la Madrid.

Silva Herzog era más experimentado, más independiente, incluso un rival más serio para De la Madrid, observa Víctor Urquidi, entonces presidente de El Colegio de México. El mismo Silva Herzog reconoce que él era «irrespetuoso» hacia el presidente, insistiendo que «Si usted no puede controlar el gasto de Salinas, esto será inútil».⁶⁴² Y, como David Ibarra podía haberle advertido, acosar al presidente sobre el gasto de otro secretario del gabinete no era una vía para ganar en política palaciega. Silva Herzog renunció a mediados de 1986. «Claro», él admite, «si no hubiera renunciado, al día siguiente el presidente me hubiera corrido».

El presidente designó a Gustavo Petricioli, un «negocia-

⁶⁴¹ Silva Herzog.

⁶⁴² Urquidi proporcionó esta cita.

dor» capaz, como De la Madrid lo expresa, para ser secretario de Hacienda. Petricioli era una «persona de carácter apacible que aprobaría las cosas», dice Urquidí. Petricioli era «inteligente, pero se dio cuenta que el presidente se había inclinado hacia Salinas y se convirtió, en realidad, en subsecretario de Programación y Presupuesto», dice Silva Herzog. Un año antes de que De la Madrid nominara a su sucesor para la presidencia, Salinas había ganado la primera etapa: él era el zar económico.⁶⁴³

LA DIVISIÓN DE HACIENDA EN DOS

Parece extraño que De la Madrid hubiera originado el duelo Salinas-Silva Herzog, al preservar la división de funciones establecida por López Portillo: Programación y Presupuesto gastaba mientras Hacienda aumentaba el ingreso. Muchos de quienes reflexionaron sobre la era de Ortiz Mena como una edad dorada, cuando Hacienda tenía preeminencia, sostuvieron que la división en dos había sido una fórmula para el desastre económico.⁶⁴⁴ En realidad, el propio Miguel de la Madrid sostuvo esta opinión. En 1976, antes de que López Portillo entrara en funciones, él y el secretario de Hacienda Mario Ramón Beteta habían preparado un informe oficial oponiéndose al establecimiento de Programación y Presupuesto. Ellos habían instado al presidente entrante de que dejara a Hacienda encargada del ingreso y del gasto. De la Madrid dice: «Pero López Portillo ya tenía su decisión».

¿Por qué al convertirse en presidente, De la Madrid no siguió su propio consejo y reconstituyó la antigua Secretaría de

643 Bravo dice que Salinas se volvió el «secretario de toda la economía».

644 Suárez Mier.

Hacienda? La tradición de su preeminencia era de largos años, la separación había durado un solo periodo y había demostrado que era un desastre. Tampoco esta reforma administrativa era un asunto de tan gran fervor patriótico que revertirla podría causar una explosión política. Los presidentes siempre concebían de nuevo su gabinete para indicar que establecerían un curso nuevo. ¿Por qué no se hizo esa vez? Además, ¿hasta qué punto era la división de Hacienda y Programación y Presupuesto, más que la misma lucha de la elite, la causa de las crisis de México?

Aquí podría sugerirse una especie de historia de aprendizaje de brujo. El milagro mexicano de las décadas de 1950 y 1960 dependía de la deferencia del presidente a una Secretaría de Hacienda coherente, aliada con el Banco de México. Pero cuando esa burocracia financiera llegó a controlar un sector económico público cada vez mayor y complejo, amenazó con convertirse en una supersecretaría, una rival aun para el poder presidencial. Echeverría, López Portillo y De la Madrid, no obstante con diferencias en otros aspectos, llegaron a temer que Hacienda socavara su autoridad. Así que, en un intento de debilitar al aprendiz, quien se había salido de control, ellos dividieron la secretaría por la mitad, y la dejaron en la mitad.

En parte, la historia del aprendiz de brujo parece tener sentido. La Secretaría de Hacienda bajo Ortiz Mena se introdujo prácticamente en todo tema social y económico, vía su conjunto de bancos y fondos para el desarrollo. Sólo como un ejemplo, el banco de desarrollo Nacional Financiera (Nafinsa), creado en 1934, invirtió en más de 500 empresas privadas o mixtas, tal como la gran fabricante de cemento Cementos de Guadalajara; poseía la mayoría de las acciones en muchas

empresas estatales, como Altos Hornos (acero) y Guanos y Fertilizantes; y adquiriría compañías subsidiarias de empresas multinacionales, tales como la de suministro de energía eléctrica y la de explotación de minas de azufre.⁶⁴⁵ En estas últimas adquisiciones Nafinsa no se rehusaba a concertar \$ 100 millones en líneas de crédito del exterior, reuniendo a consorcios bancarios de Nueva York a Hong Kong, y empleando testaferros para ocultar su identidad.⁶⁴⁶ Nafinsa manejó un buen negocio: el crecimiento de la generación de energía eléctrica casi se duplicó después de arrebatarle el control a varias multinacionales,⁶⁴⁷ y la producción mexicana de azufre subió al segundo lugar en el mundo después de asumir la posesión de minas de propiedad extranjera.⁶⁴⁸

En las décadas de 1950 y 1960, Nafinsa era el mayor banco dependiente de Hacienda, pero había muchos otros, como el Banco Nacional Agropecuario para las agro-empresas, el Banco Nacional de Crédito Ejidal para los campesinos, Banobras para infraestructura y vivienda, y el Banco Nacional de Comercio Exterior para industrias de exportación. Y luego estaban los fideicomisos o fondos de desarrollo. Cuando un banco hacía un préstamo para un proyecto, un fideicomiso, administrado por el Banco de México o Nafinsa, lo garantizaba, lo adquiría del banco y proporcionaba asistencia técnica. Por ejemplo, FIRA proporcionaba créditos para cultivos, FOGAIN fomentaba la pequeña y mediana industria, FOMEX asistía a empresas exportadoras, FOVI financiaba vivienda

645 Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, pp. 130-131, 191-205, 207.

646 *Ibid.*, pp. 200-201.

647 *Ibid.*, p. 216.

648 Corona del Rosal, *Mis memorias políticas*, p. 156.

para las clases media y obrera, e INFRATUR desarrollaba centros turísticos tales como Cancún e Ixtapa.⁶⁴⁹

«Ortiz Mena era un ministro de finanzas fuerte», dice Horacio Flores de la Peña, quien como funcionario de Industrias Estatales en los años sesenta participó en una acción de retaguardia en contra de Ortiz Mena para el control de las empresas estatales.⁶⁵⁰ Él «quería manejar toda la economía; tenía un afán desmedido de poder». Echeverría designó a Flores de la Peña como secretario de Industrias Estatales así él podía hacer su batalla contra Hacienda en las líneas del frente.

López Portillo institucionalizó la estrategia de Echeverría. Antes, como subsecretario de la Presidencia con Díaz Ordaz —la misma secretaría que él elevaría a Programación y Presupuesto— había concebido una vigilancia estrecha a Hacienda. «El que descubrió que había 870 fideicomisos en el Banco de México se llama López Portillo», dice Porfirio Muñoz Ledo, su sucesor en la misma subsecretaría de la Presidencia. «Descubrió que la derecha del gobierno, que siempre se quejaba del crecimiento del aparato burocrático, había creado su propio aparato burocrático, los fideicomisos. Y lo único que él quería era quitar esos fideicomisos al Banco de México. Creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, y ubicó los fideicomisos bajo los sectores respectivos», esto es, los puso bajo las secretarías correspondientes, tales como Turismo, Agricultura u Obras Públicas. De Oteyza, uno de los asesores más cercanos de López Portillo, conviene que en la época de Ortiz Mena «se creaba un fideicomiso precisamente para darle la vuelta a los problemas presupuestales y de injerencia

⁶⁴⁹ Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, pp. 134-135.

⁶⁵⁰ Moctezuma acerca del conflicto de Flores de la Peña con Hacienda por el control de las empresas que eran propiedad del Estado.

de otras dependencias, y ese fideicomiso era el que manejaba realmente los temas sectoriales. Todos esos fideicomisos estaban bajo la Secretaría de Hacienda; de ahí que ésta tuviera ese poder tan grande. Lo tuvo enorme con Ortiz Mena, Margáin lo mantuvo con Echeverría y luego con el propio López Portillo», como secretario de Hacienda. Así que cuando él se convirtió en presidente, según De Oteyza, López Portillo dijo: «yo dividiré esa secretaría; es demasiado poderosa; no me gusta». Y la partió en dos.⁶⁵¹

Con seguridad, Echeverría y López Portillo querían debilitar la burocracia del sector financiero, pero la historia del aprendiz de brujo no se ajusta a las administraciones de De la Madrid y Salinas. En primer lugar, este tipo de metáfora funciona mejor para describir el cambio en las relaciones entre los sectores público y privado. Al principio, el Estado fomenta empresas nacionales por medio del proteccionismo y los subsidios, pero con el paso del tiempo, cuando las empresas llegan a ser productoras fuertes, su poderío económico puede inclinar la balanza del poder contra el Estado. Una razón por la cual este tipo de historia no funciona bien dentro del Estado mexicano es que los presidentes en los años setenta y ochenta pudieron, y lo hicieron de manera reiterada, deponer secretarios de Hacienda y miembros clave de sus grupos. Recordemos una vez más el comentario de De la Madrid: todos los secretarios de Estado y los directores de las empresas estatales eran meros «auxiliares dependientes de su único titular, que es el presidente».⁶⁵²

La idea de que los presidentes temían cualquier ministe-

651 López Portillo Romano (*Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 123) confirma la transferencia de fideicomisos a sectores administrativos sin decir por qué.

652 Citado en Ortiz Salinas, *Régimen político y toma de decisiones*, p. 14.

rio económico amplio se contradice asimismo por el hecho de que De la Madrid restableció en efecto tal secretaría en 1986. Al remover a Silva Herzog e instalar a Petricioli en Hacienda como un operador de Salinas («subsecretario de Programación y Presupuesto»), De la Madrid ubicó simplemente la principal responsabilidad económica en una secretaría diferente. Luego de que Salinas se convirtió en presidente, él eliminó Programación y Presupuesto y restableció Hacienda con su antigua superioridad, y el presidente Ernesto Zedillo no la revivió. Es más, si los presidentes temían que un superorganismo económico podía engañarlos, ellos se deberían haber dado cuenta que la rivalidad entre dos organismos también los engañaría, como López Portillo descubrió.

Tampoco la división de Hacienda-Programación y Presupuesto tuvo algo que ver con tres de las cuatro crisis en que México sucumbió después de 1970. Echeverría tuvo una supersecretaría económica, a saber, Echeverría, quien, junto con su protegido López Portillo en la Secretaría de Hacienda, condujo la nación hacia la crisis. La autoridad económica dividida, entre Hacienda de Ibarra y Programación y Presupuesto de De la Madrid, fue un factor en la crisis de 1982. Sin embargo, De la Madrid hizo que Salinas fuera el zar económico en 1986, en buen momento para comenzar a inflar la burbuja financiera que contribuiría a la crisis de 1987. Y luego Salinas restituyó Hacienda a su antigua superioridad con Pedro Aspe en 1992, y los dos procedieron a sobrevaluar el peso rumbo a la crisis de 1994.⁶⁵³

365

Así, ¿por qué De la Madrid no reincorporó Programación

⁶⁵³ Si se toma como base el año 1989, el primer año completo de la presidencia de Salinas, el peso estaba sobrevaluado 14% en 1991, 25% en 1992 y 33% en 1993 (Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, p. 213, Cuadro A.3).

y Presupuesto a Hacienda al entrar en funciones en 1982? La razón más lógica sería evitar la perturbación del equilibrio de los grupos en contienda. Ya en la década de 1970, e incluso más por consiguiente en la recesión en curso en la década de 1980, los secretarios que manejaban la economía se convertían en los ministros más prominentes en el aspecto político, y Silva Herzog fue una figura poderosa. Si De la Madrid hubiera traído a Programación y Presupuesto bajo su control, Silva Herzog dice: «habría quedado claro quién sería su sucesor. Pero en la política mexicana debe haber siempre pesos y contrapesos».

Un competidor superior para la presidencia, sin contrapesos adecuados, dañaría el mecanismo de la sucesión política. Aun cuando un presidente tuviera un sucesor en mente, él tenía que fabricar rivales —de relleno, como se les llamaba— para sostener las esperanzas de los otros grupos y mantenerlos actuando dentro del sistema para la nominación de sus favoritos, no separándose para amenazar al partido gobernante desde afuera. En 1987, tras la eliminación de Silva Herzog, los candidatos reales que serían muy considerados fueron Carlos Salinas, el secretario de Industrias Estatales Alfredo del Mazo y el secretario de Gobernación Manuel Bartlett; todavía De la Madrid sostenía una especie de debate primario
366 simulado entre estos candidatos y tres más, para completar la situación. Él declaró que todos lo habían hecho bien, y luego seleccionó a Salinas, quien sin duda había sido el único candidato real en su mente, pero él necesitaba mantener a todos con la esperanza hasta la nominación oficial.

Hacer a Salinas el zar económico en 1986 fue peligroso, pero no tan peligroso como habría sido instalar a Silva Herzog en ese papel en 1982. En 1986, a Salinas aún le faltaba

la estatura de Silva Herzog; él no era visto como un candidato seguro para la presidencia. Francisco Labastida, quien había estado en el gabinete de De la Madrid, pero se cambió para ser gobernador de Sinaloa, dice: «Yo creo que inclusive cuando Salinas se convirtió en el candidato, para muchos fue una sorpresa». En realidad, el 4 de octubre de 1987, cuando fue nominado Carlos Salinas de Gortari, para usar su nombre completo, Alfredo del Mazo cometió el terrible error de felicitar al candidato equivocado: el Procurador General Sergio García, uno del equipo de relleno. Del Mazo había oído de una fuente aparentemente confiable que García había ganado, pero esa fuente, al haber descubierto que «SG» era el ganador, había pensado en las iniciales que representan a «Sergio García» en lugar de «Salinas de Gortari».⁶⁵⁴

RUPTURA EN EL PARTIDO

El duelo Salinas-Silva Herzog fue sólo el comienzo. En gran manera por las mismas razones, la lucha que se había empeorado durante el gobierno de López Portillo, entonces resultó en una ruptura terminante del partido gobernante. La primera razón es que la lucha tiende a alimentarse a sí misma; y la segunda, el presidente se interesó más por un proyecto político abstracto que por respetar la regla no escrita que prometía la supervivencia a todos los grupos.

El proyecto de De la Madrid fue la liberalización económica: bajar las barreras comerciales e introducir mercados más libres. Pero él podía haber llevado a México del modelo de sustitución de importaciones hacia un régimen económico más liberal sin provocar la fractura de la elite, si no hubiera

654 Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, pp. 437-438.

insistido en transformar de manera tan categórica y abrupta la política económica, en conformidad con los lineamientos de lo que vino a llamarse el Consenso de Washington. Al imponer como su sucesor a un impopular Carlos Salinas, para asegurar la transformación económica incondicional, él quebrantó las reglas de cooperación de la elite. Él no sólo no dejó otra opción a la llamada Corriente Democrática —un grupo de políticos de la vieja guardia en la izquierda económica— que separarse y participar en una campaña de oposición, sino que también causó la enemistad de las facciones resentidas que permanecían dentro del PRI.

Esta historia de la fractura de la elite comienza cuando De la Madrid integró un gobierno dirigido por ex funcionarios de Hacienda y del Banco de México. Al dejar a un lado por completo a los aliados de Echeverría y de López Portillo, él infringió la regla no escrita de que ningún grupo principal debería excluirse.⁶⁵⁵ Aun aquellos secretarios de Estado que no procedían del sector financiero, como el secretario de Gobernación Manuel Bartlett, eran colaboradores cercanos de De la Madrid.⁶⁵⁶ Sólo cuatro carecían de lazos personales con

655 Éste es el consenso. Langston («Three Exits from Mexican Institutional Revolutionary Party: Internal Ruptures and Political Stability», p. 30) dice que el único miembro de la facción de Echeverría o de López Portillo que se aseguró un cargo en el gabinete fue Pedro Ojeda. Algunos otros, como Jesús Reyes Heróles, en Educación, eran por lo menos de manera discutible de una de esas facciones, pero todas las fuentes están de acuerdo con la conclusión general, por ejemplo, López Portillo Romano (*Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 201) y Castañeda (*La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, pp. 148-149).

656 Hernández Rodríguez («Los hombres del presidente De la Madrid») hace un trabajo especialmente convincente de que De la Madrid atrajo a su gabinete a amigos y compañeros cercanos de Hacienda y del Banco de México, pero es el consenso, por ejemplo, compartido por Bailey (*Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management*, p. 57) y Langston («Three Exits from Mexican Institutional Revolutionary

él, y estaban en cargos de importancia secundaria, tal como Secretaría de Pesca, cuyo titular era Pedro Ojeda. Al averiguar sobre las carreras de los secretarios de Estado durante décadas, Rogelio Hernández Rodríguez concluye que desde Miguel Alemán —el presidente que por poco había llevado a las facciones opositoras al campo de batalla— el gabinete no había sido tan estrechamente identificado con el presidente o tan determinado por completo por la amistad personal.⁶⁵⁷

Tan alarmante como la toma del poder de la administración central por De la Madrid, fue su toma de mando del aparato del partido y de los gobiernos estatales.⁶⁵⁸ Los nominados presidenciales instalaban un compañero cercano —y sólo uno— en el Comité Ejecutivo Nacional del PRI durante sus campañas electorales, pero De la Madrid, actuando de una manera sin precedentes, llenó casi todo el comité con aliados muy cercanos, principalmente los mismos individuos que él designaría después como secretarios de Estado. Adolfo Lugo Verduzco, el presidente del partido que De la Madrid nombró en 1982, luego de las elecciones, no había tenido experiencia electoral o partidista anterior, una rareza para ese cargo, y, peor, estaba bajo las órdenes de favorecer a políticos como aquéllos del círculo íntimo del presidente. De la Madrid sólo introdujo cambios sutiles en la legislatura —era la Asamblea General de las Naciones Unidas del Estado mexicano, todo conversación y nada de poder—, pero su designación de funcionarios con carreras en la administración central para 23 de los 26 gobiernos estatales de la República, incluyendo cuatro secretarios y cuatro subsecretarios de su gabinete, produjo un

369

Party...», p. 29).

657 Hernández Rodríguez, «Los hombres del presidente De la Madrid», pp. 36, 37.

658 Ibid., p. 253.

shock sistémico.⁶⁵⁹ Los cargos electorales y de partido constituían por tradición su propia esfera para recompensar a los líderes de los sectores del PRI —obrero, campesino, y «popular»—, quienes manejaban presiones sociales y aseguraban que el partido obtuviera victorias electorales abrumadoras. De la Madrid los excluyó de los mejores puestos a los que ellos podían aspirar.

Después de que Salinas venció a Silva Herzog, se oscurecieron más las probabilidades para las elites políticas fuera del círculo de De la Madrid. Si Salinas se convertía en presidente, ellas podían esperar ser excluidas para siempre, no sólo por causas políticas, sino también generacionales. Quienes se separaron para formar la Corriente Democrática —en especial, Cuauhtémoc Cárdenas, gobernador de Michoacán e hijo del muy querido presidente Lázaro Cárdenas, y Porfirio Muñoz Ledo, secretario de Estado con Echeverría y López Portillo— no sólo estaban en la izquierda, sino que pertenecían a la generación de la década de 1930. La tradición dictaba que los presidentes de una generación dada ejercían el dominio durante dos administraciones sucesivas y hacían designaciones con predominio de su cohorte etárea —con quienes ellos habían establecido vínculos estrechos de interconexión— en los alrededores de 100 cargos más importantes.⁶⁶⁰ Así, la generación nacida en los años diez dominó en la administración

659 Ibid., pp. 258-259, 260.

660 Camp, *Political Recruitment across Two Centuries: Mexico, 1884-1991*, p. 50. Adolfo Ruiz Cortines fue una excepción a la letra de la regla, que no obstante siguió el espíritu de la misma. Designado como un candidato de compromiso después de que Alemán (nacido en 1900) había tratado de seguir en el puesto o designar a su par Casas Alemán (nacido en 1905), Ruiz Cortines era mayor (nacido en 1890), pero continuó favoreciendo a la generación de Alemán que, de acuerdo con el curso normal de las cosas, debería ser beneficiada (loc. cit.).

de López Mateos, nacido en 1910, y Díaz Ordaz, nacido en 1911. Como se mencionó, Echeverría, nacido en 1922, quebrantó la regla (como quebrantó tantas) y favoreció a la generación de más jóvenes, pertenecientes a la década de 1930, al momento de realizar designaciones para ocupar muchos cargos, pero López Portillo, nacido en 1920, restituyó a la generación de la década de 1920 en los altos cargos.⁶⁶¹ De la Madrid, nacido en 1934, favoreció a su generación de los años treinta (Salinas fue una excepción).⁶⁶² Silva Herzog, nacido en 1935, es probable que respetara la tradición y volviese a nombrar a miembros de esa generación otra vez. Salinas, nacido en 1948, instalaría a sus compañeros y terminaría para siempre las esperanzas de la generación de los años treinta: no habría segunda oportunidad.

El negar a una cohorte política su esperada duración en altos cargos podía siempre provocar inestabilidad, pero en especial en este caso. La división generacional más distintiva entre las elites mexicanas, considerando sus antecedentes sociales, logros educativos y expectativas históricas, está entre quienes nacieron antes y después de 1940.⁶⁶³ Una cuarta parte de las elites mexicanas nacidas antes de 1940 (incluyendo tanto a los sectores público y privado, como a miembros de la Iglesia y militares) procedían de la clase obrera, pero casi ninguna había nacido después de 1940. Las elites nacidas después de 1940 estaban dominadas por originarios de

371

661 Camp, *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, p. 50.

662 Él favoreció probablemente a la generación de los años treinta, pero sólo tenemos información de que benefició a la generación más amplia de las décadas de 1920 y 1930 (Camp, *Political Recruitment across Two Centuries...*, p. 45). En todo caso, él favoreció a quienes habían nacido antes de 1940.

663 Camp, *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the 21st Century*, p. 235.

la Ciudad de México más que por los de provincias, y, a diferencia de sus predecesores, siempre tenían grados universitarios, la mitad de ellos con doctorados. La generación mayor había visto cómo el sistema político había acabado con décadas de terrible violencia— la última revuelta militar seria y la sangrienta rebelión religiosa de los cristeros contra las leyes anticlericales no terminaron hasta 1930— y había establecido un periodo de orden y progreso. La generación de jóvenes observó cómo se desintegró ese orden y progreso en Tlatelolco, en las crisis económicas y en las políticas conflictivas.⁶⁶⁴ Los altos funcionarios gubernamentales nacidos antes de 1940 tuvieron una formación muy importante en ideales transmitidos por la Universidad Nacional. Quienes nacieron después de 1940 asistieron cada vez más a universidades mexicanas privadas y obtuvieron posgrados en los Estados Unidos, sobre todo en Economía.⁶⁶⁵ La ideología es maleable, pero los líderes de la Corriente Democrática, nacidos predominantemente en la década de 1930, eran la generación del desarrollo dirigido por el Estado, mientras que los aliados de Salinas, nacidos en la década de 1940 y la mayoría después de 1945, sería la generación del Consenso de Washington. Fue la división sociológica entre generaciones la que dio fuerza a las diferencias ideológicas.

372 Aquéllos que formaron la Corriente Democrática quebrantaron las reglas no escritas porque no tuvieron otra opción. Como De la Madrid procedió a marginarlos —una táctica que ellos vieron como una violación explícita de las normas políticas de la elite—⁶⁶⁶, la única estrategia posible

664 *Ibid.*, pp. 236-237, 250.

665 *Ibid.*, p. 239.

666 Bruhn, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy*



En el momento en que Cuauhtémoc Cárdenas, gobernador de Michoacán, y Porfirio Muñoz Ledo, ex secretario de Estado, iniciaron discusiones en grupo acerca de la formación de una Corriente Democrática dentro del partido gobernante, el ex secretario de la Reforma Agraria Augusto Gómez Villanueva (derecha) la reconoció en lo que se convirtió: un cisma fatal. Foto: Dante Bucio.

de ellos para conservar influencia era desquitarse. Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y Rodolfo González Guevara, el embajador en España, comenzaron a sostener conversaciones informales.⁶⁶⁷ Al principio, ellos procuraron sólo alguna influencia dentro del PRI,⁶⁶⁸ pero después de que Salinas ganó la primacía en el gabinete económico, suplantando a Silva Herzog el 17 de junio de 1986, y amenazando las

373

in Mexico, p. 86.

667 Ibid., pp. 325-326.

668 Ibid., p. 76.

tacada economista de tendencia de izquierda, en el barrio de moda de la Ciudad de México, Coyoacán.

En julio de 1986, Gonzalo Martínez Corbalá, senador por San Luis Potosí, invitó a 15 o 20 potenciales miembros de la Corriente Democrática a lo que sería una cena de gran consecuencia. El propósito ostensible era discutir propuestas de política,⁶⁶⁹ pero las cosas se tornaron más serias de lo que muchos habían esperado. Augusto Gómez Villanueva, secretario de la Reforma Agraria con Echeverría, rememora sus inquietudes:

374 La reunión tenía como propósito hablar sobre la situación política del país y cómo podríamos organizar un grupo dentro del partido que pudiera obligar a su dirigencia a examinar temas que en ese momento eran de vital importancia para mantener el rumbo del país en congruencia con el proyecto histórico de la Revolución Mexicana... [Pero en esa cena] hubo dos tendencias. Una que decía: lancemos a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial del partido y después negociamos. Yo me opuse. En esa [cena] estaban otras personas que fueron invitadas, y me pareció que, siendo espontáneos en su participación, era poco leal que nosotros los comprometiéramos en algo para lo cual no estaban previamente informados. Dije que de ninguna manera aceptaba que se manejara una reunión a la que habíamos sido invitados para cenar como una reunión en la cual se estaban tomando decisiones políticas, y que éstas eran de un alcance que me parecía peligroso porque era tanto como iniciar un proceso cismático en el seno del partido. Inclusive yo dije, con toda claridad, que a mí me preocupaba que lo que estábamos hablando se supiera simultáneamente. «Por eso me interesa dejar claro que no estamos conspirando ni

669 Ibid., p. 326.

contra el presidente De la Madrid, quien es mi amigo personal y amigo de Muñoz Ledo, ni tampoco que estamos conspirando para formar un grupo que tenga una función cismática en el seno del partido.» Y que tal proceso para lo único que serviría sería para hacerle el juego al [conservador] Partido Acción Nacional y a las corrientes de derecha de los Estados Unidos, como en realidad sucedió.

Allí no pudo haber habido alguien que no conociera las reglas no escritas. Las corrientes políticas podían tratar de crear apoyo para un contendiente presidencial de muchas maneras discretas, desde contactos informales con amigos de amigos hasta el desembolso estratégico de fondos de obras públicas, pero no debían establecer una base formal de poder, alistar partidarios y desafiar abiertamente al presidente. Tal reto podía llevar a unos verdaderos comicios primarios o a un cisma. Pero el partido nunca admitió las elecciones primarias; cuando un presidente del PRI, a mediados de la década de 1960, había tratado de instituir los comicios primarios, aunque para cargos municipales de poca importancia, él había perdido su puesto y murió en una sospechosa caída de avión. En realidad, las reglas no escritas acerca de no organizar un cisma abierto resultaron escritas. La dirección del PRI le dijo a la Corriente Democrática, en no dudosos términos, de que era bienvenida a unirse a un sector establecido, como la Confederación de Trabajadores de México o la Confederación Nacional Campesina —si lo hubiera hecho así, habría sido suprimida—, pero los estatutos del partido prohibían la creación de cualquier otra institución formal.⁶⁷⁰

375

Cuando Porfirio Muñoz Ledo dejó trascender la noticia de

670 Ibid., p. 92.

esa cena en la casa de Martínez Corbalá al periódico *Unomásuno*, su reclamación de que él estaba simplemente tratando de esclarecer la naturaleza no subversiva del grupo y democratizar el partido⁶⁷¹ fue con seguridad calculada. Como ex presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, él sabía perfectamente bien que nada podía ser más subversivo que organizar un grupo de presión dentro del partido.

En ese momento, dice Gómez Villanueva, él y Muñoz Ledo habían llegado a una división: «A partir de aquí en adelante, nuestras vidas en la batalla. Yo respeto tu decisión, pero ése no es mi camino». La alusión es con seguridad a la Revolución, cuando aquéllos que separaban sus rumbos se encontraban en la batalla. Mas la divulgación de Muñoz Ledo era un paso necesario para ver cómo se recibiría el mensaje y buscar partidarios para una potencial base pública de poder.

Unos pocos artículos periodísticos no fueron el punto final. El presidente del partido Adolfo Lugo Verduzco dijo que la dirección del PRI daba la «bienvenida» a la iniciativa y que le gustaría reunirse con Muñoz Ledo.⁶⁷² Pero fracasaron las negociaciones, se perdieron llamadas telefónicas y siguieron recriminaciones públicas. De la Madrid dejó las cosas en manos de los dos presidentes del PRI, primero Lugo Verduzco, luego Jorge de la Vega Domínguez. «Ellos trataron de negociar», dice De la Madrid. «Cada uno de éstos se reunió 15 ó 20 veces con la Corriente Democrática; tuvieron infinita paciencia. Pero Porfirio y Cuauhtémoc ya traían su proyecto». Los líderes de la Corriente pensaron que ellos trataban de negociar también. Cuando se instaló a De la Vega como nuevo presi-

671 Bruhn (op. cit., p. 88) afirma esta reclamación sin llamarla calculada.

672 Ibid., p. 89.

dente del partido, fueron los primeros en felicitarlo.⁶⁷³ De la Madrid autorizó a Gómez Villanueva como un mensajero de tregua entre él mismo y la Corriente, pero los mensajes telefónicos de Gómez Villanueva nunca pasaron del secretario particular del presidente, Emilio Gamboa.⁶⁷⁴

Las negociaciones fracasadas y las comunicaciones perdidas ocultaban sencillamente el hecho de que De la Madrid sólo ofrecía a la Corriente Democrática dos opciones: la rendición o la revuelta. Él puso en claro este punto el 4 de marzo de 1987, tras convocar a la que fue anunciada como una asamblea de la «unidad» del PRI. «Y luego descubrimos que la idea era echar a una parte del partido», expresa De Oteyza, alguien que no integró la Corriente Democrática. Por órdenes de De la Madrid —todavía el Comité Ejecutivo Nacional no había discutido el asunto—,⁶⁷⁵ De la Vega Domínguez refrescó la memoria de todos acerca de la prohibición del partido de que existieran subgrupos además de los sectores establecidos. Él cerró la ceremonia diciendo:

Desde esta gran Asamblea, nosotros decimos a todos aquellos que de aquí en adelante no deseen respetar la voluntad de la inmensa mayoría de [miembros del PRI], que ellos renuncien a nuestro partido y busquen afiliación en otras organizaciones políticas... En el PRI no hay lugar para quintas columnas ni para caballos de Troya.⁶⁷⁶

377

Los líderes de la Corriente Democrática aun permanecieron dentro del PRI, aferrándose a la esperanza, pero cuando Sa-

673 Gómez Villanueva.

674 Gómez Villanueva.

675 Bruhn, *Taking on Goliath: The Emergence...*, p. 97.

676 Loc. cit.

linas fue de hecho nominado, el 4 de octubre de 1987, ellos se rebelaron.

El resultado fue la peor crisis política del PRI desde 1952 —en realidad, la peor de siempre, ya que el cisma nunca se repararía. Había surgido desde dentro de la elite. La sociedad civil estaba descontenta, sin duda, después de años de 0% de crecimiento y caída de los salarios, pero no desempeñó papel alguno en la organización de la Corriente Democrática. Sólo tras la nominación de Salinas, luego de que la Corriente Democrática se había separado del PRI para formar un partido de oposición —el Frente Democrático— y meses después de que se había iniciado la campaña para movilizar el apoyo, la sociedad civil comenzó a unirse, y con reticencia.⁶⁷⁷ Los grupos buscaban vivienda, servicios u otros beneficios concretos, no se querían apartar de la máquina política que se los podía proporcionar.

El PRI puede haber ganado en realidad las elecciones de 1988, pero su fraude masivo dañó profundamente el sistema político. El relato del día de la elección merece un breve recuento.⁶⁷⁸ Gobernación estuvo de acuerdo con permitir que representantes del conservador Partido Acción Nacional (PAN) y del Frente Democrático verificaran los resultados de las elecciones, pero sus terminales, sólo indirectamente
378 enlazadas a una computadora central, eran alimentadas con números manipulados que mostraban los votos de distritos «buenos», donde el PRI iba ganando, y retenía los votos de los distritos «malos». El truco fracasó porque un técnico del PAN descubrió el plan antes de tiempo y calculó cómo tener

⁶⁷⁷ Ibid., p. 113.

⁶⁷⁸ Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, pp. 449-450.



Cuauhtémoc Cárdenas (arriba) y los demás líderes de la Corriente Democrática le dijeron a De la Madrid casi directamente que había un candidato que ellos rechazarían: Carlos Salinas. El asunto era sólo parcialmente ideológico. Perteneciente a una generación más joven, que, por todas las tradiciones, no debería todavía alcanzar el pináculo del poder político, Salinas podía finalizar para siempre las expectativas políticas de los integrantes de la Corriente dentro del partido. Cuando De la Madrid, de todos modos, eligió a Salinas, ellos no tuvieron otra opción que separarse y emprender una campaña de oposición. El sistema político nunca se recuperó. Foto: Dante Bucio.

379

acceso a la computadora central. En la noche de las elecciones, cuando empezaron a aparecer los votos de los distritos «buenos» en las pantallas de la oposición, él accedió a la información verdadera; entonces las cifras reales mostraban que el Frente Democrático estaba ganando con una victoria aplastante en la Ciudad de México. Esto no era sorpresa —en la capital, donde se dan primero los resultados, estaba su ba-

luarte—, pero el PRI había perpetrado un terrible engaño. El técnico fue arrancado violentamente de su silla y, por órdenes del secretario de Gobernación, las pantallas de los partidos de oposición se quedaron en blanco. El PRI dijo que el «sistema» se había caído. Como metáfora, difícilmente podía ser más apta. Cuando las computadoras, si no es que el sistema político, volvió a estar en línea, para sorpresa de nadie ellas indicaban que el PRI había ganado.

La ruptura con la Corriente Democrática no había resultado de una necesidad inevitable de reestructurar la economía; De la Madrid podía haber evitado la ruptura al llevar a México hacia el libre mercado de manera más gradual, es probable que con más éxito. Sin duda, De la Madrid es sincero cuando afirma que eligió a Salinas porque «garantizaba la continuación de mis políticas económicas». Muchos especialistas están de acuerdo con esta aseveración. Joy Langston dice que el presidente dividió los más altos rangos de la elite porque él estaba «forzado a imponer un nuevo modelo económico».⁶⁷⁹

380 En retrospectiva, —obviamente, con una gran ventaja con respecto a la posición de De la Madrid en 1987— está claro que una reestructuración similar hacia el libre mercado habría ocurrido más temprano o más tarde, como sucedió en toda América Latina, no importando cuál fuera el candidato elegido. Una velocidad moderada bien podría haber beneficiado a México, en particular si el gobierno hubiera hecho más para ayudar a las empresas pequeñas, preparándolas para la competencia extranjera, y hubiera privatizado en forma más cuidadosa los bancos. Una inadecuada regulación y

679 Langston, «Three Exits from Mexican Institutional Revolutionary Party...», p. 28; asimismo, Hernández Rodríguez, «La división de la élite política mexicana», p. 252.

la inexperiencia de los banqueros en la impetuosa acometida para privatizar causaron el colapso del sistema bancario, lo que costó a los contribuyentes mexicanos \$ 100 mil millones para solucionarlo, y contribuyeron de manera importante a la crisis de 1994. Pero el punto clave aquí es que, en lo mínimo, una liberalización económica más lenta no habría sido peor que el gran trastorno provocado por la liberalización radical, y los principales candidatos sin ser Salinas —es decir, el secretario de Gobernación Manuel Bartlett o el secretario de Industrias Estatales Alfredo del Mazo— habrían liberalizado la economía de todos modos. Francisco Labastida, quien como miembro del gabinete económico había apoyado el programa económico básico de Salinas, dice que a México «le hubiera ido mejor» con cualquiera de los otros candidatos:

Por lo menos Alfredo [del Mazo], cuyo pensamiento conozco mejor, habría impulsado la modernización económica, quizás de manera más gradual, con más negociación y menos choques. Creo que Del Mazo podría haber negociado mejor con la Corriente Democrática, pero insisto en que en el gabinete económico todos creíamos en la apertura económica.

Ni Bartlett ni Del Mazo habrían provocado algo como el temor del exilio que Salinas causó entre los líderes de la Corriente Democrática. Aun De la Madrid dice: «Casi, casi, decían cualquier candidato menos Salinas»⁶⁸⁰ —a pesar del grave peligro de decirle directamente al presidente que uno se oponía a algún candidato. La Corriente Democrática incluso no se formó

381

680 De la Madrid hace una manifestación explícita similar, aunque ligeramente menor, en Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, pp. 162-163.

hasta apenas después que la remoción de Silva Herzog hizo probable la candidatura presidencial de Salinas. Los otros candidatos dejaban más posibilidades abiertas para la Corriente. Bartlett, nacido en 1936, pertenecía a la misma generación de los líderes de la Corriente Democrática y había sido amigo de la juventud de Cárdenas.⁶⁸¹ A Del Mazo, nacido en 1943, le correspondía la otra parte de la división generacional de 1940, pero estaba bastante cercano, en el aproximado mundo de la política, para presentar menos una amenaza que el mucho más joven de Salinas, nacido en 1948. Además, los líderes de la Corriente Democrática no tenían conflictos personales con Del Mazo, como sí algunos tenían con Salinas, y el apoyo a Del Mazo desde el sector obrero y de López Portillo le daba un perfil más cercano al de ellos.⁶⁸²

El sistema político podía haber sobrevivido la reestructuración económica *per se*. La manera en que De la Madrid introdujo la reestructuración en el sistema fue la que produjo la lucha de la elite, que llegó a ser explosiva. Para la Corriente Democrática, el Consenso de Washington no era sólo una ideología objetable, sino que, encarnada en el grupo de Salinas con doctorados en universidades estadounidenses —el propio Salinas (Harvard), Pedro Aspe (MIT), Jaime Serra (Yale), Ernesto Zedillo (Yale), José Córdoba (Stanford)— constituía una amenaza decisiva para su supervivencia política. La pura división sociológica entre la generación de políticos mexicanos posterior a 1940 y sus predecesores, que ahora parece tan

681 Castañeda, *op. cit.*, p. 427.

682 Labastida dice que, a diferencia de Salinas, Del Mazo no tenía conflictos personales con la Corriente. Bravo y Castañeda (*op. cit.*, p. 425) observan más cercanía de Del Mazo a López Portillo, así como el apoyo que Del Mazo tenía desde el sector obrero.

definida, podría no haber sido si Del Mazo o Bartlett —graduados en la Universidad Nacional, que habían estudiado en el extranjero, mas en Inglaterra y Francia, no en los Estados Unidos— hubiese sido nominado para la presidencia.

LA LUCHA Y LA CRISIS DE 1987

La crisis económica del año 1987 en México no fue causada exclusivamente por la lucha política para la nominación; otros muchos factores contribuyeron a dicha crisis, tales como la gran carga de la deuda que se arrastraba desde 1982, errores comprensibles en el manejo de una situación económica muy difícil y la caída de la Bolsa de valores de Estados Unidos en octubre de 1987. Pero al igual que los candidatos exitosos antes que él, Salinas infló la economía para ganar apoyo. Él ayudó a llevar la economía a la crisis y aseguró que la crisis fuera peor de lo que tenía que ser.

Si la Corriente Democrática fue la oposición más abierta a Salinas —hay que recordar que permaneció por lo menos nominalmente dentro del PRI durante el proceso de nominación del partido—, muchos otros no lo preferían pero mantenían sus bocas cerradas. Si bien De la Madrid expresa que Salinas tenía la habilidad política para «construir su candidatura», ganando el más amplio apoyo entre los secretarios de Estado, los gobernadores estatales, los líderes de partido, los empresarios y los trabajadores, casi ningún otro de los observadores informados está de acuerdo con esta opinión. En su libro sobre la sucesión presidencial, Castañeda dice que Salinas cargaba muchos «inconvenientes, hostilidades y francos rechazos para ser impuesto sin costo».⁶⁸³ José Ramón López Portillo

383

683 Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 436.

manifiesta que los políticos de la vieja guardia, la burocracia y la clase obrera oficial se oponían a él.⁶⁸⁴ Francisco Labastida está de acuerdo con esta opinión. Víctor Bravo, asesor de Del Mazo, dice: «La clase política obviamente no estaba con Salinas». Los obreros del partido demostraron su antipatía hacia el candidato del PRI al manejarle de manera deliberada una campaña carente de brillo.⁶⁸⁵ Por ejemplo, en una supuesta reunión política de Salinas, la multitud le arrojó cáscaras de naranja y piedras, gritando: «¡Cárdenas, Cárdenas!»⁶⁸⁶

La estrategia de Salinas para ganar apoyo fue mucho más allá de gastar dinero para construir aeropuertos en poblaciones como Piedras Negras. Sus tecnócratas se jactaban que sus habilidades para el manejo económico eran su capital político. «Ellos saben cómo hacerlo» era el estribillo.⁶⁸⁷

El primer paso para demostrar que el grupo de Salinas «sabía cómo hacerlo» se inició aun antes de que Silva Herzog renunciara; consistió en buscar grandes préstamos de Estados Unidos. Washington reconoció la gravedad de la crisis provocada por la deuda en el Tercer Mundo e impulsó a los bancos al otorgamiento de préstamos dentro del Plan Baker, promovido por el secretario del Tesoro James Baker. México consiguió convertirse en un caso piloto⁶⁸⁸, al insinuar, por una parte, que podía declararse en incumplimiento de pago (default), el rol de Silva Herzog, mientras, por otra, sacaba

684 López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 348.

685 Bruhn, *Taking on Goliath: The Emergence...*, pp. 121-122; Hernández Rodríguez, «La división de la élite política mexicana», p. 263; Langston, «Three Exits from Mexican Institutional Revolutionary Party...», p. 24.

686 Bruhn, *op. cit.*, p. 130.

687 *El Financiero*, 15 de diciembre de 1996, p. 69.

688 Lustig (*Mexico: The Remaking of an Economy*, p. 46) advierte que era el caso piloto.

provecho de la pericia aprendida en los departamentos de Economía de las universidades estadounidenses, el rol de Salinas. Silva Herzog insinuaba que México podía tomar una actitud dura con respecto a la deuda, por ejemplo, al mencionar en un discurso en Londres que tenía que situar su responsabilidad hacia su pueblo por encima de aquella hacia sus acreedores. Asimismo, él empezó a mover los depósitos del Banco de México en la Reserva Federal de Estados Unidos a Suiza, dando a entender que México quería evitar que fuesen congelados si se declaraba en *default*. De hecho, el gabinete económico no tenía intención de declararse en *default* —estaba demasiado preocupado por el daño que los acreedores infligirían—, pero la amenaza era parte de la negociación.⁶⁸⁹ Aparentemente funcionó: el presidente de la Reserva Federal Paul Volcker luego manifestó ante el Congreso que el *default* mexicano habría tenido un «efecto dominó».⁶⁹⁰

Al mismo tiempo, el equipo de Salinas promovía la idea en Washington de que debería contar el déficit «operacional» del gobierno, o sea, ajustado por inflación, más que el déficit como se calculaba por lo general, es decir, la simple diferencia entre gasto e ingreso.⁶⁹¹ El déficit operacional es menor, implica más éxito en el pago total de la deuda, y fortalece el caso para más otorgamiento de préstamo. Es asimismo una idea legítima, aceptada por algunos críticos de las políticas económicas de De la Madrid.⁶⁹² El quid es que cuando la infla-

689 Silva Herzog.

690 López Portillo Romano, *Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 305.

691 Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, p. 44; Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, pp. 420-421.

692 Ros, «Mexico from the Oil Boom to the Debt Crisis: an Analysis of Policy Responses to External Shocks, 1978-85», p. 86.

ción es elevada —estaba en el rango del 100%— los enormes pagos de interés sobre la deuda nacional pública (en pesos) comprenden en realidad una porción sustancial del principal porque la inflación erosiona rápidamente el valor **real** del principal remanente. El déficit operacional toma en cuenta propiamente este efecto. El argumento funcionó: Salinas transformó la pericia técnica en una herramienta política. Su equipo consiguió finalmente un generoso paquete del FMI, Banco Mundial y bancos privados por \$ 12.5 mil millones,⁶⁹³ cinco veces más de lo que Silva Herzog había incluso tratado de obtener.⁶⁹⁴

Con una infusión de fondos de Washington, Salinas tenía su oportunidad de hacer que la economía funcionara. Sólo días después de instalarse como zar de la economía, él iniciaba su nuevo, más expansionista, Plan de Aliento y Crecimiento, estimulando la inversión al ofrecer más crédito.⁶⁹⁵ El otorgamiento de préstamo por la banca de desarrollo aumentó en gran cantidad, de 22% del PIB en 1985 a 33% del PIB en 1987.⁶⁹⁶ Esta clase de crédito bancario, así como puede comprar el apoyo político, también puede incrementar la oferta monetaria, causar inflación y llevar la economía hacia la crisis —y no era visible en el presupuesto gubernamental.

El propio gasto del sector público, excluyendo el interés,

693 Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, pp. 46-47.

694 Silva Herzog manifiesta que él trataba de pedir un préstamo de \$ 2 mil millones; Castañeda (*La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 418) dice que el equipo de Hacienda bajo Silva Herzog pensaba que no podía obtener más que \$ 3 mil millones.

695 Cárdenas, *La política económica en México...*, p. 146.

696 El crédito otorgado por la banca de desarrollo es de Salinas, *Sexto informe de gobierno: Anexo*, p. 116. El PIB en pesos corrientes es de Cárdenas, *La política económica en México...*, pp. 214-215.

permaneció casi igual en 1987, pero ese desempeño fue todavía mucho mejor que el promedio para la administración, en especial en las áreas más útiles para la creación de apoyo político.⁶⁹⁷ La participación en los ingresos fiscales con los estados aumentó 8% en términos reales: fuera de la administración central, los gobernadores eran los únicos políticos importantes en México. Si bien la privatización de empresas de propiedad del Estado era una de las metas de De la Madrid, y sería uno de los logros de Salinas, en 1987 creció la inversión en ellas en 2.5% del PIB, el único año durante la administración en el cual no se contrajo. La inversión del gobierno federal cayó 6%, pero fue la mínima disminución durante toda la administración.

Es más, Salinas lanzó su candidatura y agravó la llegada de la crisis económica al ayudar a que los valores de la Bolsa mexicana subieran súbitamente. En 1986, el índice de la Bolsa se disparó 320%, o sea, 220% en términos reales.⁶⁹⁸ De enero a septiembre de 1987, se disparó 630%, es decir, 530% en términos reales, un incremento absoluto mayor que en sus 93 años previos de existencia.⁶⁹⁹ Esto era apenas una pequeña impresión sencillamente de las páginas financieras.

697 Dos ex altos funcionarios económicos estuvieron de acuerdo, en comentarios anónimos, que el préstamo de la banca de desarrollo, la participación en los ingresos fiscales con los estados y la inversión pública son áreas donde Salinas podría haber gastado para conseguir apoyo. La participación en los ingresos fiscales, la inversión del gobierno federal y la inversión en empresas estatales son todas de Salinas, Cuarto informe de gobierno: Anexo, p. 168.

698 Basáñez (*La lucha por la hegemonía en México: 1968-1990*, p. 253) proporciona los números del índice de la Bolsa. Todas las correcciones de la inflación están calculadas del índice de precios al consumidor en periodos trimestrales, del Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, DC.

699 Basáñez, *op. cit.*, p. 254.

Casas de bolsa abrieron en los centros comerciales de las principales ciudades, desde Ciudad Juárez, junto a la frontera con Estados Unidos, hasta Mérida, en Yucatán, cuando pequeños inversores se lanzaron al mercado; el número de éstos aumentó de 186,000 en 1986 a 374,000 en septiembre de 1987.⁷⁰⁰ Las amas de casa empezaron sociedades de inversión, denominadas «vacas», para comprar paquetes de valores.⁷⁰¹ El capital que se había ido del país después de la crisis de 1982 comenzó a regresar.⁷⁰² Fue un impresionante despliegue para ganar apoyo y desarmar a la oposición cuando se acercaba la nominación. El punto fue, como Silva Herzog lo señala, comunicándolo en inglés: «*We made it, we made it again*» («Nosotros lo logramos, lo logramos de nuevo»).

El secretario de Hacienda Gustavo Petricioli, quien había sido director de la Comisión Nacional de Valores, estaba entonces manipulando la Bolsa e informando diariamente a Salinas acerca de sus operaciones, según un funcionario con conocimiento debido al cargo que desempeñaba. Dice: «Quienes tenían la responsabilidad de estos asuntos estaban apostando a la candidatura de Salinas, manteniendo la apariencia de que todo era éxito, todo era bonanza».⁷⁰³ Del Mazo ha afirmado asimismo que Salinas manipulaba la Bolsa.⁷⁰⁴ Víctor Urquidi, un economista con décadas de conocimiento sobre el gobierno y la economía mexicanos, pero sin evi-

388

700 Basáñez, *op. cit.*, p. 254. López Portillo Romano (*Economic Thought and Economic Policy-making...*, p. 334) dice 520,000 en 1987.

701 Silva Herzog.

702 Basáñez, *op. cit.*, p. 257; Cárdenas, *La política económica en México...*, p. 147.

703 Comentario anónimo de un entrevistado.

704 Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 436. También un miembro del gabinete económico —hablando en forma anónima, posiblemente la misma fuente que la mía— le dijo a Castañeda que Salinas manipulaba la Bolsa.

dencia directa acerca de las operaciones de la Bolsa, también cree que Petricioli estaba pujando los precios de los valores para apoyar la candidatura de Salinas.

El politólogo mexicano Miguel Basáñez comienza la historia de la manipulación gubernamental de la Bolsa en 1982.⁷⁰⁵ De la Madrid se había opuesto a la expropiación de la banca realizada por López Portillo, y cuando entró en funciones pagó a los ex propietarios de los bancos una compensación generosa. Después De la Madrid reprivatizó negocios auxiliares de propiedad de los bancos, en especial las casas de bolsa, vendiéndolas principalmente a los antiguos propietarios de la banca. El próximo paso era fortalecer estas casas de bolsa. El gobierno se apartó de su tradicional método de empréstitos, requiriendo que los bancos prestaran al Banco de México a bajas tasas de interés, y en cambio vendía cada vez más bonos, sobre todo el tipo conocido como Certificados de la Tesorería (Cetes), a tasas de interés más elevadas —y así a un mayor costo para el sector público— por medio de las casas de bolsa. Además, el gobierno debilitó a los bancos, al pagar bajas tasas de interés en depósitos. Como el volumen de los depósitos bancarios, y por tanto de los fondos disponibles para préstamo, disminuyó, las empresas particulares emitieron cada vez más bonos de la Bolsa para sus necesidades financieras. De esta manera, la administración convirtió a la Bolsa en un sistema bancario paralelo, en manos de muchos de los mismos individuos que alguna vez habían sido los propietarios de los bancos.

389

Los Cetes respondían por alrededor de la mitad del valor

⁷⁰⁵ La información de que las casas de bolsa se convirtieron en un sistema bancario paralelo es de Basáñez, *op. cit.*, pp. 254-257.

de todos los instrumentos con los cuales se hacían transacciones en la Bolsa,⁷⁰⁶ así que el gobierno podía ayudar a mantener el ímpetu del mercado a través de la venta de sus propios bonos.⁷⁰⁷ Además, al reducir la depreciación del peso, el Banco de México atrajo a buena parte del capital que se había ido en 1981 y 1982, y una porción sustancial de este capital comenzó a volcarse en acciones más que en bonos. El paquete del préstamo del FMI por \$ 12.5 mil millones, la recuperación parcial de los precios del petróleo a \$ 16 por barril⁷⁰⁸ (obviamente, buena suerte), el optimismo empresarial estimulado por la privatización y la desregulación de las casas de bolsa, y una entusiasta prensa financiera, todo ayudaba a subir los precios de las acciones. Pero los mercados financieros funcionan en gran parte en apariencia, y el «ambiente de euforia» que el equipo de Salinas vendió al público, como Labastida lo señala, no contribuyó con poco. Salinas se mantuvo reportando que la inflación era menor de lo que en verdad era. La suba desmedida de la Bolsa, dice Labastida, «era provocada sobre todo por expectativas que no correspondían con la realidad». Para asegurarse que las cosas se mantuvieran avanzando, Urquidí cree, pero sin evidencia directa, que el equipo de Salinas «debe de haber colocado una gran cantidad de dinero del gobierno en la compra de acciones». En palabras de un entrevistado: «la lucha por

706 A fines de 1987 (no puedo encontrar cifras para septiembre, cuando la Bolsa estuvo en su auge), el valor total de instrumentos comercializados en la Bolsa fue de 55.6 mil millones de nuevos pesos, mientras el valor de Cetes fue de 28 mil millones de nuevos pesos (Salinas, *Sexto informe de gobierno: Anexo*, p. 124).

707 Basáñez (*La lucha por la hegemonía en México...*, pp. 256-257) en este párrafo excepto donde se realice otra referencia.

708 Cárdenas, *La política económica en México...*, p. 147.

el poder contaminaba de nuevo la economía».

Salinas fue nominado como candidato oficial el 4 de octubre de 1987. Con la noticia, la Bolsa subió durante dos días más, luego comenzó su largo tambaleante descenso, perdiendo 14% para el 16 de octubre.⁷⁰⁹ El 19 de octubre la Bolsa de Valores de Nueva York se hundió 32%, lo que repercutió en todo el mundo, pero el mercado que cayó más, por lejos, fue la Bolsa mexicana.⁷¹⁰ De octubre de 1987 a enero de 1988 perdió tres cuartos de su valor en términos nominales, no tomando en cuenta aun la erosión adicional causada por la inflación, la cual entonces andaba en más del 100%. Como los inversionistas y especuladores se precipitaron para minimizar las pérdidas deshaciéndose de sus pesos para comprar dólares, ellos presionaron a las reservas del Banco de México. El 18 de noviembre de 1987, en la frase familiar, el banco «se retiró del mercado de divisas». Otra vez, la crisis del peso había golpeado a México.⁷¹¹



709 Basave, *Los grupos de capital financiero en México (1974-1995)*, pp. 154, 155.

710 *Ibid.*, p. 154.

LA INEVITABILIDAD DE LA POLÍTICA DE ELITE

En el año 2001, el distinguido politólogo argentino Guillermo O'Donnell observó que entre los 15 especialistas latinoamericanos que escribían sobre política, a quienes él consideraba más influyentes, sólo dos tenían grados académicos en ciencia política y uno en historia; los demás eran sociólogos. Y los fundadores de la moderna ciencia social latinoamericana, una generación anterior, habían sido todos sociólogos.⁷¹¹ Por lo tanto, no es sorprendente que supusieran que las presiones socioeconómicas determinaran la política.

392 Esta suposición intelectual tampoco es única para América Latina. Aun en el caso de la Unión Soviética, el pensamiento convencional era que, detrás del velo del Estado autoritario, la sucesión política funcionaba de alguna manera como en las elecciones democráticas, cuando facciones en rivalidad solicitan el apoyo de la masa. Sólo cuando el sistema soviético se estaba desintegrando, el politólogo Philip G. Roeder

⁷¹¹ Guillermo A. O'Donnell, «Latin America», PS: Political Science and Politics, vol. 34, núm. 4, diciembre de 2001, p. 809.

ponía en discusión esta idea. Él argumentaba que los secretarios generales, tratando de consolidar el poder, trasladaban el gasto **no** a áreas tales como vivienda para conseguir el apoyo de la masa, sino a áreas como la de las fuerzas armadas para ganar las facciones de la elite política.⁷¹²

Aun en la forma en que los politólogos piensan acerca de la autonomía del Estado, irónicamente, se ha ignorado la política de elite en el seno del Estado: ellos ven cómo las elites políticas podrían funcionar de manera autónoma de la sociedad, pero muy poco cómo podrían resolver los debates entre ellas mismas. Peter Evans, en su estudio influyente sobre este tema,⁷¹³ describe el Estado autónomo como un todo perfectamente consistente, un cuerpo de funcionarios de elite independiente de la clase empresarial, educados juntos en una prestigiosa universidad y ascendidos según el mérito dentro de un sistema de servicio civil. Pero ¿cómo un grupo tan homogéneo decide las cuestiones que crean disensión? ¿Se supone que es evidente cuáles individuos que están en la cima tienen más «mérito» y sería quienes tendrían la última palabra? Evans no lo dice.

Un interesante ejemplo de este pensamiento aplicado a México es la obra de Miguel Centeno, *Democracy within Reason...* Centeno es casi el único en examinar cómo los grupos mexicanos en realidad afectaban la política. Él está de acuerdo con el argumento de *Política palaciega...* que, comenzando en 1970, los grupos que perdían eran cada vez más excluidos de los

712 Philip G. Roeder, «Do New Soviet Leaders Really Make a Difference? Rethinking the 'Succession Connection'», *American Political Science Review*, vol. 79, núm. 4, 1985.

713 Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

cargos más altos, hasta que en 1988 «la ‘familia revolucionaria’ extendida se redujo a un núcleo alrededor del presidente» Carlos Salinas.⁷¹⁴ Centeno argumenta de manera convincente que fue el surgimiento de esta «poderosa, cohesiva y homogénea elite» con Salinas la que permitió que el Estado mexicano cambiara la economía de la noche a la mañana, del dirigismo estatal al libre mercado.⁷¹⁵ Ni las empresas extranjeras ni las nacionales pueden haber sido la causa porque éstas no pedían aún tal cambio súbito. El presidente Miguel de la Madrid redujo los aranceles a menos de la mitad del nivel requerido para entrar en el GATT, predecesor de la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁷¹⁶ En donde se buscaba un arancel máximo de 50%, él redujo el máximo a 20% y disminuyó muchos aranceles a 10% o 5%. El vocero del sector privado Gilberto Borja Navarrete del Grupo ICA, un conglomerado mexicano que se benefició enormemente con el comercio libre, dice que México lo habría hecho mejor en el aspecto económico si hubiera reducido su proteccionismo de manera más gradual.

No obstante, la instantánea tomada por Centeno del grupo de Salinas cuando estaba en la cima del poder, tan dominante que podía ordenar al Leviatán del Estado a ir al revés, no percibe ciertos aspectos de la política que continuaban dentro de ese Leviatán. O, con mayor precisión, él observa algo de esa política —notando que para 1992 el grupo de Salinas había comenzado a dividirse en facciones rivalizando por la sucesión presidencial—⁷¹⁷, pero pierde la importancia de su observación, debido a que no afecta a su argumento. La

⁷¹⁴ Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, pp. 153, 166.

⁷¹⁵ *Ibid.*, p. 171.

⁷¹⁶ Urquidí.

⁷¹⁷ Centeno, *op. cit.*, p. 170.

reestructuración económica radical que él investigaba, una vez efectuada, se fija firmemente, creando poderosos intereses económicos para defenderla; en este caso, la reestructuración fue registrada en el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte. Mas la descripción que realiza Centeno de la política mexicana permanece incompleta. Él no dice casi nada acerca de los importantes tipos de formulación de política a los que se vuelve otra vez diariamente. Ninguna decisión momentánea puede asegurar la estabilidad económica de una vez y para siempre; la amenaza de la crisis económica es perpetua. En un tema que está teniendo lugar tal y como éste, las relaciones entre los grupos contendientes dentro de la elite política son esenciales.

Reconocer que el Estado mexicano no era un Leviatán unitario sino, por el contrario, permitir que existían facciones en contienda en su propio seno, nos lleva a dos conclusiones importantes. La primera es que el conflicto entre tales facciones por la sucesión política planteaba la amenaza más grave para su estabilidad. Este conflicto no causaba inevitablemente las crisis, no más que la contienda electoral en las democracias inevitablemente las provoca; no obstante, permanecía como la amenaza más grave que el Estado enfrentaba. La segunda conclusión importante es que el Estado podía controlar mejor el conflicto interno cuando las elites mantenían un sistema cooperativo y las facciones contendientes esperaban sobrevivir a largo plazo, ya fuera que ganaran o perdieran en cualquier contienda en particular. Cuando las facciones que perdían esperaban el exilio, la lucha abatía al Estado.

¿La cooperación política de la elite tenía que convertirse en lucha en México alrededor de 1970? O ¿su surgimiento en ese momento fue esencialmente un accidente, un resultado

del mero hecho de que Echeverría, considerado por Díaz Ordaz y el resto de la elite política como un hombre del sistema, resultó ser lo opuesto? Dados los límites del antiguo sistema político mexicano ¿la cooperación de la elite inevitablemente se transformaría en lucha en uno u otro momento? Si la lucha surgía, ¿podía haberse restablecido la cooperación? De manera más general, ¿importa la política de elite cuando las elecciones determinan la sucesión política o, por lo menos, las demandas sociales al Estado son más fuertes? Y ¿qué tipo de política podía sostener mejor la cooperación? Consideraremos estas preguntas en el contexto de unos pocos momentos críticos tanto en estados autoritarios como democráticos.

MÉXICO EN 1994

La crisis que estalló en diciembre de 1994 fue la peor que tuvo México, por lo menos desde los años treinta, en cierta medida dos veces tan grave como la de 1982.⁷¹⁸ En verdad, la recuperación fue menos prolongada que después de la crisis de 1982, pero principalmente gracias a la ayuda internacional. En 1995, la administración Clinton y el FMI proporcionaron un paquete de préstamos de \$ 50 mil millones que frenaron el pánico y permitieron que México recuperara el crecimiento. Después de 1982, la administración Reagan y el FMI forzaron a Méxi-
 396 co a pagar a los bancos del Primer Mundo aproximadamente el 6% de su PIB por año⁷¹⁹ —casi el margen entero del crecimiento disponible para la economía— hasta que finalmente proporcionaron un paquete de préstamos por \$ 15 mil millones a fines de 1986 y comienzos de 1987.

⁷¹⁸ Heath, *Mexico and the Sexenio Curse: Presidential Successions and Economic Crises in Modern Mexico*, p. 7.

⁷¹⁹ Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, p. 55.

En 1994, las elecciones no fueron completamente tan irrelevantes como habían sido, mas fue aún la lucha dentro de la elite política la que llevó la economía hacia la crisis. Varias corrientes estuvieron de acuerdo con que Carlos Salinas quería crear una dinastía o bien ser reelecto. José Patrocinio González Blanco, secretario de Gobernación en el gobierno de Salinas, dice que el presidente quería la reelección. Desde luego, requería reformar la Constitución, pero González Blanco manifiesta: «¡cuán fácil era!». Salinas había revertido la relación distante del Estado con la Iglesia católica —antes de su administración, a los sacerdotes todavía no se les permitía votar— y destruido el artículo 27 de la Constitución, la base de la reforma agraria y el símbolo de la Revolución. «¿Por qué no podía modificarse la Constitución de manera que permaneciera en funciones un hombre que todo México quería?», se pregunta González Blanco. «El único problema es que en México los presidentes reelegidos son asesinados.» Víctor Urquidi, quien había conocido a «Carlitos» Salinas desde joven, dice: «Yo pienso que él sabía que no podía reelegirse, pero con todo el dinero que él y su hermano estuvieron acumulando [su hermano, Raúl Salinas, fue encarcelado con posterioridad por ‘enriquecimiento ilícito’, entre otros delitos], y la influencia que ellos tenían, él quería ser el poder detrás del trono, como Calles lo fue después de su presidencia».

397

Salinas utilizó dos vías para conseguir apoyo para sus ambiciones dinásticas: un planteamiento novedoso para orquestar el gasto político y la propuesta usual de sobrevaluación del peso. Bajo la mirada de Washington, él y sus tecnócratas controlaban ingeniosamente el déficit fiscal mientras conseguían el apoyo de los bancos privados para incrementar

la capacidad de gasto de los mexicanos. Cuando su administración privatizó los bancos en 1990 y 1991, los protegió de la competencia extranjera, pero los dejó virtualmente libres de regulación, requisitos de reserva o controles de las tasas de interés.⁷²⁰ Los empresarios que compraron los bancos, muchos de ellos los mismos individuos que los habían tenido en propiedad antes de la expropiación bancaria de 1982, sabían que estaban adquiriendo una gran cantidad y pagaban a menudo tres o más veces el supuesto valor en libros.⁷²¹ A pesar de una economía estancada, el crecimiento de solo el 3% anual⁷²² y prácticamente nada *per capita*, los banqueros aumentaron el crédito bancario a la «fenomenal» tasa de un 35% por año, en términos reales, según Sergio Ghigliazza, director del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. Los préstamos a los consumidores otorgados por los bancos estimularon el denominado «boom de la línea blanca» y consiguieron el apoyo de la clase media. Y ya que los grupos industriales mexicanos mantenían por lo general lazos estrechos con los bancos privados, y los bancos estaban haciendo ganancias considerables, la privatización logró asimismo el apoyo empresarial.

Un aspecto clave de la privatización fue fortalecer el control del PRI por Salinas. Él utilizó los \$ 12 mil millones que
 398 recibió de las ventas de los bancos⁷²³ para fundar Solidaridad, el programa de lucha contra la pobreza que le atrajo muchos votos. Con unas 70 mil oficinas en toda la República Mexica-

720 Kessler, «Political Capital: Mexican Financial Policy under Salinas».

721 Lustig, Mexico: *The Remaking of an Economy*, p. 162.

722 Cárdenas (*La política económica en México: 1950-1994*, Cuadro A.4, pp. 214-215) para el PIB real.

723 Lustig, *op. cit.*, p. 162.

na dispensando ayuda,⁷²⁴ Solidaridad fue planeada como una nueva máquina política que desplazaría al aparato tradicional del partido.⁷²⁵ Este programa debilitaría a las corrientes de la vieja usanza dentro del PRI, que se habían opuesto a Salinas desde el comienzo.

El problema con esta estrategia fue el excesivo afán e inexperiencia de los bancos. La porción de sus préstamos incobrables subió de 1.3% de sus carteras al inicio de la administración de Salinas a 8.3% en septiembre de 1994 (antes de que la crisis hiciera que su situación empeorara mucho más).⁷²⁶ Si bien la peligrosa fuga financiera comenzó en 1994, el director del Banco de México Miguel Mancera dice que él temía aumentar las tasas de interés para mantener el capital en México, porque si se hacía así, se habría forzado a más prestatarios a declararse en incumplimiento (*default*), lo que pondría en grave riesgo al sistema bancario. Los economistas están de acuerdo con que la debilidad de los bancos fue una de las principales causas de la crisis de 1994.⁷²⁷

Al igual que las administraciones en la época del estatismo, cuando se aproximaban a la sucesión presidencial, también los técnicos de Salinas inflaron de manera notable la economía al estimular los grandes préstamos del exterior, 6 a 7% del PIB anual durante tres años seguidos, casi todo en recursos especulativos.⁷²⁸ Para 1993, ellos habían sobrevaluado

⁷²⁴ Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, p. 67.

⁷²⁵ Denise Dresser, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, La Jolla, Calif., Center for U.S.-Mexican Studies, 1991.

⁷²⁶ Lustig, *op. cit.*, p. 164.

⁷²⁷ Lustig, *op. cit.*, pp. 163-167; Andrés Velasco y Pablo Cabezas, «Alternative Responses to Capital Inflows: A Tale of Two Countries», en Miles Kahler (ed.), *Capital Flows and Financial Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, p. 153.

⁷²⁸ Lustig (*op. cit.*, pp. 144-145) proporciona el déficit en cuenta corriente como 7.4%

el peso 25 a 40% según un rango de estimaciones, alrededor de la misma cantidad que en 1981.⁷²⁹ Víctor Urquidi, un observador cercano de la política económica mexicana, ya que él había formado parte de la delegación mexicana en Bretton Woods en 1944, consideró los déficit comerciales en \$ 20 mil millones como una señal absoluta de sobrevaluación.⁷³⁰ La sobrevaluación era evidente aun en los supermercados, observa Ghigliazza: «Las amas de casa decían: ‘¿Cómo es posible que en las tiendas estén vendiendo el agua Perrier y Evian más barata que [la marca mexicana] Tehuacán? ¿Cómo puede costar menos llevar los chicos a Orlando que a Cancún?’»

El gabinete de Salinas sobrevaluó el peso en parte como consecuencia de ingenuidad. Las finanzas internacionales estaban eufóricas por su programa económico. Así, Steven Greenhouse informaba en el *New York Times* que los economistas se preguntaban si era el momento de considerar a México

del PIB en 1992, 5.8% en 1993, y 7.1% en 1994. Un cálculo hecho con base en el Cuadro A.8 de Cárdenas (*La política económica en México...*) da 74% de flujos de capital para 1992-1994 como inversión financiera. Jaime Ros («La crisis mexicana: Causas, perspectivas, lecciones», *Nexos*, 1 de mayo de 1995) dice que los déficit en cuenta corriente en 1993 eran comparables a aquéllos que hubo antes de las crisis anteriores.

400 729 Rudiger Dornbusch y Alejandro Werner, «Mexico: Stabilization, Reform, and No Growth», *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 1, Washington, Brookings Institution, 1994; Ros, «La crisis mexicana: Causas, perspectivas, lecciones»; Velasco y Cabezas, «Alternative Responses to Capital Inflows...», p. 139; Cárdenas, *La política económica en México...*, Cuadro A-3.

730 En los años 1992 y 1993, los déficit comerciales fueron de \$ 21 y \$ 19 mil millones, excluyendo a las plantas maquiladoras orientadas a la exportación, ya que no eran parte integrante de la industria mexicana. El déficit comercial incluyéndolas era de \$ 16 mil millones en 1992 y de \$ 8 mil millones en 1993. Los déficit en cuenta corriente eran de \$ 24 mil millones en 1992 y de \$ 23 mil millones en 1993. Todos los datos son del Banco de México.

un país industrializado más que uno en vías de desarrollo,⁷³¹ y, hacia el otoño de 1994, los reportes del FMI sobre México continuaban siendo brillantes.⁷³² El macroeconomista subsecretario del Tesoro Lawrence H. Summers, quien probablemente no fuera tan tonto (pero los subsecretarios del Tesoro tienen que ser líderes que alienten los vítores en materia financiera), elogió a México a fines de 1993: «Los países que actúan correctamente serán recompensados con flujos rápidos de capital. Aquéllos que se equivocan, serán castigados».⁷³³ Este optimismo desbordante naturalmente afectaba a quienes formulaban la política en México. Como un miembro independiente de la Junta de Gobierno del Banco de México, Urquidí advertía en vano acerca de la sobrevaluación a los otros miembros:

Ellos me miran fijamente y me dicen: «Usted no entiende la economía. Todo este déficit comercial es porque tenemos flujos de capital». Yo decía: «Sí, pero yo distingo entre inversión extranjera directa, la cual está bien» —una gran cantidad se estaba destinando en realidad a la construcción de oficinas y similares, aunque mucha se destinaba al sector industrial—«y el dinero a corto plazo, el cual no es una garantía de nada». Ellos decían: «No sabe que el dinero que va a la Bolsa de valores es muy favorable porque los mexicanos toman ese dinero y financian nuevas inversiones». Yo decía: «Denme un ejemplo». Y

401

⁷³¹ *New York Times*, 17 de diciembre de 1993, D-1.

⁷³² Sebastian Edwards, «Bad Luck or Bad Policies? An Economic Analysis of the Crisis», en Sebastian Edwards and Moisés Naím (eds.), *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1997, pp. 100-101; Carlos Salinas de Gortari, *México: Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza & Janés, 2000, p. 1073.

⁷³³ *New York Times*, 17 de diciembre de 1993, D-1.

nunca me dieron uno. Las personas serias en el banco me decían eso.

De todos modos, el gabinete económico de Salinas no era tan ingenuo como las páginas financieras de los periódicos de Estados Unidos. Con seguridad, dicho gabinete reparó cuando Rudiger Dornbusch del MIT, ex profesor de economía internacional del secretario de Hacienda, advirtió acerca de la sobrevaluación tan temprano como en 1992.⁷³⁴ El propio Salinas observa que los miembros del gabinete económico discutieron los grandes déficit comerciales el 10 y el 28 de septiembre de 1992, así como también durante muchas de sus otras 45 reuniones que tuvieron durante ese año y en 1993.⁷³⁵ La opción más segura era devaluar, abaratando las exportaciones y haciendo más caras las importaciones, a fin de terminar el déficit comercial, pero, como siempre, las importaciones más costosas tenderían a elevar los precios en toda la economía, estropeando la esperanza de Salinas de bajar la inflación a los niveles del Primer Mundo.⁷³⁶ El historiador económico Enrique Cárdenas dice que, de no devaluar, «el riesgo era claro». No era probable que los flujos de capital financiero duraran mucho más, como el secretario particular de Salinas, José Córdoba, admitió en la Convención del Mercado de Valores de México realizada en 1993,⁷³⁷ y si se interrumpían, el peso

402 podría derrumbarse. No obstante, la decisión era arriesgarse. Salinas, al igual que sus predecesores, sabía que un peso fuerte haría a un presidente fuerte y lo ayudaría a fundar una dinastía. Tan temprano como en el año 1991, cuando Méxi-

734 Edwards, «Bad Luck or Bad Policies?», p. 107.

735 Salinas, *México: Un paso difícil a la modernidad*, pp. 1093-1094.

736 Cárdenas, *La política económica en México...*, pp. 184-185.

737 *Ibid.*, p. 185.

co ya estaba teniendo empréstitos por 5% del PIB por año, de manera que la economía parecía mejor de lo que estaba en realidad, podía oírse cantar en las reuniones partidarias un eslogan progubernamental: «Uno, dos, tres, Salinas otra vez».⁷³⁸ Una devaluación importante, como Salinas más tarde escribió: «hubiera significado la pérdida de confianza en las políticas económicas mexicanas».⁷³⁹ O, como López Portillo lo había manifestado: «Un presidente que devalúa es un presidente devaluado».

Las ambiciones dinásticas de Salinas, violando las entonces débiles reglas de cooperación de la elite, agravaron asimismo de manera directa una lucha de la elite que llevó la economía más hacia la crisis. En general, era el mismo antiguo problema. Entre las esperanzas presidenciales, quienquiera que ganara el apoyo de Salinas podía esperar quedarse en el poder durante los años venideros, y el que no ganara su apoyo (o, de manera alternativa, no lograba destruirlo políticamente) podía esperar estar fuera del poder.

El plan de Salinas era instalar a Luis Donaldo Colosio, coordinador general de su máquina política y programa contra la pobreza Solidaridad, como un sucesor dúctil. Jorge Gamboa de Buen, un funcionario cercano al rival de Colosio, el jefe del Departamento del Distrito Federal Manuel Camacho Solís, dice que este plan fue fraguado en el círculo íntimo de Salinas, incluyendo a su hermano Raúl, su secretario particular José Córdoba, y Emilio Gamboa, el secretario particular de De la Madrid, quien había ayudado a que Salinas ganara la candidatura del PRI en 1987:

403

⁷³⁸ Centeno, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, p. 3.

⁷³⁹ Salinas, *México: Un paso difícil a la modernidad*, pp. 1092-1093.



Carlos Salinas quería crear una dinastía política. Muchos integrantes de las elites políticas pensaron que él eligió a Luis Donaldo Colosio (arriba) como el candidato presidencial del partido porque creía que podía manipularlo. De todos modos, Colosio fue asesinado. Salinas acusó del crimen a sus enemigos políticos, la «nomenklatura», como él los denominaba. Foto: Arturo López.

404

Ellos convencieron a Salinas para elegir a Colosio [como su sucesor], porque pensaban que lo podían controlar, mientras que con Camacho no podían tener ese control. Le dijeron [a Salinas]: «Donaldo es tu hijo chiquito, es tu creación, te va a ser leal y fiel». Incluso le inculcaron una cosa que, cuando me la contaron, pensé que era mentira,

pero era verdad, le dijeron: «Mira, tú te vas a ir a la OMC apoyado por tus cuates los gringos y cuando regreses, Donaldo va a cambiar la Constitución y tú serás el primer Presidente del siglo XXI a los 52 años de edad. Tú terminarás como el mejor Presidente de la historia de México; tú vas a completar tu proyecto económico». Sonaba lógico, así que lo convencieron.

«Ellos crearon todo eso para durar; fundaron alianzas internacionales, todo era increíblemente poderoso», dice Camacho Solís. «Lo extraño es lo que pasó en realidad.»

La lucha de la elite hace que sucedan cosas extrañas: tan extraño fue lo que sucedió en 1994 que es probable que ni los historiadores ni los tribunales lleguen alguna vez al fondo de los asuntos. ¿Los enemigos políticos de Salinas provocaron una rebelión en el meridional estado de Chiapas el 1 de enero de 1994, el mismo día que su gran logro, el TLC de América del Norte, entraba en vigor, para destruir su proyecto económico y el candidato que él había escogido personalmente? Salinas dice esto.⁷⁴⁰ Entonces, ¿Salinas cambió instrucciones, tramando suplantarlo a Colosio de la candidatura y en su lugar sustituirlo por Camacho Solís, como los aliados de Colosio lo han acusado?⁷⁴¹ O ¿la «nomenklatura», término con el que Salinas se refería a las facciones supuestamente retrógradas del PRI, urdió socavar la campaña de Colosio y asesinarlo el 23 de marzo de 1994, para destruir a Salinas, como él sostiene?⁷⁴²

405

En todo caso, la lucha de la elite estalló de manera más

⁷⁴⁰ Ibid., p. 862.

⁷⁴¹ Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*, p. 490.

⁷⁴² *Proceso*, 22 de octubre de 2000. Otras fuentes bien informadas, incluyendo a Urquidí y Gamboa de Buen, creen que esta historia se ajusta en esencia a los hechos.

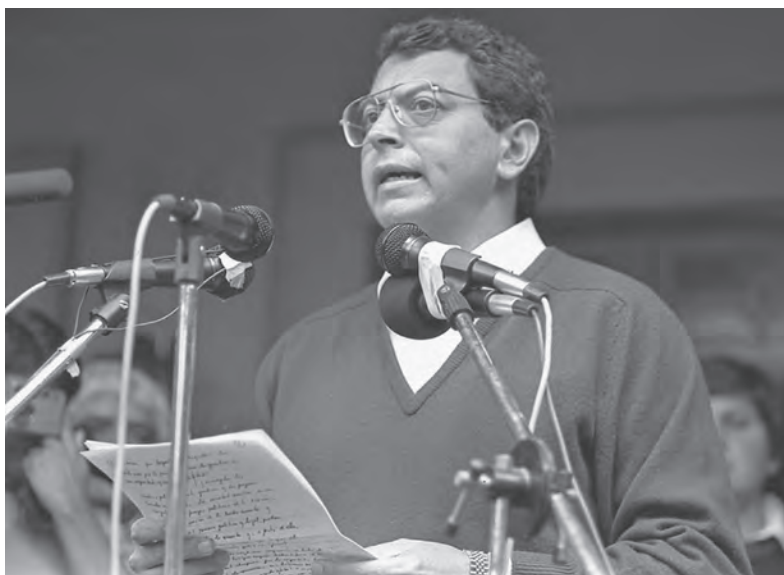
brutal que nunca; las elites políticas se vieron como hundiéndose en el asesinato mutuo. Cuando se le preguntó a Raúl Salinas Lozano, padre de Carlos Salinas y un alto funcionario económico en las décadas de 1950 y 1960, que estimara el nivel de la lucha de 1994 del 1 al 10, dijo: «Ahora estamos hablando seriamente» y expresó 9. Alfonso Corona del Rosal, quien había tenido sólo palabras amables para Luis Echeverría luego de que este último lo había vencido en la contienda para la presidencia, con lo que terminó su carrera política, en 1995 escribió: «nuestro pueblo no olvida su autoritarismo [de Salinas], sus engaños recurrentes y su egolatría. Es probable que si él se presentara en un lugar público, sería atacado».⁷⁴³ La politóloga Joy Langston dijo que las contiendas pasadas para la nominación no habían sido «ni sangrienta[s] ni abierta[s]»; sólo recientemente los políticos del PRI habían «amenazado públicamente con cacerías de brujas contra sus propios compañeros descarriados».⁷⁴⁴ En el año 2000, cuando salió a la luz un informe de un procurador general sobre el asesinato de Colosio, el respetado semanario *Proceso* destacó en su tapa la lucha política de la elite durante tres semanas seguidas: «La Guerra I», «La Guerra II» y «La Guerra III».

Si bien la lucha política no causó las perturbaciones políticas de 1994, las hizo estallar en crisis mayores. Chiapas
406 involucró a un simple puñado de personas en protesta más que a rebeldes, porque ellos sólo tenían un arma que no era broma: el apoyo público vía los medios de comunicación e Internet.⁷⁴⁵ En contraste, los ferrocarrileros, los maestros y

743 Corona del Rosal, *Mis memorias políticas*, pp. 290-291.

744 Langston, «Sobrevivir y prosperar: Una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México», p. 276.

745 Entre otros, Peter H. Smith («Political Dimensions of the Peso Crisis», en Sebas-



Cuando la rebelión estalló denunciando la opresión de los pueblos indígenas en el estado meridional de Chiapas —más una fuerte protesta política que una amenaza militar— Manuel Camacho Solís (arriba), quien había perdido la nominación presidencial, amenazó con tomar las calles para apoyarla. Ningún secretario de Estado en las décadas de 1950 y 1960 habría soñado con correr el riesgo de tal cisma. Salinas puede haber designado a Camacho Solís comisionado para la paz para evitarlo. Los oponentes acusaron a Camacho Solís de usar ese encargo prominente para tratar de obtener la nominación después de todo. Foto: Arturo López.

407

otros sindicatos del sector público que se declararon en huelga en la República Mexicana en 1958 fueron 20 mil y proclamaron su causa parando el sistema nacional de transporte. Desde luego, había muchas diferencias, pero una clave fue

tian Edwards and Moisés Naím, eds., *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1997, p. 40) argumenta que el asunto de Chiapas en sí mismo no era una amenaza seria.

que en 1958 ninguna elite política apoyó a los huelguistas; en 1994 importantes elites políticas sí apoyaron. Camacho Solís, el político fuerte que había perdido la nominación presidencial sólo días antes, advirtió a Salinas que él personalmente tomaría las calles si el gobierno trataba de reprimir la revuelta. La crisis, aunque se tratara de un estallido espontáneo en una región pobre, afectó las entrañas del Estado.

Accediendo a la demanda de Camacho Solís, de designarlo como voluntario «comisionado para la paz», a fin de negociar en Chiapas, Salinas sólo le dio nueva forma a la crisis. Este movimiento instaló a Camacho Solís en el centro de la atención pública y, de manera simultánea, aseguró que continuara su condición de elegible para ser presidente en las elecciones del verano: la Constitución exigía que los candidatos presidenciales renunciaran a sus cargos gubernamentales seis meses antes de las elecciones. Luego, Salinas suplió los aliados de Colosio de cargos clave como secretario de Gobernación y procurador general, sustituyéndolos por los aliados de Camacho Solís.⁷⁴⁶ Como la campaña presidencial de Colosio se perdió de vista, su grupo se enfureció, no sólo contra Camacho Solís, sino contra Salinas.⁷⁴⁷ Un colaborador de Colosio, por ejemplo, culpó a Camacho Solís de ser «un cómplice voluntario de todos aquellos que, encabezados por Salinas y bajo una estrategia realmente premeditada, se propusieron obstaculizar la campaña del licenciado Colosio». Ernesto Zedillo, el jefe de campaña de Colosio en ese tiempo, dice que él temía que Camacho Solís tomara ventaja de su designación como negociador en Chiapas «en función de sus ambiciones

⁷⁴⁶ Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, pp. 488-489.

⁷⁴⁷ Proceso, 22 de octubre de 2000, pp. 16-20; Castañeda, *op. cit.*, pp. 488-498.

políticas muy personales». ⁷⁴⁸

Cualquier asesinato significa una crisis política, pero la muerte de Colosio detonó luchas terribles. Como el propio Salinas lo manifiesta: «La ofensiva política para ganar el control sobre la nominación no esperó siquiera el entierro. La lucha por el poder estalló dentro del PRI». ⁷⁴⁹ Camacho Solís fue acusado de complicidad en el asesinato, y cuando la esposa de Colosio se rehusó exculparlo, lo eliminó de la competencia. Más grave aún, la *nomenklatura* rehusó darle el tiempo y la libertad necesarios a Salinas para elegir un candidato de reemplazo dentro de su gabinete. El límite de seis meses de tiempo para renunciar a un cargo gubernamental, a fin de participar como un candidato, había expirado. El PRI tenía suficientes votos en la legislatura y en los gobiernos estatales para reformar la Constitución, como lo tuvo cientos de veces antes, o, de manera más apropiada, simplemente aprobar una ley para aplazar esa elección, pero los legisladores dirigidos por un antiguo aliado de Echeverría, Augusto Gómez Villanueva, la llamada *nomenklatura*, hicieron saber que bloquearían cualquier cambio. Su candidato era el presidente del PRI, Fernando Ortiz Arana, quien no estaba en el gabinete y por lo tanto era elegible. Como mil millones de dólares se iban de México por día, Salinas eligió a Ernesto Zedillo, ex secretario de Programación y Presupuesto, quien había optado por renunciar para dirigir la campaña de Colosio y por lo tanto era elegible.

409

Entonces, Pedro Aspe se dirigió a todas las conexiones que él había forjado como secretario de Hacienda con los di-

⁷⁴⁸ Ambas citas son de *Proceso*, 22 de octubre de 2000, pp. 17-18.

⁷⁴⁹ Salinas, *México: Un paso difícil a la modernidad*, pp. 884-885.

rectores de los fondos de inversión en Estados Unidos durante seis años, y la administración Clinton concedió una línea de crédito por \$ 6 mil millones. Desde una cantidad de alrededor de \$ 30 mil millones, las reservas de México se redujeron a cerca de \$ 17 mil millones, pero allí se sostuvieron. En esas circunstancias, era un desempeño asombroso.

Las elecciones transcurrieron sin dificultades. Para toda la erosión que el Estado autoritario había experimentado, el poder todavía no estaba en juego.⁷⁵⁰ Si el PRI no ganaba por las buenas, ganaría por las malas contra una oposición fragmentada. El Frente Democrático Nacional, reunido por una facción del PRI en 1988, había logrado encender entonces una protesta de masas sólo a través de un conjunto extraordinario de circunstancias: seis años de 0% de crecimiento, salarios caídos de manera estrepitosa, el derrumbe del mercado de valores, una crisis económica y las promesas incumplidas de los tecnócratas. Su apresurada fundación y la falta de democracia interna —en realidad, la casi carencia de siquiera algún orden interno— debilitaron sus esfuerzos a mediano plazo para convertirse en un partido político viable, el Partido de la Revolución Democrática (PRD).⁷⁵¹ Y el más conservador Partido Acción Nacional (PAN) no mostraba deseo de romper su alianza implícita con la facción de Salinas. Apenas su candidato, Diego Fernández de Cevallos, derrotó tanto a Ernesto Zedillo como al candidato del PRD Cuauhtémoc Cárdenas en un debate en 1994, cuando él paró misteriosamente la cam-

410

750 Castañeda, *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial...*, p. 456; Smith, «Political Dimensions of the Peso Crisis», p. 43; Camacho Solís.

751 Bruhn, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*

pañá.⁷⁵² Ernesto Zedillo ganó de manera abrumadora, más del 20% de los votos.

Y entonces, precisamente después de que la calma parecía haber vuelto a México, la crisis económica explotó, en gran parte debido a la aún agitada lucha política de la elite. No se puede determinar con seguridad cuánto asignar de responsabilidad por la crisis de México de 1994 entre el peso sobrevaluado, la privatización bancaria politizada, las conmociones producidas por el levantamiento de Chiapas y el asesinato de Colosio, por un lado, y una devaluación del peso efectuada de manera torpe el 20 de diciembre, por otro. Pero todos tuvieron un componente de la lucha de la elite en sí.

Los «errores de diciembre» fueron el disparador inmediato de la crisis. Uno de los puntos cardinales de las crisis es que sólo porque una crisis fuera desastrosa no significa que tuviera que suceder. Como los economistas dicen, una economía puede establecer equilibrios diferentes; algunos no son tan terribles y otros son en realidad terribles. La crisis de 1994 en México sobrepasó los peores temores de cualquiera, debido a la torpeza con la cual la administración devaluó el peso.⁷⁵³ González Blanco, un amigo del secretario de Hacienda de Salinas, Pedro Aspe, quien había dejado su cargo en noviembre, lo manifiesta de esta manera:

El cardenal [Juan Jesús] Posadas fue asesinado [en Guadalajara en 1993], estalló el conflicto en Chiapas, mataron a Colosio y asesinaron a [José Francisco] Ruiz Massieu [secretario general del PRI] y a esta frágil economía no le pasaba nada. Zedillo ganó con 17 millones

411

⁷⁵² Smith, «Political Dimensions of the Peso Crisis», p. 43.

⁷⁵³ Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, p. 167; Edwards, «Bad Luck or Bad Policies?», p. 118.

de votos; nadie objetó el triunfo; había regocijo nacional y mundial, y entonces surgieron los problemas económicos. Fue un error en la manera en que se manejó la economía.

El economista chileno Sebastian Edwards, quien había advertido durante dos años que el peso estaba sobrevaluado, dice que el derrumbe fue tan inesperadamente grave debido a «la pérdida casi completa de confianza en México, sus instituciones y sus líderes». ⁷⁵⁴

El asunto que precipitó la crisis fue que la nueva administración actuó de una manera «inexperta y confusa», según la economista mexicana Nora Lustig. Los inversores se sintieron engañados porque sólo unos días antes la administración había prometido no devaluar, y luego, cuando devaluó, no hizo ningún intento para explicar la situación. ⁷⁵⁵ Según Gamboa de Buen, también amigo de Aspe: ⁷⁵⁶

Cuando los americanos empezaron a ver los movimientos de capital, trataron de entrar en contacto con Jaime Serra [el nuevo secretario de Hacienda de Zedillo] y no lo pudieron encontrar. Nadie sabía qué estaba pasando en México. El Secretario del Tesoro de Estados Unidos le habló a Pedro Aspe y le preguntó: «¿Qué está pasando?» Aspe le dijo: «Yo no sé, ya no soy secretario de Hacienda, háblale a Serra». «Ya le hablé y me dijo que al rato se reporta. ¿Qué está pasando?» «No tengo la menor idea.» Fue así como se dio toda la fuga de dinero.

412

Aparentemente, las autoridades mexicanas de Hacienda no habían tenido contacto con el Tesoro de Estados Unidos an-

⁷⁵⁴ Edwards, *op. cit.*, p. 118.

⁷⁵⁵ Lustig, *op. cit.*, p. 168.

⁷⁵⁶ Aspe tiene por política no comentar sobre la crisis de 1994.



A fines de 1994 la economía mexicana estaba en una condición precaria. Quizá era comprensible que el presidente Ernesto Zedillo (arriba) reemplazara al experimentado secretario de Hacienda Pedro Aspe, un enemigo político; pero fue un grave error eliminar los altos rangos de la secretaría bajo Aspe, incluyendo todos los subsecretarios del segundo nivel, 90% de los directores generales del tercer nivel y muchos más. Carente de memoria institucional, la Secretaría de Hacienda devaluó con torpeza y empeoró la crisis económica resultante. Por muchas estimaciones, esa crisis fue la más profunda desde por lo menos la década de 1930. Foto: Arturo López.

tes de la devaluación.⁷⁵⁷ Ellas la anunciaron sin haber establecido algún programa para apuntalar la economía. La administración no se esperó aun al viernes para devaluar, cuando habría tenido un fin de semana para calmar a los mercados. Los inversores sacaron \$ 5 mil millones en dos días.⁷⁵⁸

Aspe había ofrecido permanecer como secretario de Hacienda el suficiente tiempo para responsabilizarse en estabilizar una economía que, él mismo admitía, estaba prendida con alfileres. Pero, según se informa, dijo: «Sí, ¿pero para qué se los quitaron?»⁷⁵⁹ Antonio Sánchez Díaz, entonces presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana, dice que si a Aspe se le hubiera permitido quedarse, «como todo el mundo esperábamos, no se habría dado esa situación», las cosas habrían funcionado mucho mejor: «No digo que se hubiera evitado la crisis, pero sí que habría sido más tenue, no tan drástica... [Serra] no tenía la experiencia ni los contactos ni la imagen de Aspe para manejar estos asuntos».

La razón de que Aspe no permaneciera es que su enemigo político Zedillo —cuya Secretaría de Programación y Presupuesto se había desintegrado en la Secretaría de Hacienda de Aspe— lo removió.⁷⁶⁰ Quizá esto era comprensible, pero no era comprensible que Zedillo vaciara virtualmente toda la Secretaría de Hacienda también, incluyendo todos los subsecretarios por debajo de Aspe, 90% de los directores generales en el tercer nivel, 79 directores de área y 176 subdirectores.⁷⁶¹

757 Edwards, *op. cit.*, p. 117.

758 Lustig, *op. cit.*, p. 162.

759 *Proceso* (15 de octubre de 2000, p. 31) menciona a Antonio Sánchez Díaz en esta y en la siguiente cita.

760 González Blanco y Gamboa de Buen; *Proceso*, 15 de octubre de 2000.

761 Salinas, *México: Un paso difícil a la modernidad*, p. 1114.

Al hacer esto, Zedillo destruyó toda la memoria institucional precisamente cuando más se necesitaba para manejar la devaluación. Por una razón no aparente, más que arrasar al grupo de Aspe, él había quebrantado una tradición precedente a la Revolución Mexicana, la de mantener la continuidad en Hacienda, una tradición que aun el presidente Vicente Fox del opositor PAN restableció después de ganar las elecciones de julio del año 2000. Fue un contraste chocante con lo sucedido en 1964, cuando el presidente Gustavo Díaz Ordaz había designado de nuevo a su rival presidencial, el secretario de Hacienda Ortiz Mena, junto con el resto de su equipo de Hacienda, para suavizar de manera exitosa una precaria situación económica.⁷⁶²

ESTABILIDAD EN COLOMBIA Y BOLIVIA

Algunos autores han sugerido que la estabilidad económica depende de algo como la cooperación de la elite existente en México en las décadas anteriores al año 1970, y que las crisis económicas pueden ser causadas por algo similar a la lucha de la elite que estalló en México después de 1970. Sin embargo, éstas son consideraciones dispersas, que no se forjaron en una línea de pensamiento general. Una de las más interesantes es la respuesta de Albert O. Hirschman a las publicaciones sobre (una de esas expresiones barrocas de los politólogos) el «autoritarismo burocrático».⁷⁶³ Esa literatura ve el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones como causante del derrocamiento de las democracias latinoamericanas por las fuerzas armadas en las décadas de 1960 y

415

⁷⁶² Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-70*, p. 47.

⁷⁶³ Hirschman, «The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economic Determinants».

1970. Los regímenes resultantes son llamados autoritario-burocráticos porque burocracias militares modernas, más que individuos fuertes, fueron las que manejaron los gobiernos.

Robert R. Kaufman expone en particular, de manera bien clara, el argumento acerca del autoritarismo burocrático.⁷⁶⁴ Él admite que los oficiales militares nunca consideraron específicamente que se agotara el modelo de sustitución de importaciones; es probable que ellos jamás hayan oído hablar de él. Más bien, él argumenta que, cuando el agotamiento industrial paró el crecimiento, ejerció presiones insoportables sobre los gobiernos elegidos de manera democrática. Aunque presionados por la disminución del crecimiento, ellos no podían abandonar su base política —empresas nacionales y trabajadores de las industrias de sustitución de importaciones—, así que otorgaron cada vez más subsidios y programas de bienestar social a estos constituyentes esenciales. Como resultado, pidieron empréstitos y gastaron en el camino directo hacia las crisis económicas y el caos político, después de lo cual las fuerzas armadas entraron para resolver las cosas. Si bien esta literatura trata de explicar los golpes militares, debe asimismo explicar necesariamente las fuertes crisis económicas que los precedieron y los dispararon. Si algo más había originado las crisis, esto también habría sido una causa importante de los golpes.

El economista Hirschman duda de que el modelo de sustitución de importaciones se hubiera agotado o que pudiera haber causado las dictaduras militares que abarcaron Brasil en 1964, Chile en 1973 y Argentina en 1976. Es más,

⁷⁶⁴ Kaufman, «Industrial Change and Authoritarian Rule in Latin America: A Concrete Review of the Bureaucratic-Authoritarian Model».

él argumenta, si la sustitución de importaciones se hubiera bloqueado, ¿por qué no habría causado también un golpe en Colombia, la cual estaba aproximadamente en la misma etapa de desarrollo económico? Él ve un problema común en América Latina, el de una «escalada ideológica», el clima que —*Política palaciega*... argumenta— Echeverría también enfrentó en México. Intelectuales y economistas vociferadores de izquierda desafiaron al Estado para lograr cada vez más metas imposibles —finalizar con la «dependencia» del Primer Mundo, la cual databa del momento en que los conquistadores pusieron sus pies en estas tierras, y terminar con una grave desigualdad distributiva, la cual era anterior aun a los conquistadores— y los intereses empresariales reaccionaron brutalmente. Hirschman sostiene que Colombia escapó porque el carácter cerrado y firme de sus elites políticas suavizó tal escalada. Como en otras partes, ellas se dividieron entre las defensoras de la empresa y la «función empresarial», por un lado, y las defensoras de los trabajadores y la «función de reforma», por otro. Pero ellas pudieron rescatar el «pluralismo limitado» (uno apenas llamaría a la Colombia de esos días una democracia) porque, a diferencia de sus contrapartes en Brasil, Chile o Argentina, todas pertenecían a una «oligarquía» duradera.

417

La comunicación entre los dos grupos era a menudo tirante, pero nunca lo suficiente para cortarse, en parte debido a relaciones personales y en parte porque, después de un tiempo, fue obvio que los reformadores... no eran de ninguna manera revolucionarios, sino que estaban actuando dentro de los mejores intereses de sus hermanos.⁷⁶⁵

765 Hirschman, «The Turn to Authoritarianism in Latin America...», p. 95.

Aunque parezca extraño de un economista (quizá porque él escribió en 1979 antes de las crisis devastadoras de la década de 1980 en América Latina), Hirschman no se pregunta si esta relación que funcionó entre las elites políticas asimismo sostuvo el exitoso manejo macroeconómico de Colombia. Pero para la mayor parte del siglo xx, esta nación gozó de una inusual estabilidad económica. Se trató de un solo caso, entre los principales países latinoamericanos, que evitó la crisis de la deuda durante la «década perdida» de los años ochenta.⁷⁶⁶

Una explicación usual para la estabilidad de Colombia, así como para la de México en las décadas de 1950 y 1960, es una secretaría de Hacienda independiente. Por ejemplo, el economista colombiano Miguel Urrutia argumenta que después de que finalizó la violencia extendida en 1958, todas las administraciones designaron un tecnócrata o un industrial como ministro de Hacienda y le dieron «prácticamente poder total en las áreas de política monetaria, fiscal y cambiaria. En consecuencia, estas áreas se aislaron de la política diaria».⁷⁶⁷ Urrutia hace un intento no convincente de sugerir por qué lo que él llama un «Estado clientelista» —con un sistema de distribución del dinero por goteo a través de los rangos para crear apoyo— cedería tan fabuloso recurso como la Secretaría de Hacienda a un puro tecnócrata.

418

La cooperación de la elite parece una mejor explicación de

766 Barbara Stallings, «Politics and Economic Crisis: A Comparative Study of Chile, Peru, and Colombia», en Joan M. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990, pp. 156-159.

767 Miguel Urrutia, «On the Absence of Economic Populism in Colombia», en Rüdiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 384.

la estabilidad de Colombia. En 1946, se inició una guerra civil que dio un giro para empeorar: campesinos aliados con los liberales luchaban contra otros aliados con los conservadores, principalmente por la tierra; como resultado, unas 200 mil personas fueron matadas. Una generación entera llegó a considerar a la violencia, capturada en algunas de las obras de Gabriel García Márquez, sencillamente como la forma de vida normal. Finalmente, en 1957 y 1958, los líderes de los dos partidos principales se reunieron en secreto, en un inicio en España,⁷⁶⁸ para elaborar un pacto de poder compartido denominado el Frente Nacional. La presidencia se alternaría entre ellos cada cuatro años; ellos dividirían igualmente los altos cargos administrativos y la legislatura, y ningún otro partido podría participar en las elecciones. Asentado de manera clara y comprensible en una declaración formal y aprobado por plebiscito, el pacto duró formalmente hasta 1974, pero aun después de su terminación, por la Constitución se requería que cualquier partido que perdiera la presidencia retendría «una participación adecuada y justa» en el poder ejecutivo.⁷⁶⁹ Tal promesa de supervivencia política daba a ambas partes un interés suficiente en la estabilidad a largo plazo del régimen para colocar tecnócratas encargados de la Secretaría de Hacienda. En la década de 1980 la violencia regresó en la forma de guerrillas, traficantes de droga y escuadrones de la muerte errando por el campo, pero el hecho de que Colombia evitara la crisis de la deuda sólo subraya la importancia para la política económica del consenso de elites, en contraste a la

⁷⁶⁸ Lowell G. Field y John Higley, *Research in Politics and Society*, vol. 1, 1985, p. 27.

⁷⁶⁹ Harvey F. Kline, «Colombia: The Struggle Between Traditional 'Stability' and New Visions», en Howard J. Wiarda y Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, Boulder, Westview Press, 1990, pp. 240-242.

paz social general. Cuando las amenazas violentas externas comenzaron a perturbar el Estado en la década de 1990 —se establecieron en efecto nuevas elites fuera del pacto— ellas finalmente erosionaron el largo registro de estabilidad económica.

En 1985, una administración recientemente elegida en Bolivia forjó un pacto similar de elite, en realidad basado en esta opinión del éxito de Colombia, a efectos de poner fin a una de las peores hiperinflaciones. Con una inflación de más del 10,000%, y que se calculaba que aumentaría a 60,000% en el verano de 1985,⁷⁷⁰ habría sido imposible fijar el tipo de cambio de divisas; de esta manera, en cierto sentido, había un derrumbe monetario continuo, pero el problema principal se veía como inflación. A estas tasas de inflación, el precio de un pan, por ejemplo, aumenta continuamente; cuando un cliente entra, el propietario de la tienda llama a la panadería para conocer el precio de la hora.

El presidente Víctor Paz Estenssoro trataba de imponer su Nueva Política Económica, un paquete estándar de recorte de empleo en el sector público, reducción de los déficit fiscales (éstos habían alcanzado un increíble 23% del PIB) y congelación de salarios. Él pudo declarar un estado de sitio para bloquear a la Central Obrera Boliviana, la cual, como siem-
420 pre, contrapesó para desafiar las medidas de austeridad, pero no pudo mantener el estado de sitio sin el apoyo del Congreso, y su partido, el Movimiento Nacionalista Revolucionario,

770 Eduardo A. Gamarra, «Crafting Political Support for Stabilization: Political Pacts and the New Economic Policy in Bolivia», en William C. Smith, Carlos H. Acuña y Eduardo A. Gamarra (eds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Contemporary Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 1994, p. 104 y nota 1.

carecía de mayoría en el Congreso.

Paz Estenssoro resolvió su problema político al forjar la cooperación de la elite. Su pacto con el principal partido de oposición, Acción Democrática Nacionalista del General Hugo Banzer Suárez, consiguió el apoyo legislativo para el plan económico a través del clientelismo —empleos en el sector público—, y en una adenda secreta prometió respaldar a Banzer como presidente en la siguiente elección. El plan era alternar la presidencia entre los partidos; en resumen, garantizar la supervivencia política a cambio de la supremacía presidencial en la política durante cada ejercicio presidencial. Este Pacto por la Democracia neutralizó al Congreso —entonces una mayoría votaba como se le decía— y permitió que Paz Estenssoro instalara un «superministerio» de Planeación para administrar la economía relativamente liberada. Eduardo A. Gamarra argumenta en un ensayo que ese pacto, una versión a menor escala del pacto entre liberales y conservadores colombianos, «fue clave para asegurar la continuidad» del plan económico.⁷⁷¹ Paz Estenssoro abatió la inflación a 15% y aunque el crecimiento permaneció estancado —2 a 3% anual para fines de la década de 1980—, por lo menos fue mejor que la contracción de la economía de comienzos de los años ochenta. Después, el principal partido de izquierda fue persuadido a entrar en el pacto a cambio de una reforma electoral planeada, o así los partidos esperaban, para dar a los tres un oligopolio en materia de poder político.⁷⁷²

421

El pacto se destruyó en 1989. El candidato del Movimiento Nacionalista Revolucionario, el ex superministro de Pla-

⁷⁷¹ *Ibid.*, p. 107.

⁷⁷² *Ibid.*, p. 109.

neación, lo quebrantó al iniciar una campaña negativa al estilo estadounidense.⁷⁷³ (Ni hablar, tampoco en este caso, de la suposición de que los exitosos ministros de Hacienda necesitan independencia política). Él no obtuvo una mayoría, así que, de acuerdo con la Constitución, recayó en el Congreso la designación de presidente. Ninguno deseaba cooperar con el Movimiento Nacionalista Revolucionario, pero habiendo visto cuán bien había funcionado el pacto en el pasado, los otros dos partidos forjaron un nuevo pacto. Éste también tuvo sus problemas, pero el principio estaba claro: la cooperación de la elite era una manera efectiva de gobernar la economía.

ARGENTINA EN EL AÑO 2001

La crisis que estalló en Argentina en el año 2001 muestra cómo la lucha de la elite puede socavar la estabilidad económica incluso en una democracia consolidada. Y a pesar del famoso espectáculo del paso de cinco presidentes en dos semanas, la democracia de Argentina probó que estaba consolidada, precisamente porque se sostuvo a través de la crisis. Cuando el presidente de Argentina renuncia, como Fernando de la Rúa fue forzado a hacerlo el 20 de diciembre de 2001, la Constitución da al Congreso un poder esencialmente parlamentario para negociar un reemplazo. A pesar del aparente
422 desorden, la negociación maratónica resolvió la crisis política de acuerdo con las leyes y los procedimientos establecidos.⁷⁷⁴ Ninguno, y mucho menos los militares, ni siquiera sugirió la posibilidad de la intervención militar. No obstante, aun en tal contexto democrático, la lucha política de la elite —primero

⁷⁷³ Ibid., p. 110.

⁷⁷⁴ Hector E. Schamis, «Argentina: Crisis and Democratic Consolidation», *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, abril de 2002, p. 90.

dentro del Partido Peronista (mejor denominado Justicialista) cuando Carlos Menem fue presidente a fines de los años noventa, luego dentro de la Alianza, una alianza de partidos que retuvo la presidencia de octubre de 1999 a diciembre de 2001— fue una importante causa de la crisis económica.

La crisis económica de Argentina compitió con la de Indonesia por ser de las peores que le habían acontecido a un país desde la Gran Depresión. El peso se desplomó cerca de 75% con respecto al dólar, la producción económica se hundió a su nivel de casi una década antes, el sistema bancario colapsó, la cifra oficial de desempleo subió al 22% y apenas en los seis primeros meses del año 2002, 1.5 millón de personas cayeron por debajo de la línea de pobreza.⁷⁷⁵

La crisis tuvo importantes causas económicas no relacionadas con próximos acontecimientos políticos.⁷⁷⁶ El denominado Consejo Monetario de Argentina, no un consejo del todo sino un mecanismo para fijar la paridad del peso con respecto al dólar, fue sin lugar a duda un plan equivocado, en particular debido a que los principales socios comerciales del país son Brasil y la Unión Europea. Desde el comienzo,

775 Javier Corrales, «The Politics of Argentina's Meltdown», *World Policy Journal*, vol. 19, núm. 3, otoño de 2002, 2 pp.

776 Mi descripción de la economía de la crisis en Argentina proviene fundamentalmente de la ponencia de Paul Krugman sobre la crisis argentina que presentó en la Universidad de Texas el 22 de abril de 2002. Él pone énfasis en la importancia de las sacudidas externas y en los acontecimientos circunstanciales; no cree que el déficit fiscal fuera lo bastante grande para explicarla. Aparte de encontrar que la descripción de Krugman es convincente, la sigo porque es la más **difícil** de que se ajuste a las causas políticas internas. La mayoría de los otros relatos económicos, como el del FMI, ponen más énfasis en los déficit fiscales, lo cual deja más espacio para las causas políticas nacionales, lo que fortalece el argumento que planteo, siguiendo a Corrales («The Politics of Argentina's Meltdown») y a Schamis («Argentina: Crisis and Democratic Consolidation»).

debería haber sido obvio que si el dólar se sobrevaluaba en comparación con el real brasileño y el euro, como sucedería inevitablemente alguna vez, el peso argentino se sobrevaloraría también, como ocurrió. En especial después de la crisis y de la devaluación del real a fines de 1998 y comienzos de 1999, las exportaciones de Argentina se volvieron no competitivas en Brasil, con la consiguiente erosión de su acceso a las reservas extranjeras. La dolarización del sistema bancario argentino —muchos prestatarios obtuvieron préstamos denominados en dólares— hizo que la crisis fuera mucho peor porque dejó a los prestatarios adeudando varias veces más en pesos después del derrumbe. Desde luego, ellos no pudieron pagar, así que el sistema bancario colapsó. Además de estos problemas económicos, el tratamiento duro del FMI y del Tesoro de Estados Unidos para Argentina, en fuerte contraste con el apoyo otorgado a México después de 1994, produjo un perjuicio mucho peor del que era inevitable.

No obstante, el politólogo Javier Corrales argumenta de manera convincente que una condición que él denomina el «Estado sin un partido» —la lucha política entre el presidente y las facciones de su propio partido— contribuyó de manera importante a la crisis económica de Argentina.⁷⁷⁷ El problema del Estado sin un partido comenzó en Argentina con

424 Carlos Menem, presidente de 1989 a 1995. Él se aseguró una reforma constitucional en 1994 para permitir la reelección presidencial por un segundo periodo; fue reelecto y desempeñó de nuevo el cargo desde 1995 hasta 1999. Hacia mediados del periodo él sucumbió a la mentalidad del caudillo (o siempre fue su mentalidad) y comenzó a tratar de conseguir

777 Corrales, «The Politics of Argentina's Meltdown».

un tercer mandato inconstitucional. Menem planeó ganar el apoyo de su propio partido y ejercer suficiente presión sobre la Corte Suprema de Justicia de la Nación para declarar que su primer periodo no contó como uno de los dos permitidos por la nueva Constitución. Pero, además de tener al 80% del electorado en contra, su estrategema amenazaba el futuro político de fuertes gobernadores peronistas, en especial Eduardo Duhalde de la provincia de Buenos Aires. El resultado fue una contienda intrapartidaria por el poder, no sólo sobre quién sería el próximo candidato presidencial, sino asimismo sobre las reglas fundamentales para ascender en el poder.

Esta contienda por el poder «desencadenó una carrera de gastos entre el presidente y los principales gobernadores peronistas», según Corrales.⁷⁷⁸ En particular, Duhalde impulsó el importante déficit de Buenos Aires de 7% de los ingresos en 1997 a 25% de los ingresos en 1999. Los funcionarios económicos recomendaron el incremento de los impuestos, la disminución de los gastos y el uso de fondos de la privatización para liquidar la creciente deuda, pero ni Menem ni los gobernadores lo harían. Corrales finaliza:

El único recurso que les quedaba a los funcionarios económicos era aumentar los ya elevados niveles de deuda y demorar los pagos de los proveedores del sector público. Esto sólo servía para restablecer el «déficit de credibilidad» que había afligido al Estado en la década de 1980. Una vez más, el gobierno estaba en la tarea de engañar a los agentes privados... Cuando las sacudidas posteriores a la crisis financiera de Rusia afectaron a Argentina a mediados de 1998, la «preocupación» de

⁷⁷⁸ Ibid., p. 33.

los líderes empresariales escépticos se convirtió en pánico.⁷⁷⁹

Una duda acerca de este argumento es que el total de los déficit fiscales de Argentina en 1997 y 1998, cuando se dio la contienda Menem-peronistas, era bastante moderado. Sin interés sobre la deuda —la cual se había contraído principalmente por llevar a cabo una privatización de la seguridad social y la reestructuración bancaria apoyada por el FMI—⁷⁸⁰ los propios datos de Corrales muestran que Argentina estaba manejando un pequeño superávit fiscal.⁷⁸¹ Si se incluye el interés, el déficit de ambos años fue de 2.1% del PIB, para nada un nivel considerado peligroso.⁷⁸²

El mayor problema de Argentina debe de haber sido el «déficit de credibilidad» del Estado. Como con el fracaso del precio del petróleo de México en 1981, este tipo de déficit bien puede contribuir a una crisis. Si los líderes empresariales respondieron a los pagos diferidos y a los engaños del Estado, las discusiones fuertes entre los funcionarios económicos y políticos, y las luchas de poder entre Menem y los gobernadores, los temores de ellos, junto con la crisis rusa, bien pudieron disparar una caída de inversión. Y así ocurrió. Entre la crisis rusa de julio de 1998 y mediados de 1999, la producción industrial cayó casi 20%, llegó a cerca de su nivel de 1993.⁷⁸³ Una profunda recesión estableció el escenario para la crisis que llegaría en 2001, como la representación en cámara lenta de acontecimientos predestinados.

779 Ibid., p. 34.

780 Schamis, «Argentina: Crisis and Democratic Consolidation», pp. 84-85.

781 Javier Corrales, «The Political Causes of Argentina's Recession», Washington, Woodrow Wilson Center, 2001, p. 21.

782 Los datos del déficit provienen de Corrales, «The Political Causes of Argentina's Recession», p. 21. Krugman dice que el déficit no era suficiente para causar crisis.

783 Corrales, «The Political Causes of Argentina's Recession», p. 20.

Parte de la explicación de Corrales de la crisis final de 2001 parece dudosa: el concepto de que la Alianza que ganó la elección presidencial en 1999 sufría de analfabetismo económico.⁷⁸⁴ Un antiguo patriarca, Raúl Alfonsín, era líder de uno de los partidos de la Alianza; organizadores populares, más que experimentados administradores, tuvieron un papel importante en el otro. Corrales dice que la representación de la Alianza en el Congreso carecía de «expertos técnicos», que sólo 3% eran economistas en comparación con 12% de los peronistas de Menem. Por lo tanto, la Alianza supuestamente no comprendió la gravedad de los déficit fiscales y no previno al presidente De la Rúa para que equilibrara el presupuesto. Pero los políticos-economistas con dificultad resisten las políticas económicas peligrosas: una evidencia de esto lo constituyen los gobiernos de De la Madrid y Salinas. Además, no está claro de que los déficit de Argentina, menores del 4% del PIB incluyendo los intereses en el año 2000, fueran tan terribles.⁷⁸⁵ Paul Krugman, difícilmente desprovisto de pericia técnica —es Nobel en Economía—, argumenta que no lo eran.

El argumento más convincente de Corrales se centra en la manera en que De la Rúa se enemistó con la Alianza política que lo había respaldado. La Alianza se constituyó en 1996 entre la Unión Cívica Radical, un partido establecido al cual le había ido mal en las elecciones de 1995, y el Frente para un País en Solidaridad (Frepaso), un partido *ad hoc* de socialistas, líderes pro derechos humanos y disidentes peronistas, al cual le había ido sorprendentemente bien en 1995, pero que

427

784 Corrales habla de «no adaptación» («The Politics of Argentina's Meltdown», pp. 34-35), pero el significado parece ser analfabetismo económico.

785 La cifra del déficit es de Corrales («The Political Causes of Argentina's Recession», p. 21) tomada de datos del FMI.

reconocía su debilidad a largo plazo. De la Rúa, el candidato presidencial del partido Radical, ganó las elecciones internas de la Alianza contra el candidato del Frepaso y cuando él entró en funciones, en octubre de 1999, sólo le dio al Frepaso dos cargos de segunda importancia en el gabinete. De la Rúa incluso excluyó a muchos de su propio partido, y designó más bien a asesores a quienes les faltaba experiencia política.⁷⁸⁶ En consecuencia, De la Rúa entró en desacuerdo con su propia coalición desde el comienzo.

Las tasas de interés exigidas por los prestamistas extranjeros subieron de manera paralela a la lucha política entre De la Rúa y su propia coalición. Cuando el conflicto se intensificó entre De la Rúa y el vicepresidente Carlos Álvarez en otoño del año 2000, y el vicepresidente renunció, la posición de Argentina en la clasificación de riesgo-país, así como las tasas de interés que tenía que pagar, comenzaron a subir.⁷⁸⁷ Para la primavera de 2001, después de que dos ministros de Economía fueron perseguidos y removidos en dos semanas por los oponentes de De la Rúa,⁷⁸⁸ Argentina fue forzada a pagar 12% de interés.⁷⁸⁹ En el año 2000, el déficit presupuestario era sólo 3.6% del PIB, un nivel de apenas desastre, pero el incremento desde 1998 se debía **únicamente** a los pagos de interés.⁷⁹⁰ Cuando funcionarios estadounidenses pusieron en claro que ellos no ayudarían a Argentina, la crisis económica fue inevitable.

El colapso de la administración de De la Rúa, en diciem-

786 Schamis, «Argentina: Crisis and Democratic Consolidation», pp. 86-87.

787 Ibid., pp. 85, 87.

788 Corrales, «The Politics of Argentina's Meltdown», p. 35.

789 Schamis, *op. cit.*, p. 85.

790 Corrales, «The Political Causes of Argentina's Recession», p. 21.

bre de 2001, proporcionó una extraordinaria medición *ex post* de la lucha interna que lo había causado. Cuando De la Rúa pidió a la oposición peronista formar una coalición, le rechazaron la propuesta. Temeroso de una posible desintegración de la misma democracia, el politólogo Héctor E. Schamis le preguntó a un funcionario peronista por qué. La respuesta fue que incluso los líderes del Congreso del propio partido del presidente habían rehusado formar parte de cualquier gobierno que él pudiera dirigir.⁷⁹¹ Schamis concluye que Fernando de la Rúa cayó como había gobernado: «en desacuerdo con su mismo partido».

¿POR QUÉ IMPORTA LA POLÍTICA DE ELITE?

Ninguna circunstancia histórica general dictó que la cooperación entre las elites políticas mexicanas debía erosionarse a comienzos de la década de 1970. Fue un accidente que Luis Echeverría no resultó ser el hombre del sistema político que todos pensaban, sino un agitador que atacó las reglas no escritas. Gustavo Díaz Ordaz, al elegir a Echeverría como su sucesor, cometió sencillamente un error. En realidad, la difusión de la escalada ideológica en América Latina dificultó que se sostuviera la cooperación de la elite, pero Colombia se las arregló para que eso no sucediera, y México pudo haberlo logrado. Quizá el mantener la cooperación de la elite habría sido peor a la larga, prolongando la transición a la democracia, o quizá habría apoyado el crecimiento económico e incluso facilitado la transición. Nunca lo sabremos. Pero podía haber perdurado mucho más tiempo.

¿La cooperación política de la elite en México podía haber

⁷⁹¹ Schamis, *op. cit.*, p. 85.

continuado de manera indefinida? Es muy dudoso. La enorme autoridad del presidente en ejercicio —una de las dos reglas no escritas— le proporcionaba el mecanismo para quebrantar la otra regla no escrita: la promesa de que todos los grupos sobrevivirían. Desde luego, el presidente sabía que, al elegir al sucesor inadecuado —uno que cerrara el futuro político de las corrientes opuestas del PRI— podía destruir el régimen, pero él nunca sabía realmente dónde estaba la línea, y no había un juez externo para mantenerlo dentro de ella. Él presionaba hasta lo que consideraba que era seguro, y si presionaba demasiado para perpetuar sus creencias ideológicas o establecer una dinastía, la evidencia sería el irreparable daño que causaría. Las elites políticas perjudicadas verían que había violado las reglas no escritas, como la Corriente Democrática vio cuando De la Madrid garantizó su desaparición política dentro del PRI, pero ellos no tenían palanca para pararlo con anticipación. El único recurso que ellos tenían, después de que él actuara, era llevar a cabo la siempre implícita amenaza del cisma.

La cooperación política de la elite no es con seguridad enemiga de la democracia. Michael Burton, Richard Gunther y John Higley han argumentado, en una serie de artículos, que el «acuerdo de la elite» —reglas para ascender en el poder político que aseguren la supervivencia de todas las facciones principales, aunque ellas pierdan en contiendas para la sucesión en particular— es el requisito de una democracia consolidada.⁷⁹² Su argumento se excede en cierto modo. En

792 Michael Burton, Richard Gunther y John Higley, «Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes», en John Higley and Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; Lowell G. Field, John Higley y Michael G. Burton,

el sentido que ellos le dan, el establecimiento de la elite proporciona una base más para la estabilidad que para la democracia. Por ejemplo, estos autores dicen específicamente que México después de 1950 gozaba del requisito del consenso de la elite,⁷⁹³ al igual que *Política palaciega*... lo ha argumentado, pero ciertamente no era una democracia. En realidad, se puede argumentar que México se convirtió en una democracia sólo después que las elites políticas, al hacer pedazos ese consenso, destruyeron el antiguo régimen autoritario.

Un concepto más convincente es que una democracia consolidada sirve como una especie de juez externo —el juez externo que no existía para limitar a los presidentes en el antiguo sistema mexicano— capaz de sostener la cooperación política. Barry R. Weingast plantea esencialmente este argumento. La idea es que los ciudadanos ven un conjunto básico de reglas de gobierno, escritas o no escritas, como garantía de sus propios intereses vitales a largo plazo —por ejemplo, protegiéndolos contra la violación de sus derechos humanos o la confiscación de su propiedad. Y ellos deben estar dispuestos a defender las reglas, incluso a costa de renunciar a un beneficio a corto plazo.⁷⁹⁴

Por ejemplo, el intento del presidente Franklin Delano Roosevelt en 1937, de influir en la composición de la Suprema Corte para que ésta apoyara sus políticas, murió, porque aun muchos de sus partidarios rechazaban el plan como una

431

«A New Elite Framework for Political Sociology», *Revue Européenne des Sciences Sociales*, vol. 28, núm. 88, 1990.

793 Field y Higley, *Research in Politics and Society*, p. 19.

794 Barry R. Weingast, «The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law», *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2, junio de 1997, p. 260.

ilegítima violación constitucional.⁷⁹⁵ En 2001, la democracia de Argentina sobrevivió, a pesar de peores presiones económicas que aquéllas que habían derribado a muchos gobiernos elegidos en el régimen anterior, no debido a la restricción de las elites políticas —Carlos Menem recurrió a las mismas tácticas de caudillo como siempre—, sino porque la sociedad argentina, incluyendo las fuerzas armadas, entonces permaneció unida contra la usurpación constitucional. En efecto, Argentina había desarrollado lo que una generación anterior de politólogos llamó «cultura cívica».

Mas la cultura cívica no reemplaza a la política de elite; ambas desempeñan diferentes aunque importantes roles. De manera similar, el apoyo fundamental para la democracia —un plebiscito tan fuerte que no necesita incluso sostenerse— no puede restringirse tampoco a la política diaria. La gente toma las calles para denunciar el autoritarismo, no los errores macroeconómicos (excepto después de que estalle una crisis). El amplio consenso que rescató la democracia de Argentina no pudo impedir que la lucha política de la elite corrompiera la economía. Aun encima de una estructura política firme puede surgir la lucha de la elite destruyendo toda formulación política coherente sin necesariamente destruir el régimen. Desde luego, la cooperación de la elite no garantiza la estabilidad económica —nada lo hace, porque las crisis tienen muchas causas posibles, que fluctúan desde las sacudidas externas hasta un simple error—, pero la lucha de la elite viene a concluir por garantizar la crisis.



795 *Ibid.*, p. 254.

DATOS FISCALES MEXICANOS

Los datos fiscales mexicanos están ampliamente disponibles en las publicaciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Estadísticas históricas de México del INEGI utilizan la mejor fuente básica: *Cuenta de la Hacienda Pública Federal* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicada en volúmenes anuales y que sólo está disponible en las propias bibliotecas de la Secretaría. Por ejemplo, Cárdenas, en el Cuadro A.25 de *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, y en el Cuadro 1.7 de *La política económica en México, 1950-1994*, usa *Estadísticas históricas de México*.

433

Lamentablemente, *Estadísticas históricas de México* —y muchas otras fuentes secundarias— presentan datos fiscales que plantean serios problemas. Por una cuestión, los datos de *Estadísticas históricas de México* anteriores a 1980 tratan con frecuencia el empréstito como parte del ingreso y lo incluyen en datos sobre ingresos (véase INEGI, *Estadísticas históricas de México*, Aguascalientes, 1994, Cuadro 17.6, pp. 760-761; así-

mismo, las gráficas 17.6a y 17.6b). Como es obvio, si el empréstito es incluido en ingresos, no existe ni un déficit ni un superávit (excepto en la medida en que el gobierno pida préstamos en exceso o de menos del necesario para cada año). Este problema puede corregirse fácilmente: *Estadísticas históricas de México* proporcionan el monto del empréstito, así que uno puede deducir esta cantidad para obtener el ingreso real, como lo hice yo.

El otro problema importante —encontrado en muchos de los datos fiscales mexicanos de las fuentes secundarias, así como también en *Estadísticas históricas de México*—, y rara vez identificado, es más difícil de corregir: en los pagos de la deuda está incluida la amortización, al igual que los intereses. La amortización no es un gasto real. Por ejemplo, supongamos que el ingreso de un gobierno asciende a \$ 100 mil millones y gasta \$ 105 mil millones, de los cuales \$ 5 mil millones lo son por concepto de empréstito. El gasto total es obviamente \$ 105 mil millones. Ahora supongamos que todo es igual, pero el gobierno tiene \$15 mil millones de deuda a corto plazo para liquidarla y renovarla durante el curso del año (muchas series de bonos a 28 días del gobierno mexicano deben liquidarse y renovarse constantemente). Ahora bien, el ingreso del gobierno todavía asciende a \$ 100 mil millones y gasta
 434 \$ 105 mil millones, pero pide en préstamo \$ 20 mil millones y amortiza o liquida \$ 15 mil millones del principal. Como es obvio, su gasto real es aún \$ 105 mil millones, pero si la amortización está incluida, los datos indican que gasta \$ 120 mil millones. En general, alrededor de 15% del gasto gubernamental mexicano, incluso durante la década de 1960, era en realidad amortización de la deuda, y la cantidad variaba de manera considerable cada año. Los datos del presupuesto

que comprenden amortización, propiamente llamado «gasto bruto», pero no clasificados de manera adecuada, son por lo tanto irregulares y muy problemáticos. Asimismo, la amortización es incluida con frecuencia en el gasto de las empresas estatales, de donde puede ser particularmente difícil detectar o extraer.

La mejor serie de datos fiscales de largo plazo, que se remonta a 1965, excluyendo la amortización, y llamada de manera adecuada «gasto neto», se halla en los apéndices a los *Informes de gobierno* de Carlos Salinas. Lamentablemente, la administración de Zedillo no continuó esa serie de datos de largo plazo. En otra serie, los datos fiscales de la «situación financiera» del gobierno federal, del Departamento del Distrito Federal y de las empresas estatales excluyen por lo general la amortización, o la indican y extraen la cantidad neta, pero es de lamentar que este tipo de datos no da por lo general el gasto total, sino sólo el déficit del gasto corriente y del gasto de capital, y *Estadísticas históricas de México* no proporcionan la «situación financiera».

A menos que uno vaya a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por datos anteriores a 1965, uno tiene que quedarse con la información proporcionada por *Estadísticas históricas de México* u otras fuentes igualmente problemáticas, tal como *Nacional Financiera*, *La economía mexicana en cifras*, en donde no se indica la amortización y por consiguiente no se puede deducir la cantidad neta. Izquierdo (*Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-70*, México, FCE, 1995, cuadros VII.4 y VII.5) proporciona las cifras correspondientes a la amortización por separado para los años 1959-1970. Él fue un importante asesor económico de la Secretaría de Hacienda durante la mayor parte de ese periodo, por lo tanto es

una fuente confiable. En INEGI, *Información sobre gasto público, 1970-1980* (Aguascalientes, 1983, Cuadro 1.6, p. 5), se detalla asimismo la amortización como una porción del gasto del sector público para la década de 1970. La corrección de datos proporcionados por *Estadísticas históricas de México*, al extraer la cantidad neta de la amortización dada por alguna de estas fuentes, proporciona esencialmente las mismas cifras que los *Informes de gobierno* de Salinas para 1965 en adelante.

Siempre deduje el empréstito de las cifras de ingresos, mas como no tengo datos sobre amortización antes del año 1959, yo lo he dejado en gasto total, como todos lo hacen. Así, los datos sobre el gasto total y el déficit total para el periodo anterior a 1959 deben tratarse como información que genera una mayor incertidumbre que la usual.

El gasto excluyendo el servicio de la deuda, es decir, excluyendo tanto la amortización como el interés —que yo sepa— es confiable. Por lo tanto, el crecimiento del gasto puede calcularse con razonable confianza desde ese concepto (el gasto excluyendo el servicio de la deuda), y es un buen indicador de déficit (pero, desde luego, menor de lo que el déficit total debería ser).

436 La cifra de Izquierdo para los pagos totales de deuda correspondientes al año 1965 es incorrecta debido a un error tipográfico. Su cifra de amortización para ese año es correcta, ya que concuerda con lo que dice Salinas en *Cuarto informe de gobierno*. Así, donde lo cito, mantengo su cifra de amortización y corrijo su cifra total de la deuda para ese año, usando el Cuadro 17.10 de INEGI, *Estadísticas históricas de México* 1994.



CICLO DEL GASTO PRE-ELECTORAL

Usé una regresión para capturar la manera en que el ciclo político mexicano afectaba al gasto público como algo distinto de los factores económicos. La regresión está basada en el modelo de Barry Ames, en su estudio del gasto público en América Latina,⁷⁹⁶ pero se omiten factores irrelevantes para México, como los golpes militares y los cambios de partidos políticos en el poder, y se modificó para que estuviera más estrechamente de acuerdo con lo que dicen los funcionarios mexicanos acerca de cómo se desarrolló el proceso de gastos.

En el modelo de Ames se asume que el gasto público corriente depende del gasto público del último año, del crecimiento (o de la disminución) del PIB corriente (lo cual proporciona recursos nacionales para gastar), del crecimiento (o de la disminución) de las reservas de divisas del último año (lo cual proporciona recursos externos para gastar), y si es un año pre-electoral, electoral o pos-electoral.

¿Por qué el gasto público dependería del crecimiento del

437

⁷⁹⁶ Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*.

PIB corriente?⁷⁹⁷ No existe un mecanismo automático que haga que un PIB más alto alimente un gasto público más elevado. Más bien, el desempeño económico proporciona una señal a quienes formulan políticas, pero con un rezago. (En los países desarrollados, los «estabilizadores automáticos», tal como el seguro de desempleo, pueden aun incrementar el gasto público cuando decrece el PIB.) Por ejemplo, aunque el asesor económico presidencial Leopoldo Solís creía que México estaba en recesión a comienzos de 1971, de ahí que reducir la inversión para contener la inflación era un mal consejo, los datos firmes no estarían disponibles hasta fines de ese año. Sólo en 1972 el gobierno respondió cuando «tuvo claro que el desplome económico era mucho más grave de lo que nadie hubiera imaginado».⁷⁹⁸

Las variables independientes que afectan el gasto en el año t son*:

Gasto ($t-1$) Gasto del sector público en el año anterior.

PIB ($t-1$) Porcentaje de crecimiento (o disminución) del PIB en el año anterior.

Reservas($t-1$) Porcentaje de aumento (o reducción) de las

438

⁷⁹⁷ Ames utiliza el cambio en las reservas del año anterior, pero con el PIB corriente.

En lugar de expresar el cambio en las reservas como un porcentaje, él establece una variable igual a 1 si las reservas aumentan 50% ó más y otra igual a 1 si caen 50% o más. La cantidad de 50% no capta bien la situación mexicana; por ejemplo, a fines de los años setenta cuando los recursos estaban llegando desde el exterior, las reservas aumentaron 35 ó 40% por año durante varios años seguidos. Yo podía haber usado 30% en lugar de 50% como límite, pero parecía menos arbitrario utilizar el porcentaje numérico de cambio en reservas. El punto no es pronosticar cómo las reservas afectaban al gasto, sino sólo controlar por su efecto.

⁷⁹⁸ Solís, *Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries*, p. 62.

* Éstas no son la variables que utilicé, se han traducido.

reservas de divisas en el año anterior.

A_1 1 en el primer año de cada administración, posterior a las elecciones, de lo contrario 0

A_5 1 en el quinto año de cada administración, año pre-electoral, de lo contrario 0

A_6 1 en el sexto año de cada administración, año de elecciones, de lo contrario 0

El modelo de regresión, con los coeficientes b_i para ser determinados por la regresión, es:

$$\text{Gasto}(t) = b_0 + b_1 \text{gasto}(t-1) + b_2 \text{PIB}(t-1) \text{gasto}(t-1) + b_3 \text{reservas}(t-1) \text{gasto}(t-1) + b_4 A_1 \text{gasto}(t-1) + b_5 A_5 \text{gasto}(t-1) + b_6 A_6 \text{gasto}(t-1)$$

En vista de que el gasto público aumentaba por casi un factor de diez durante el periodo, las variables independientes $\text{PIB}(t-1)$, $\text{reservas}(t-1)$, A_1 , A_5 y A_6 no pueden tratarse como si afectaran al gasto por una cantidad absoluta de pesos, sino más bien por una **porción** del gasto del año anterior; su efecto sobre el gasto corriente resulta de multiplicarlas por el gasto del año anterior. En la regresión principal, se estimaron los coeficientes con base en datos de 1960, cuando se dispone por primera vez del gasto completo del sector público, hasta los correspondientes a 1988.

Si bien Ames encontró incrementos significativos en el gasto del año electoral en América Latina, no ocurrió así en México. El gasto en los años electorales **disminuyó** 12.7%. El gasto en los años pre-electorales **aumentó** 11.6%. Aunque Ames halló que el gasto bajó en los años pos-electorales en América Latina, no hubo tal modelo en México. El cambio en el gasto en el año posterior a las elecciones no es estadísticamente significativo.

Como ésta es una auto-regresión, el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) mide los coeficientes que tienen sesgo pero son consistentes —cuando el tamaño de la muestra aumenta, el sesgo desaparece— y por lo general se adopta como el método más apropiado.⁸⁰⁰ Surge un problema si los errores de un periodo y del próximo periodo están correlacionados. El estadístico de Durbin-Watson para la regresión (1.82) indica la falta de auto-correlación, pero es inapropiado; la prueba *m* de Durbin es la correcta.⁸⁰¹ En esta prueba, se realiza una regresión de los residuos de MCO sobre los residuos rezagados de MCO y los regresores originales; entonces, se usa una prueba *F* para comprobar si los coeficientes de los residuos rezagados son significativamente diferentes de 0. Si es así, existe auto-correlación. Estos coeficientes no eran significativamente diferentes de 0: el estadístico *F* era 0.186, resultando una probabilidad de $p = 0.671$ de que ellos no eran diferentes de 0.

440

ESTIMACIONES DE COEFICIENTES				
	COEFICIENTES	ERROR ESTÁNDAR	ESTADÍSTICO T	NIVEL DE SIGNIFICANCIA
CONSTANTE	14.47	8.54	1.69	0.1049
GASTO(T-1)	0.899	0.037	24.29	0.0000
PIB(T-1)	0.0156	0.0033	4.77	0.0001
RESERVAS(T-1)	0.000968	0.000294	3.30	0.0035
A1	0.0038	0.0503	0.08	0.9406
A5	0.116	0.036	3.22	0.0041
A6	-0.127	0.033	-3.79	0.0011

⁸⁰⁰ Ibid., p. 257.

RESUMEN DEL MODELO		
R2	R2 CORREGIDA	ESTADÍSTICO DE DURBIN-WATSON
0.986	0.982	1.819

¿Cuán estrechamente dependen estos resultados del modelo usado en particular? En absoluto: una variedad de modelos alternativos, incluyendo una propuesta duplicadora de Ames, que usa el crecimiento del PIB corriente en lugar de aquél del año anterior, da los mismos resultados, aunque con niveles menores de confianza.¹ Un modelo alternativo, la regresión del cambio en el gasto sobre el cambio en el crecimiento del PIB en el año anterior, cambio en las reservas del año anterior, e A_1 , A_5 y A_6 —así se evita la autogresión—, dio esencialmente los mismos resultados, con una A_5 (año pre-electoral) con un incremento de 8%, y una Y_6 (año electoral) con una disminución de 9%, ambos significativos. El cambio de la regresión en el gasto en modelos para los seis años de cada administración, esto es, no controlando las contribuciones de factores económicos, muestra de nuevo un gran y significativo incremento en el quinto año.

La extensión del periodo de tiempo hasta 1994, cuando la contienda electoral era más de un factor, debilita los resultados sin cambiarlos. Si se extiende hacia el año 1948, los cambia. El gasto del sector público no está disponible para antes de 1960, así que sólo se puede probar el gasto gubernamental. El aumento significativo en el gasto pre-electoral permanece, pero no una disminución significativa en el gasto en el año electoral. El gasto fue considerable en los años

801 Esta duplicación, sin embargo, aun expresaba el cambio de las reservas en porcentaje.

electorales 1952, cuando Henríquez Guzmán emprendió su fuerte campaña de oposición, y en 1958, cuando hubo una ola masiva de huelgas.



LISTA DE ENTREVISTAS

Esta lista comprende a funcionarios públicos, así como también a unos pocos líderes del sector privado y de los obreros. Los académicos entrevistados están por lo general incluidos sólo si ellos también fueron altos funcionarios o tuvieron acceso de primera mano a información relativa a la formulación de la política.

Abedrop, Carlos (presidente del Banco del Atlántico), 14 de agosto de 1997, Ciudad de México.

Alejo, Francisco Javier (secretario de Patrimonio Nacional/Industrias Estatales, 1975-1976), 11 de octubre de 2000, Ciudad de México.

Barnes, Guillermo (oficial mayor y otros cargos en Hacienda; líder de la delegación del Partido Revolucionario Institucional, PRI, en la Ciudad de México, a fines de la década de 1990), 23 de marzo de 2000, Ciudad de México.

Bassols, Ángel (académico; su padre fue secretario de Gobernación y líder de un partido de oposición), 23 de octubre de 2000, Ciudad de México. 443

Bazdresch, Carlos (economista conocido por su trabajo de investigación sobre crisis económicas), 17 de abril de 2000, Ciudad de México.

Beteta, Mario Ramón (cargos en el área económica, comenzando en 1960; subsecretario y secretario de Hacienda, 1970-1976), 12, 16, y

- 24 de octubre, y 16 de noviembre de 2000, Ciudad de México.
- Borja Navarrete, Gilberto (presidente del Grupo ICA, dedicado a la industria de la construcción y otras industrias), 7 de abril de 1997, Ciudad de México.
- Bracamontes, Luis Enrique (subsecretario de Obras Públicas, 1952-1964; secretario de Obras Públicas, 1970-1976), 18 de octubre de 2000, Ciudad de México.
- Bravo, Víctor (asesor del precandidato presidencial Alfredo del Mazo, 1987; su padre fue secretario de Educación, 1970-1976), 7 de diciembre de 2000, Ciudad de México.
- Camacho Solís, Manuel (cargos en el área económica, 1972-1988; asesor político de Carlos Salinas; jefe del Departamento del Distrito Federal, 1988-1993; precandidato presidencial), 5 de diciembre de 2000, Ciudad de México.
- Cárdenas, Enrique (economista conocido por su trabajo de investigación sobre historia macroeconómica de México), 14 de abril de 2000, Puebla.
- Carrera, Eduardo (secretario ejecutivo del Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, CIHAC), 3 de febrero de 1997, Ciudad de México.
- Carrillo Gamboa, Emilio (funcionario de Telmex, 1960-1975; director de Telmex, 1975-1987; su padre fue secretario de Hacienda, 1952-1958), 15 de agosto de 2000, Ciudad de México.
- Carvajal Moreno, Gustavo (presidente del Comité Ejecutivo Nacional, CEN, del PRI, 1979-1981; su padre fue secretario de Gobernación, 1952-1958), 17 de noviembre de 2000, Ciudad de México.
- 444 Chávez Presa, Jorge (director general de Política Presupuestal y otros cargos en la Subsecretaría de Egresos de Hacienda en la década de 1990; economista en el Banco de México en la década de 1980), 25 de agosto de 2000, Ciudad de México.
- Corona del Rosal, Alfonso (político desde la década de 1940; jefe del Departamento del Distrito Federal, 1967-1970; precandidato presidencial, 1969), 31 de marzo de 2000, Ciudad de México.
- De la Madrid, Miguel (Banco de México y Hacienda, 1960-1979; secretario de Programación y Presupuesto, 1979-1982; presidente de

- México, 1982-1988), 10 de noviembre de 2000, Ciudad de México.
- De la Vega Domínguez, Jorge (secretario de Comercio, 1977-1982; precandidato presidencial, 1981; presidente del CEN del PRI, 1986-1988), 12 de diciembre de 2000, Ciudad de México.
- De Oteyza, José Andrés (cargos en el área económica desde 1965; secretario de Patrimonio y Fomento Industrial/Industrias Estatales, 1976-1982), 15 de agosto de 2000, Ciudad de México.
- Echeverría Álvarez, Luis (subsecretario y secretario de Gobernación, 1958-1970; presidente de México, 1970-1976), 16 y 19 de diciembre de 2000, Ciudad de México.
- Fernández Hurtado, Ernesto (Banco de México, 1948-1970; director del Banco de México, 1970-1976), 27 de octubre de 2000, Ciudad de México.
- Flores de la Peña, Horacio (funcionario en el área económica, 1959-1970; director de la Facultad de Economía, UNAM; secretario de Industrias Estatales, 1970-1975), 6 de diciembre de 2000, Ciudad de México.
- Gamboa de Buen, Jorge (director general de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Departamento del Distrito Federal, 1988-1994), 9 de agosto de 2000, Ciudad de México.
- Ghigliazza, Sergio (funcionario del Banco de México desde la década de 1960; subdirector, 1985-1990; director del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos), 20 de octubre de 2000, Ciudad de México.
- Giménez Cacho, Luis (industrial en la rama del acero, comenzando en la década de 1940), 3 de febrero de 1997, Cuernavaca.
- Gómez Villanueva, Augusto (secretario de la Reforma Agraria, 1970-1975; precandidato presidencial), 18 de diciembre de 2000, Ciudad de México.
- González Blanco Garrido, José Patrocinio (subdirector y director de Inversiones Públicas, Secretaría de la Presidencia, 1960-1964; secretario de Gobernación, 1992-1994; su padre fue secretario del Trabajo, 1958-1970; su suegro fue secretario de Hacienda, 1958-1970), 20 de noviembre de 2000, Ciudad de México.

- Gout, Gonzalo (empresario en la industria de la construcción, comenzando en la década de 1950; vicepresidente de la Confederación de Cámaras Industriales, CONCAMIN, en la década de 1960), 25 de febrero de 1997, Ciudad de México.
- Ibarra, David (funcionario de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, 1958-1973; secretario de Hacienda, 1977-1982), 28 de agosto de 1997 y 2 de mayo de 2000, Ciudad de México.
- Izquierdo, Rafael (asesor del secretario de Hacienda, 1964-1970; asesor del Presidente, 1976-1982), 12 de mayo de 2000, Ciudad de México.
- Labastida Ochoa, Francisco (secretario de Industrias Estatales, 1982-1986; gobernador de Sinaloa; secretario de Gobernación, 1998-1999; candidato presidencial, 2000), 7 de diciembre de 2000, Ciudad de México.
- Luján, Bertha (líder del sindicato independiente Frente Auténtico del Trabajo), 26 de agosto de 1997, Ciudad de México.
- Mancera Aguayo, Miguel (funcionario en el área económica desde 1957; director general del Banco de México, 1982-1996), 24 de agosto de 2000, Ciudad de México.
- Martínez, Ifigenia (funcionaria en el área económica en las décadas de 1960 y 1970; líder del Partido de la Revolución Democrática, PRD; académica), 4 de septiembre de 1997, Ciudad de México.
- Moctezuma, Julio Rodolfo (funcionario en el área económica desde 1959; secretario de Hacienda, 1976-1977), 19 de mayo de 2000, Ciudad de México.
- 446 Moreno Toscano, Alejandra (secretaria general de Desarrollo Social, Departamento del Distrito Federal, 1988-1994; su padre fue un prominente político en las décadas de 1940 a 1960), 9 de noviembre de 2000, Ciudad de México.
- Moreno Valle, Rafael (secretario de Salud, 1964-1968; amigo íntimo del presidente Gustavo Díaz Ordaz), 17 de octubre de 2000, Ciudad de México.
- Muñoz Ledo, Porfirio (secretario del Trabajo, 1972-1975; cercano al presidente Luis Echeverría; secretario de Educación, 1976-1977;

- líder del PRD), 24 de noviembre de 2000, Ciudad de México.
- Ojeda Paullada, Pedro (procurador general, 1971-1976; secretario del Trabajo, 1976-1981; precandidato presidencial), 14 de noviembre de 2000, Ciudad de México.
- Ortiz Mena, Antonio (director del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, 1952-1958; secretario de Hacienda, 1958-1970; presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, 1971-1988), 16 de mayo de 2000, Cuernavaca.
- Rey Romay, Benito (director de Nacional Financiera, Nafinsa, 1970-1981; académico), 30 de enero de 1997, Ciudad de México.
- Romero Kolbeck, Gustavo (cargos en el área económica desde 1944; director del Banco de México, 1976-1982), 21 de noviembre de 2000, Ciudad de México.
- Romero Pérez, Humberto (director de relaciones públicas del presidente Adolfo Ruiz Cortines, 1953-1958; secretario particular del presidente Adolfo López Mateos, 1958-1964; periodista), 15 de noviembre de 2000, Ciudad de México.
- Salinas Lozano, Raúl (cargos en el área económica desde 1946; secretario de Industria y Comercio, 1958-1964; padre del presidente Carlos Salinas), 11 de julio de 2000, Acapulco.
- Sánchez Navarro, Juan (director general del Grupo Modelo; vocero del sector privado), 11 de agosto de 1997, Ciudad de México.
- Silva Herzog, Jesús (cargos en el área económica desde 1956; secretario de Hacienda, 1982-1986), 9 de noviembre de 2000, Ciudad de México.
- Solana, Fernando (secretario general de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, 1966-1970; secretario en tres ministerios —Industria y Comercio, Educación y Relaciones Exteriores— durante los años 1976-1994), 15 de agosto de 2000, Ciudad de México.
- Suárez Mier, Manuel (funcionario del Banco de México desde la década de 1970; académico), 24 de marzo de 2000, Ciudad de México.
- Tello, Carlos (cargos en el área económica desde 1959; secretario de Programación y Presupuesto, 1976-1977; director general del Banco

de México, 1982; asesor del presidente José López Portillo), 2 de septiembre de 1997, Ciudad de México.

Urquidi, Victor (cargos en el área económica desde la década de 1940; director de la oficina de la CEPAL en la Ciudad de México en la década de 1950; asesor del secretario de Hacienda, 1958-1964; presidente de El Colegio de México, 1966-1985), 4, 5 y 15 de mayo de 2000, Ciudad de México.

Zapata Loredo, Fausto (subsecretario de la Presidencia; cercano al presidente Luis Echeverría, 1970-1976; periodista), 13 de diciembre de 2000, Ciudad de México.



BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

- Aguayo Quezada, Sergio, 1968: Los archivos de la violencia, México, Editorial Grijalbo, 1998.
- (ed.), El almanaque mexicano, México, Editorial Grijalbo y Hechos Confiables, 2000.
- Alemán Velasco, Miguel, No siembro para mí: Biografía de Adolfo Ruiz Cortines, México, Editorial Diana, 1997.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba, The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Boston, Little, Brown, 1965.
- Ames, Barry, Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America, Berkeley, University of California Press, 1987.
- Amsden, Alice H., Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- Bailey, John J., Governing Mexico: The Statecraft of Crisis Management, Nueva York, Macmillan, 1988.
- Banco de México, Indicadores del Sector Externo, varios números, México.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, México: La política económica del nuevo gobierno, México, 1971.
- Basáñez, Miguel, La lucha por la hegemonía en México: 1968-1990, 10a. ed., México, Siglo Veintiuno Editores, 1996.
- Basave Kunhardt, Jorge, Los grupos de capital financiero en México

- (1974–1995), México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1996.
- Bazdresch, Carlos y Santiago Levy, «Populism and Economic Policy in Mexico, 1970–1982», en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Bennett, Douglas C. y Kenneth E. Sharpe, *Transnational Corporations Versus the State: The Political Economy of the Mexican Auto Industry*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
- Bizberg, Ilán, «Política laboral y acción sindical en México (1976–1982)», *Foro Internacional*, vol. 25, núm. 2, octubre-diciembre de 1984, pp. 166–189.
- , *Estado y sindicalismo en México*, México, El Colegio de México, 1990.
- Boltvinik, Julio y Enrique Hernández Laos, «Origen de la crisis industrial: El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar», en Rolando Cordera (ed.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana: Ensayos de interpretación histórica*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1981.
- Brandenburg, Frank, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1964.
- Bruhn, Kathleen, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1997.
- Buffie, Edward F., «Economic Policy and Foreign Debt in Mexico», en Jeffrey D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and Economic Performance*, Chicago, University of Chicago Press, 1990.
- Burton, Michael, Richard Gunther y John Higley, «Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes», en John Higley y Richard Gunther (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Burton, Michael G. y John Higley, «Invitation to Elite Theory: The Basic Contentions Reconsidered», en G. William Domhoff y Thomas R. Dye (eds.), *Power Elites and Organizations*, Newbury Park.,

- Calif., Sage Publications, 1987.
- Camp, Roderic Ai, «El sistema mexicano y las decisiones sobre el personal político», *Foro Internacional*, vol. 17, núm. 1, julio-septiembre de 1976, pp. 51-83.
- , *Mexico's Leaders: Their Education and Recruitment*, Tucson, University of Arizona Press, 1980.
- , «Mexican Presidential Candidates: Changes and Portents for the Future», *Polity*, vol. 16, núm. 4, verano de 1984, pp. 588-605.
- , *The Making of a Government: Political Leaders in Modern Mexico*, Tucson, University of Arizona Press, 1984.
- , *Intellectuals and the State in Twentieth-Century Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1985.
- , «Camarillas in Mexican Politics: The Case of the Salinas Cabinet», *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 6, núm. 1, invierno de 1990, pp. 85-107.
- , *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1993.
- , *Mexican Political Biographies: 1935-1993*, 3a. ed., Austin, University of Texas Press, 1995.
- , *Political Recruitment across Two Centuries: Mexico, 1884-1991*, Austin, University of Texas Press, 1995.
- , *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the 21st Century*, Berkeley, University of California Press, 2002.
- Cárdenas, Enrique, «La política económica en la época de Cárdenas», *El Trimestre Económico*, vol. 60, núm. 3, julio-septiembre de 1993, pp. 675-697.
- , *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, El Colegio de México y FCE, 1994.
- , *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México y FCE, 1996.
- Cárdenas, Lázaro, *Obras. I-Apuntes 1941-1956*, vol. 2, México, UNAM, 1973.
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, traducción de Marjory Mattingly Urquidí, Berkeley, University of California Press, 1979.
- Carr, Barry, «Labor and the Political Left in Mexico», en Kevin J.

- Middlebrook (ed.), *Unions, Workers, and the State in Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1991.
- Carrillo Castro, Alejandro, «El sistema nacional de planeación, las nuevas estructuras administrativas y procesos institucionales que lo conforman», en Secretaría de Programación y Presupuesto, *Aspectos jurídicos de la planeación en México*, México, Editorial Porrúa, 1981.
- Carrillo Flores, Antonio, *Diario*, proporcionado por su hijo Emilio Carrillo Gamboa, México, 1954.
- Casar, José I. et al., *La organización industrial en México*, México, Siglo Veintiuno, 1990.
- Castañeda, Jorge G., *La herencia: Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 1999.
- Centeno, Miguel Ángel, *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1994.
- Collier, Ruth Berins y David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello, *México: La disputa por la nación*, México, Siglo Veintiuno, 1981.
- , «Perspectivas y opciones de la sociedad mexicana», en Carlos Tello y Clark Reynolds (eds.), *Las relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE, 1981 (Lecturas, 43).
- Córdoba, José, «Mexico», en John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics, 1994.
- Cornelius, Wayne A., *Politics and the Migrant Poor in Mexico City*, Stanford, Stanford University Press, 1975.
- Cornelius, Wayne A. y Ann L. Craig, *The Mexican Political System in Transition*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1991 (Monograph Series, 35).
- Corona del Rosal, Alfonso, *Mis memorias políticas*, México, Grijalbo, 1995.
- Corrales, Javier, «The Political Causes of Argentina's Recession»,

- Washington, Woodrow Wilson Center, 2001.
- , «The Politics of Argentina's Meltdown», *World Policy Journal*, vol. 19, núm. 3, otoño de 2002, 2 pp.
- Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz*, 1974.
- , *La sucesión presidencial, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz*, 1975.
- Craig, Ann L. y Wayne A. Cornelius, «Political Culture in Mexico: Continuities and Revisionist Interpretations», en Gabriel A. Almond y Sidney Verba (eds.), *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park, Calif., Sage, 1989.
- De la Madrid Hurtado, Miguel, *Cuarto informe de gobierno. Estadístico*, vol. 12, México, Presidencia de la República, 1986.
- Díaz Alejandro, Carlos, «Some Aspects of the Development Crisis in Latin America», en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (eds.), *Latin American Debt and the Adjustment Crisis*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.
- Dillon, Sam, «Mexico's Chief Justice Strives to Oil a Creaking System», *New York Times*, A-3, 10 de marzo de 2000.
- Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards, «The Macroeconomics of Populism», en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Dornbusch, Rudiger y Alejandro Werner, «Mexico: Stabilization, Reform, and No Growth», *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 1, Washington, Brookings Institution, 1994.
- Dresser, Denise, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, La Jolla, Calif., Center for U.S.-Mexican Studies, 1991.
- Eatwell, John y Lance Taylor. «The Performance of Liberalized Capital Markets», Working Paper núm. 8, CEPA Working Paper Series III, Nueva York, Center for Economic Policy Analysis, New School for Social Research, septiembre de 1998.
- , «International Capital Markets and the Future of Economic Policy», Working Paper núm. 9, CEPA Working Paper Series III, Nueva York, Center for Economic Policy Analysis, New School for

- Social Research, septiembre de 1998.
- , *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, New Press, 2000.
- Economic Report of the President, Washington, U.S. Government Printing Office, 1995.
- Edwards, Sebastian, «Bad Luck or Bad Policies? An Economic Analysis of the Crisis», en Sebastian Edwards y Moisés Naím (eds.), *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1997.
- Eichengreen, Barry, *Toward a New International Financial Architecture: A Practical Post-Asia Agenda*, Washington, Institute for International Economics, 1999.
- Eichengreen, Barry y Albert Fishlow, «Contending with Capital Flows: What Is Different about the 1990s?», en Miles Kahler (ed.), *Capital Flows and Financial Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- Eichengreen, Barry y Charles Wyplosz, «The Unstable EMS», *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, Brookings Institution, vol. 1, 1993, pp. 51-143.
- El Financiero, periódico, Ciudad de México.
- Esquivel, Gerardo y Felipe Larraín B., «Explaining Currency Crises», Cambridge, Harvard Institute for International Development, junio de 1998.
- Evans, Peter, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- Field, Lowell G. y John Higley, *Research in Politics and Society*, vol. 1, 1985, pp. 1-44.
- Field, Lowell G., John Higley y Michael G. Burton, «A New Elite Framework for Political Sociology», *Revue Européenne des Sciences Sociales*, vol. 28, núm. 88, 1990, pp. 148-182.
- Fishlow, Albert, «The Latin American State», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, núm. 3, verano de 1990, pp. 61-74.
- Fitzgerald, E.V.K., «The Fiscal Crisis of the Latin American State», en J.F.J. Toyo (ed.), *Taxation and Economic Development*, Londres, Frank Cass, 1978.

- Flores Olea, Víctor, «Poder, legitimidad y política en México», en Jorge Martínez Ríos et al., *El perfil de México en 1980*, vol. 3, México, Siglo Veintiuno, 1972.
- Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics Yearbook 2000*, 2000.
- , *International Financial Statistics*, DC, 2002.
- Fondo Monetario Internacional, personal, «The Asian Crisis: Causes and Cures», *Finance and Development*, vol. 35, núm. 2, junio de 1998.
- Foweraker, Joe, «Popular Movements and the Transformation of the System», en Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman y Peter H. Smith (eds.), *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989 (Monograph Series, 30).
- , «Popular Movements and Political Change in Mexico», en Joe Foweraker y Ann L. Craig (eds.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder, Lynne Rienner, 1990.
- Fox, Jonathan, *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University Press, 1992.
- , «The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico», *World Politics*, vol. 46, núm. 2, 1994, pp. 151-184.
- Franco G. S. y J. Fernando, «Labor Law and the Labor Movement in Mexico», en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Unions, Workers, and the State in Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1991.
- Frank, André Gunder, *Latin America: Underdevelopment or Revolution?*, Nueva York, Monthly Review Press, 1969.
- Frankel, Jeffrey A., «The Asian Model, the Miracle, the Crisis and the Fund», conferencia dictada en la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, 16 de abril de 1998.
- Gamarra, Eduardo A., «Crafting Political Support for Stabilization: Political Pacts and the New Economic Policy in Bolivia», en William C. Smith, Carlos H. Acuña y Eduardo A. Gamarra (eds.), *Democracy, Markets, and Structural Reform in Contemporary Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*, New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 1994.

- Gil Díaz, Francisco, «Mexico's Path from Stability to Inflation», en Arnold C. Harberger (ed.), *World Economic Growth*, San Francisco, ICS Press, 1984.
- Goldthorpe, John H., «The Current Inflation: Towards a Sociological Account», en Fred Hirsch y John H. Goldthorpe (eds.), *The Political Economy of Inflation*, Cambridge, Harvard University Press, 1978.
- Golub, Stephen S., «The Political Economy of the Latin American Debt Crisis», *Latin American Research Review*, vol. 26, núm. 1, 1991, pp. 175-215.
- González Casanova, Pablo, *Democracy in Mexico*, 2a. ed., traducción de Danielle Salti, Nueva York, Oxford University Press, 1970.
- Grayson, George W., *The United States and Mexico: Patterns of Influence*, Nueva York, Praeger, 1984.
- Grindle, Marilee S., «Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico», *Latin American Research Review*, vol. 12, núm. 1, 1977, pp. 37-66.
- Guillén Romo, Héctor, *Orígenes de la crisis en México: Inflación y endeudamiento externo (1940-1982)*, México, Ediciones Era, 1984.
- Haggard, Stephan, «The Politics of Adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility», *International Organization*, vol. 39, núm. 3, 1985, pp. 505-534.
- , *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman, «The Politics of Stabilization and Structural Adjustment», en Jeffrey D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, University of Chicago Press, 1989.
- , «Introduction», en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- , «The Political Economy of Inflation and Stabilization in Middle Income countries», en Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, Princeton

- University Press, 1992.
- Haggard, Stephan, Jean-Dominique Lafay y Christian Morrison, *The Political Feasibility of Adjustment in Developing Countries*, París, OCDE, 1995.
- Heath, Jonathan, *Mexico and the Sexenio Curse: Presidential Successions and Economic Crises in Modern Mexico*, Washington, CSIS Press, 1999.
- Hellman, Judith, *Mexico in Crisis*, 2a. ed., Nueva York, Holmes & Meier, 1983.
- Hernández Laos, Enrique y Edur Velasco Arregui, «Productividad y competitividad de las manufacturas mexicanas, 1960-1985», *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 7, julio de 1990.
- Hernández Rodríguez, Rogelio, *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982*, tesis, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1984.
- , «Los hombres del presidente De la Madrid», *Foro Internacional*, vol. 28, núm. 1, julio-septiembre de 1987, pp. 5-38.
- , «La división de la élite política mexicana», en Carlos Bazdresch et al., *Lecturas 73: México: Auge, crisis y ajuste*, vol. I, *Los tiempos de cambio, 1982-1988*, México, FCE, 1992.
- Hirschman, Albert O., «The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economic Determinants», en David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- , «Reflections on the Latin American Experience», en Leon N. Lindberg y Charles S. Maier (eds.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies*, Washington, Brookings Institution, 1985.
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Información sobre el gasto público, 1970-1980*, Aguascalientes, 1983.
- , *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos: Edición 1992*, Aguascalientes, 1993.

- , Estadísticas históricas de México, 2 vols., Aguascalientes, 1994.
- , Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos: Edición 1995, Aguascalientes, 1996.
- Izquierdo, Rafael, Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-70, México, FCE, 1995.
- Johnson, Chalmers, «The Nonsocialist NICs: East Asia», International Organization, vol. 40, núm. 2, 1986, pp. 557-565.
- Kahler, Miles, «Politics and International Debt: Explaining the Crisis», International Organization, vol. 39, núm. 3, 1985, pp. 357-382.
- Katzenstein, Peter J., Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe, Ithaca, Cornell University Press, 1985.
- Kaufman, Robert R., «Industrial Change and Authoritarian Rule in Latin America: A Concrete Review of the Bureaucratic-Authoritarian Model», en David Collier (ed.), The New Authoritarianism in Latin America, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- , «Democratic and Authoritarian Responses to the Debt Issue: Argentina, Brazil, Mexico», International Organization, vol. 39, núm. 3, 1985, pp. 473-503.
- Kennedy, Peter, A Guide to Econometrics, 3a. ed., Cambridge, MIT-Press, 1992.
- Kessler, Timothy P., «Political Capital: Mexican Financial Policy under Salinas», World Politics, núm. 51, octubre de 1998, pp. 36-66.
- Kindleberger, Charles P., The World in Depression: 1929-1939, edición revisada, Berkeley, University of California Press, 1986.
- , Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises, edición revisada, Nueva York, Basic Books, 1989.
- Kissinger, Henry, Years of Renewal, Nueva York, Simon & Schuster, 1999.
- Kline, Harvey F., «Colombia: The Struggle Between Traditional 'Stability' and New Visions», en Howard J. Wiarda y Harvey F. Kline (eds.), Latin American Politics and Development, Boulder, Westview Press, 1990.
- Knight, Alan, «Historical Continuities in Social Movements», en Joe Foweraker y Ann L. Craig (eds.), Popular Movements and Political

- Change in Mexico, Boulder, Lynne Rienner, 1990.
- , «The Rise and Fall of Cardenismo, c. 1930 - c. 1946», en Leslie Bethell (ed.), *Mexico Since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Krauze, Enrique, *Mexico: Biography of Power. A History of Modern Mexico, 1810- 1996*, traducción de Hank Heifetz, Nueva York, HarperCollins Publishers, 1997.
- Krugman, Paul R., «A Model of Balance of Payments Crises», *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 11, 1979, pp. 311-325.
- , «The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher: Notes on Trade in the Presence of Dynamics Scale Economies», en Paul R. Krugman (ed.), *Rethinking International Trade*, Cambridge, MIT Press, 1990.
- , «What Happened to Asia?», MIT Economics Department, enero de 1998.
- , Ponencia sobre la crisis argentina en la Universidad de Texas, 22 de abril de 2002.
- Langston, Joy, «An Empirical View of the Political Groups in Mexico: The Camarillas», Working Paper núm. 15, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1994.
- , «Sobrevivir y prosperar: Una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México», *Política y Gobierno*, vol. 2, núm. 2, 1995, pp. 243-277.
- , «Three Exits from the Mexican Institutional Revolutionary Party: Internal Ruptures and Political Stability», Working Paper núm. 11, México, CIDE, 1997.
- , «The Role of the Political Groups in the Succession Process», Working Paper núm. 19, México, CIDE, 1997.
- , «The Camarillas: A Theoretical and Comparative Examination of Why They Exist and Why They Take the Specific Form They Do», Working Paper núm. 12, México, CIDE, 1998.
- Lawson, Chappell H., «Mexico's Unfinished Transition: Democratization and Authoritarian Enclaves in Mexico», *Mexican Studies/ Estudios Mexicanos*, vol. 16, núm. 2, verano de 2000, pp. 267-287.
- , *Building the Fourth State: Democratization and the Rise of a Free*

- Press in Mexico, Berkeley, University of California Press, 2002.
- Lee, Martin, «Testing Asian Values», *New York Times*, 28 de enero de 1998.
- Lindberg, Leon N., «Models of the Inflation-Disinflation Process», en Leon N. Lindberg y Charles S. Maier (eds.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies*, Washington, Brookings Institution, 1985.
- Little, Ian M. D., Tibor Scitovsky y Maurice Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*, Londres, Oxford University Press, 1970.
- López Portillo, José, Segundo informe de gobierno: Anexo histórico estadístico, vol. 3, México, Presidencia de la República, 1978.
- , Sexto informe de gobierno: Sector comercio, México, Presidencia de la República, 1982.
- López Portillo Romano, José Ramón, *Economic Thought and Economic Policy-making in Contemporary Mexico: International and Domestic Components*, tesis de doctorado, Oxford University, 1994.
- Luna, Matilde, «Las transformaciones del régimen político mexicano en la década de 1970», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 45, núm. 2, abril-junio de 1983, pp. 453-472.
- , «La administración estatal y el régimen político», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, núm. 3, julio-septiembre de 1988, pp. 247-268.
- Lustig, Nora, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, Brookings Institution Press, 1998.
- 460 MacIntyre, Andrew, «Political Institutions and the Economic Crisis in Thailand and Indonesia», en T. J. Pempel (ed.), *The Politics of the Asian Economic Crisis*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.
- Maddison, Angus et al., *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Brazil and Mexico. A World Bank Comparative Study*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- Maxfield, Sylvia, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.
- Middlebrook, Kevin J., «State-Labor Relations in Mexico: the Chang-

- ing Economic and Political Context», en Kevin J. Middlebrook (ed.), *Unions, Workers, and the State in Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1991.
- , *The Paradox of Revolution: Labor, the State, and Authoritarianism in Mexico*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.
- Moreno, Juan Carlos y Jaime Ros, «Market Reform and the Changing Role of the State in Mexico: A Historical Perspective», en Amitava Krishna Dutt, Kwan S. Kim y Ajit Singh (eds.), *The State, Markets, and Development: Beyond the Neoclassical Dichotomy*, Brookfield, Vt., Edward Elgar, 1994.
- Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, 1990, 11a. ed., México, 1990.
- , *La economía mexicana en cifras* 1995, 14a. ed., México, 1995.
- Nelson, Joan M., «Conclusions», en Joan M. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- , «Introduction: The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations», en Joan M. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Newell, Roberto G. y Luis Rubio F., *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*, Boulder, Westview Press, 1984.
- Obstfeld, Maurice, «Models of Currency Crises with Self-fulfilling Features», *European Economic Review*, núm. 40, 1996, pp. 1037-1047.
- O'Donnell, Guillermo A., *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.
- , «Latin America», *PS: Political Science and Politics*, vol. 34, núm. 4, diciembre de 2001, pp. 809-811.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
- Olson, Mancur, «Dictatorship, Democracy, and Development», *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 3, 1993, pp. 567-576.

- Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, México, FCE, 1998.
- Ortiz Salinas, Antonio, *Régimen político y toma de decisiones*, México, edición privada, 1988.
- Paz, Octavio, *Posdata*, México, Siglo XXI, 1970.
- Pellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna, *Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960*, vol. 22, *El afianzamiento de la estabilidad política*, México, El Colegio de México, 1978.
- Pérez Arce, Francisco, «The Enduring Union Struggle for Legality and Democracy», en Joe Foweraker y Ann L. Craig (eds.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder, Lynne Rienner, 1990.
- Proceso, revista semanal, Ciudad de México.
- Radelet, Steven y Jeffrey Sachs, «The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects», Cambridge, Harvard Institute for International Development, 20 de abril de 1998.
- Ramos, Samuel, *Profile of Man and Culture in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1962.
- Remmer, Karen L., «The Political Economy of Elections in Latin America, 1980-1991», *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 2, 1993 pp. 393-407.
- Reynolds, Clark W., «Por qué el 'desarrollo estabilizador' de México fue en realidad desestabilizador», *El Trimestre Económico*, vol. 44, núm. 176, 1977, pp. 997-1023.
- Riding, Alan, *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*, Nueva York, Vintage Books/ Random House, 1989.
- 462 Rodrik, Dani, *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999.
- Roeder, Philip G., «Do New Soviet Leaders Really Make a Difference? Rethinking the 'Succession Connection», *American Political Science Review*, vol. 79, núm. 4, 1985, pp. 958-976.
- Ros, Jaime, «Mexico from the Oil Boom to the Debt Crisis: an Analysis of Policy Responses to External Shocks, 1978-85», en Rosemary Thorp y Laurence Whitehead (eds.), *Latin American Debt and the*

- Adjustment Crisis, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987.
- , «Mexico's Trade and Industrialization Experience Since 1960», en G. K. Helleiner (ed.), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, Londres, Routledge, 1994.
- , «La crisis mexicana: Causas, perspectivas, lecciones», *Nexos*, 1 de mayo de 1995.
- Ros, Jaime y Alejandro Vázquez Enríquez, «Industrialización y comercio exterior, 1950-77», *Economía Mexicana (CIDE)*, vol. 2, 1980, pp. 27-47.
- Rubin, Jeffrey W., «Decentering the Regime: Culture and Regional Politics in Mexico», *Latin American Research Review*, vol. 31, núm. 3, 1996, pp. 85-126.
- Sachs, Jeffrey D., «Alternative Approaches to Financial Crises in Emerging Markets», en Miles Kahler (ed.), *Capital Flows and Financial Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Cuarto informe de gobierno: Anexo, México*, Presidencia de la República, 1992.
- , *Sexto informe de gobierno: Anexo, México*, Presidencia de la República, 1994.
- , *México: Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza & Janés, 2000.
- Schamis, Héctor E., «Argentina: Crisis and Democratic Consolidation», *Journal of Democracy*, vol. 13, núm. 2, abril de 2002, pp. 81-94.
- Schlefer, Jonathan, *Fractured Elites: The Politics of Economic Crisis in Mexico*, tesis de doctorado, Cambridge, MIT, 2003.
- Schmidt, Samuel, *The Deterioration of the Mexican Presidency: The Years of Luis Echeverría*, Tucson, University of Arizona Press, 1991.
- Schmitter, Philippe C., «Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America», en Suzanne Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Estadísticas hacendarias del sector público, 1965-1982*, México, 1982.
- Servín, Elsa, *Ruptura y oposición: El movimiento henriquista, 1945-*

- 1954, México, Cal y Arena, 2001.
- Shapiro, Helen y Lance Taylor, «The State and Industrial Strategy», *World Development*, vol. 18, núm. 6, 1990, pp. 861-878.
- Skidmore, Thomas E., «The Politics of Economic Stabilization in Postwar Latin America», en James M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977.
- Skocpol, Theda, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.
- Smith, Peter H., *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- , «Mexico since 1946: Dynamics of an Authoritarian Regime», en Leslie Bethell (ed.), *Mexico since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- , «Political Dimensions of the Peso Crisis», en Sebastian Edwards y Moisés Naím (eds.), *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1997.
- Solís M., Leopoldo, «Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México», *Demografía y Economía* (El Colegio de México), vol. 1, núm. 1, 1967, pp. 40-91.
- , «El desarrollo económico: Introducción», en Leopoldo Solís M. (ed.), *La economía mexicana, II: Política y desarrollo*, México, FCE, 1973.
- , *Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries*, Nueva York, Pergamon Press, 1981.
- Soros, George, «The Capitalist Threat», *Atlantic Monthly*, febrero de 1997, pp. 45-58.
- Stallings, Barbara, «Politics and Economic Crisis: A Comparative Study of Chile, Peru, and Colombia», en Joan M. Nelson (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Stepan, Alfred, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

- Stevenson, Linda S. y Mitchell A. Seligson, «Fading Memories of the Revolution: Is Stability Eroding in Mexico?», en Roderic Ai Camp (ed.), *Polling for Democracy: Public Opinion and Political Liberalization in Mexico*, Wilmington, Scholarly Resources, 1996.
- Suárez Farías, Francisco, «La élite política», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, núm. 3, julio-septiembre de 1988, pp. 295-321.
- Taylor, Lance, *Varieties of Stabilization Experience: Towards Sensible Macroeconomics in the Third World*, Oxford, Clarendon Press, 1988.
- Teichman, Judith A., *Policymaking in Mexico: From Boom to Crisis*, Boston, Allen & Unwin, 1988.
- Tello, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, 2a. ed., México, Siglo Veintiuno, 1979.
- The Economist*, semanario, Londres.
- The New York Times*, periódico, Nueva York.
- United Nations Statistical Yearbook, varios años, Nueva York.
- Urrutia, Miguel, «On the Absence of Economic Populism in Colombia», en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Velasco, Andrés y Pablo Cabezas, «Alternative Responses to Capital Inflows: A Tale of Two Countries», en Miles Kahler (ed.), *Capital Flows and Financial Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- Vernon, Raymond, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Harvard University Press, 1963.
- Villarreal, René, «The Policy of Import-Substituting Industrialization, 1929-1975», en José Luis Reyna y Richard S. Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1977.
- , «The Latin American Strategy of Import Substitution: Failure or Paradigm for the Region?», en Gary Gereffi y Donald L. Wyman (eds.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin American and East Asia*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

Weingast, Barry R., «The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law», *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2, junio de 1997, pp. 245-263.

Weintraub, Sidney, «Recent Latin American Financial Crises: How Much Systemic, How Much Policy», ponencia presentada en la conferencia *Current Policy Dilemmas in Latin America's Foreign Economic Relations*, Fletcher School of Law and Diplomacy, 1-2 de noviembre de 2001.

Williamson, John y Stephan Haggard, «The Political Conditions for Economic Reform», en John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics, 1994.

Wolf, Charles, Jr., «Too Much Government Control», *Wall Street Journal*, 4 de febrero de 1998.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, «The Mexican External Debt: The Last Decade», en Miguel S. Wionczek (ed.), *Politics and Economics of External Debt Crisis: The Latin American Experience*, Boulder, Westview Press, 1985.



ÍNDICE TEMÁTICO

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT), 131, 334, 335, 395
- agricultura, 104, 113, 192, 243, 290, 312, 336-339, 352, 356, 363
- Alejo, Javier: y Echeverría, 247, 256, 288, 299, 300
- y López Portillo, 247, 313
- y reforma impositiva/tributaria, 139-141, 144
- y masacre en la Plaza de Tlatelolco, 272-275
- Alemán, Miguel: reemplazos de secretarios de Estado, 243-245, 278
- y Lázaro Cárdenas, 234, 237
- y Carrillo Flores, 213
- y corrupción, 199
- en comparación con Echeverría, 295
- y López Portillo, 305
- fotografía de, 236
- carrera política de, 278, 279
- y experiencia política, 192
- y sucesión presidencial, 108, 232-239, 253, 296
- América Latina/Latinoamérica: y agricultura, 113
- y corporativismo democrático, 51
- y libre mercado, 380
- y escalada ideológica, 252, 281, 303, 430
- y sustitución de importaciones, 119, 120, 416-418

- y crisis económica mexicana de 1982, 35
 - y gasto público, 168, 264, 441
 - y ciencias sociales, 393
 - y tasas de interés de la Reserva Federal de Estados Unidos, 58
- Ames, Barry, 169, 264, 439, 441, 443
- Argentina: democracia en, 433
 - crisis económica en, 33, 35, 423-433
 - y lucha de la elite, 429, 433
 - y dictadura militar, 44, 417
 - y proteccionismo, 122
 - huelgas en, 83
 - y valor de la moneda, 35, 425
- Asia: crisis de fines de la década de 1990, 35, 42, 43, 121
 - Asia oriental, 35, 43
 - manejo económico, 190
 - asociaciones máximas, 51
- Aspe, Pedro, 365, 382, 410, 412-416
 - auscultación, 106-111
- Baker, James, 384
- Banco de Exportación de Importación de Estados Unidos, 42, 215
- Banco de México: autonomía de, 190
 - y devaluación, 207, 211, 318
 - y tipo de cambio, 46
 - y orden de las entrevistas, 16
 - y López Portillo, 182
 - y sobrevaluación, 385
 - y fijación del tipo de cambio, 46
 - y gasto público, 41
 - reservas del, 391, 411
 - y retorno de capital, 390
 - y empréstitos estatales del, 138
 - y reforma tributaria, 139-143
 - técnicos en, 211
- Banco Mundial, 194, 386

- bancos centrales, 41, 45, 46, 53, 59
- Barnes, Guillermo, 16
- Bartlett, Manuel, 366, 368, 381, 383
- Barzón, El, 37
- Basáñez, Miguel, 191, 389
- Beteta, Mario Ramón: y Echeverría, 271, 293, 299
 - como secretario de Hacienda, 198, 204, 246, 256
 - y la Secretaría de Programación y Presupuesto, 360
 - sobre la masacre en la Plaza de Tlatelolco, 271
- bloque soviético, caída del, 50
- Bolivia, 416, 421
- Bolsa, 14, 20, 32, 43, 59, 163, 179, 383, 387-391, 402
- Bolsa de valores de Estados Unidos en 1987, quiebra de la, 59, 383
- Borja Navarrete, Gilberto, 126, 395
- Bracamontes, Luis Enrique, 103, 246, 279, 299
- Brandenburg, Frank, 99, 237-239
- Bravo, Víctor, 98, 126, 326, 374, 478
- Brasil: y Argentina, 418
 - y controles de capital, 417
 - crisis económica en, 33, 35
 - y crecimiento de las exportaciones, 345
 - y dictadura militar, 44, 425
 - huelgas en, 83
 - actividad sindical en, 158
 - y valor de la moneda, 55
- Bravo, Víctor, 78, 100, 262, 300, 384
- Bretton Woods, Sistema de, 54
- Bustamante, Eduardo, 219-221, 223

- Caamaño, Enrique, 222, 223, 229
- Calles, Plutarco Elías, 73, 198, 252, 315, 398
- Camacho Solís, Manuel, 30, 405-407, 409, 410
- camarillas, 33
 - Véanse también grupos, elites políticas
- Camp, Roderic, 8, 16, 23, 72, 87-90, 97, 231, 280

- Cárdenas, Cuauhtémoc: y la Corriente Democrática, 230, 370
 y las elecciones de 1994, 411
 campaña de oposición de, 109, 168, 182, 237, 238, 249, 374, 384
 fotografía de, 379
- Cárdenas, Enrique, 118, 195, 403
- Cárdenas, Lázaro: y Alemán, 234, 235-237
 y Calles, 252, 315
 y cooperación de la elite, 27
 y expropiación de las compañías de petróleo extranjeras, 71
 secretario de Hacienda de, 195, 198
 como conservador en materia fiscal, 193
 reformas agraria y obrera de, 80, 82, 101
 y Lombardo, 80, 164
 fotografía de, 82
 y experiencia política, 193
 sobre la masacre en la Plaza de Tlatelolco, 269
- Cardoso, Fernando Henrique, 116
- Carrillo Flores, Antonio: y devaluación, 56, 207-215, 248
 diario de, 23
 y Ortiz Mena, 198
 fotografía de, 209
 y reorganización de la Secretaría de Hacienda, 218-221
 y Ruiz Cortines, 201, 206
 como técnico, 198
- Carrillo Gamboa, Emilio, 23, 275, 294
- 470 Carvajal, Ángel, 22, 298, 212
- Carvajal, Gustavo, 183, 239, 248
- Casas Alemán, Fernando, 234, 235, 238
- Castañeda, Jorge, 64, 297, 355
- Centeno, Miguel Ángel, 64, 90, 190, 203, 218, 335, 394-306
- Cervantes del Río, Hugo, 305
- charros, 83, 159, 162-164, 232
- Chiapas, levantamiento de, 406-409, 412
- Chile, 50, 158, 417, 418

- ciclo del gasto pre-electoral, 439-444
- Clinton, administración, 397, 411
- Colombia: evitación de las crisis económicas, 122, 123
 - prevención de los golpes militares, 283, 418-420
 - 523
 - y controles de capital, 345
 - elites políticas en, 420, 422, 430
 - y proteccionismo, 122
- Colosio, Luis Donaldo, 404-406, 408-410
- Comisión de Inversión, 218, 221
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 119, 211, 281,
 - 314, 334
- Comisión Federal de Electricidad, 163, 298, 305
- concepciones marxistas: y teoría de la dependencia, 285
 - de las elites políticas, 276
 - y Silva Herzog, padre, 88, 276
 - sobre problemas económicos estructurales, 114-116
- Concilio Vaticano II, 285
- Confederación de Trabajadores de México, 52, 62, 80, 84
- Confederación Nacional Campesina, 52, 62, 79, 81, 104, 235
- Confederación Nacional de Organizaciones Populares, 52, 79
- Conferencia Norte-Sur, 322
- conflicto social, 49
- conflictos distributivos, 52, 60
- Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, 141
- Consenso de Washington, 304, 368, 372, 382
- Consorcio Zapata, fábrica, 162
- Constitución de 1917, 71, 74
- Constitución de los Estados Unidos, 28
- controles de capital, 44, 138, 345
- Coquet, Benito, 174, 175, 197, 211, 212, 223, 248
- Córdoba, José, 382, 403, 405
- Corea del Sur, 11, 45, 50, 52, 136
- Cornelius, Wayne A., 70
- Corona del Rosal, Alfonso: y campaña por posición política, 101-102
 - y Jefatura del Departamento del Distrito Federal, 242

- y grupos, 93, 94, 96
- fotografía de, 94
- y sucesión presidencial, 109, 111, 202
- informe publicado de, 23
- y Salinas, 407
- Corrales, Javier, 425-428
- Corriente Democrática, 87, 230, 368, 370, 372-383
- Cosío Villegas, Daniel, 99, 100, 238, 264, 278, 285, 287, 288
- Craig, Ann L., 70
- crecimiento económico: y cooperación entre las elites políticas, 11
 - y De la Madrid, 353-358
 - y devaluación, 39, 55
 - y crisis económicas, 411
 - y ola de huelga de militantes populares, 154, 155
 - y sustitución de importaciones, 123, 125
 - e insurgencia obrera de la década de 1970, 155, 158
 - e ingresos petroleros, 136, 137
 - y gasto excesivo, 121, 135-136
 - y dictadura perfecta, 12
- crecimiento real de las exportaciones manufactureras, 128
- crecimiento real de la producción manufacturera, 125
- crisis económica de 1976: causas de, 54, 57, 114
 - y Echeverría, 253, 305, 365
 - y agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, 119-123, 134, 187
 - y Pacto de 1958, 137
- 472 y proteccionismo y subsidios gubernamentales, 116
- crisis económica de 1982: y fuga de capitales, 318, 388
 - causas nacionales de, 317, 365
 - y crecimiento económico, 397
 - y agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, 120-123, 134
 - y polarización ideológica, 331-336, 351
 - y López Portillo, 319, 347, 365
 - y «década perdida» de los años ochenta, 12, 35

- e ingresos petroleros/ingresos por concepto de exportación de petróleo, 44, 58, 323
 - y Pacto de 1958, 139
 - y los déficit del sector público, 324
 - y deterioro estructural industrial, 113
- crisis económica de 1987, 365, 383-388
- crisis económica de 1994: y devaluación, 36, 412
 - y lucha de la elite, 397, 398, 412
 - y especulación financiera global, 12
 - y FMI, 397, 402
 - e inflación, 37-39
 - y políticas macroeconómicas, 45-46
 - y sobrevaluación del peso, 46, 401, 412-414
 - y debilidad de los bancos, 400
- crisis económicas: causas de 113, 187, 361-364, 417, 429
 - Colombia, evitación de las crisis económicas por, 122, 123
 - y países en vías de desarrollo/subdesarrollados, 44, 188
 - y lucha de la elite, 35, 36, 361, 418, 425, 433
 - y sacudidas económicas externas, 47, 48, 59
 - factores en, 40-45
 - y políticas macroeconómicas, 48-53, 133, 134, 137-144, 153, 156
 - mecanismo de, 36-48
 - y cantidad de dinero, 45-47, 121
 - causas políticas de, 36, 42, 48-53
 - y cohortes políticas, 371
 - y gasto político, 32
 - y poder presidencial, 206, 229
 - y problemas estructurales industriales, 49, 116, 136, 150, 151
 - amenaza de, 396
- datos fiscales mexicanos, 435-438
- De la Madrid, Miguel: y secretarios de Estado, 244, 245, 351, 352, 360, 364, 365, 368-370
 - y causa de las crisis económicas, 115

- y disminución de las huelgas, 166
- y la Corriente Democrática, 87, 376, 378, 380, 431
- y devaluación, 353
- y Díaz Serrano, 319
- y remociones, 343, 365
- políticas económicas de, 349-352, 356, 360, 365-366, 367, 380-381, 385, 389-391, 395-396
- elección de, 61
- y lucha de la elite, 349, 351, 379
- y Secretaría de Hacienda, 205, 360
- grupo de, 92, 335, 336, 342, 351, 364, 366-367, 367-371
- y López Portillo, 92, 106, 309, 315-316, 324, 327, 368
- fotografía de, 326
- y elite política, 345, 277
- y nominación presidencial, 335, 339, 341, 346
- y poder presidencial, 75, 351
- y sucesión presidencial, 100, 108-109, 178, 184, 355, 359
- 365, 367, 378, 383
- y aparato del PRI, 367-371
- y gasto público, 178, 184, 325, 335, 336, 340
- y restauración del orden, 349, 351, 356, 359-360
- De la Rúa, Fernando, 423, 428-430
- De la Vega Domínguez, Jorge, 95, 106, 319, 339, 341, 376, 377
- De Oteyza, José Andrés: y De la Madrid, 336, 341
 - y devaluación, 345
 - y Díaz Serrano, 321
- 474 y López Portillo, 307, 314, 316, 319, 322, 332, 334, 336, 342, 363, 364,
 - sobre el PRI, 74
 - sobre la separación entre la administración política y la económica, 191, 192, 203
 - déficit del sector público: y fuga de capital, 317
 - y De la Madrid, 356
 - y Echeverría, 197, 255, 295
 - financiamiento para, 193, 196

- y PIB, 138, 145, 173, 178-181, 196, 255, 324
 - nivel del, durante la década de 1960, 138, 172, 173
 - y López Portillo, 307, 322, 329
 - y políticas macroeconómicas, 153
 - y Salinas, 385, 400
- Del Mazo, Alfredo, 225, 366, 367, 381, 382-384, 388
- democracias: democracia consolidada, 423
 - rol de las elites políticas en, 27, 31, 36, 432, 433
 - y manejo del conflicto social, 49
 - estudio sobre cultura política en, 72
- dependencia del Primer Mundo, 281
- desarrollo socioeconómico, 60, 258, 262
- devaluación: y Carrillo Flores, 56, 207-215, 248
 - y De la Madrid, 353, 354
 - y crisis económica de 1982, 318
 - y crisis económica de 1994, 36, 412, 414
 - y crecimiento económico, 39, 56
 - y López Portillo, 344-347, 405
 - y Ruiz Cortines, 211-216, 248
 - y Salinas, 405, 512, 415
- Díaz, Porfirio, 193, 233
- Díaz Ordaz, Gustavo: y secretarios de Estado, 222, 244, 246, 255, 416
 - y Chávez Sánchez, 84
 - y Secretaría de Hacienda, 202, 222, 224
 - y obreros, 159
 - y López Portillo, 395
 - y control de los medios, 85
 - y Moreno Valle, 23
 - y Ortiz Mena, 25, 200, 202, 224, 416
 - fotografía de, 95, 270
 - carrera política de, 279
 - y experiencia política, 192
 - nominación presidencial de, 1105, 154
 - y sucesión presidencial, 269, 271, 397
 - y gasto público, 176, 177, 265

- y masacre en la Plaza de Tlatelolco, 24, 176, 177, 268-274
 y Uruchurtu, 92, 242, 246
- Díaz Serrano, Jorge, 105, 318-321, 324, 328, 330, 337, 342
- dictadura perfecta, 12
- Dirección Federal de Seguridad, 77, 344
- distribución del ingreso, 159, 285
- Dornbusch, Rudiger, 153, 403
- Duhalde, Eduardo, 426
- Echeverría, Luis: embajador en Australia, 291, 310
 e intereses empresariales, 142, 143, 145, 152, 269, 305
 y reemplazos de secretarios de Estado, 244-247, 254-257, 266, 275-281, 293-295, 299-301
 y llamados al cambio, 286-288, 303
 y toma de decisiones, 292-293
 y De la Madrid, 365
 y crecimiento económico, 135
 políticas económicas de, 147, 152, 256-258, 286, 288-290, 436, 454
 y lucha de la elite, 27, 242, 251, 253, 283, 286, 296, 303, 310, 311, 397, 430
 y Secretaría de Hacienda, 251-253, 295, 362
 y préstamos del exterior, 197
 y González Guevara, 96
 y grupos, 251-255, 275, 293, 304
 y escalada ideológica, 251, 252, 281-286, 303, 417
- entrevista con, 18
- y obreros, 60-62, 163, 167, 260, 268
- y una nueva generación, 254, 274-281, 379, 370
- y Pacto de 1958, 139, 147
- fotografía de, 167, 254
- formulación de la política de, 254-258, 285, 286
- carrera política de, 279
- y legitimidad política, 254, 258-268
- y manipulación política, 294, 295, 298

y poder presidencial, 76, 241, 296-297, 300, 310, 361
 y sucesión presidencial, 107, 177, 254, 286, 297-298, 303,
 304
 y gasto público, 149, 150, 180, 182, 197, 254, 257, 258, 262,
 264, 267, 297-301, 313
 y reforma impositiva/tributaria, 139-140, 143, 144
 y masacre en la Plaza de Tlatelolco, 159-161, 254, 258, 260-
 263, 274-275, 286

Edwards, Sebastian, 414

Eichengreen, Barry, 43

élites políticas: compra de apoyo de, 31

cooperación entre, 19, 20, 25, 27, 28, 33, 35, 38, 184, 212-
 227, 232, 241, 251-253, 301, 370, 394

y políticas económicas, 395

acuerdo de la elite, 432

lucha de la elite, 27, 34, 36, 187, 221-230, 252, 268-271, 274,
 280, 283, 286, 303, 317-323, 349, 361, 367, 383-391, 396,
 405

y énfasis en la paz y el orden, 73, 170, 190-192

y escalada ideológica, 281-286, 301

entrevistas con, 12

y nacionalismo, 88, 89

y cohortes políticas, 369-372

y sucesión presidencial, 105, 99-113, 170, 172-176, 181, 183,
 184, 185, 202, 318-323, 395

relaciones entre, 20, 27, 35, 394, 420

separación de la estructura corporativista, 98

características sociales de, 16, 86, 276-278

y masacre en la Plaza de Tlatelolco, 25, 254, 268-273

Véanse también camarillas, grupos.

Elizondo, Eduardo Ángel, 77

embajada norteamericana, 233

escalada ideológica, 251, 252, 281-282, 285, 287, 303, 418, 430

estabilidad económica: y el sistema de Bretton Woods, 54

- en Colombia, 419-421
 - y devaluación, 345
 - y políticas económicas, 394
 - y cooperación de la elite, 32, 33, 35, 36, 187, 217, 219, 230, 416, 420-423, 430-433
 - y Secretaría de Hacienda, 189-197, 214, 215, 234
 - y sistema financiero internacional, 54
 - y Ortiz Mena, 194
 - percepciones de, 150-152
 - y poder presidencial, 189, 229-231
 - y gasto público, 45
 - y Ruiz Cortines, 207, 215
 - y mantenimiento de, 50, 51, 187
- estadístico de Durbin-Watson, 442, 443
- Estado mexicano: y centralización del poder, 68-98
 - facciones en contienda en, 395
 - y teoría de la crisis fiscal del Estado, 137-150
 - y libres flujos financieros, 55
 - legado histórico del, 67, 68
 - política interna del, 35, 36
 - promoción de las exportaciones industriales, 127
 - estados autoritarios, 31, 50, 288, 397
 - estructura corporativista: y obreros, 155-157, 162, 163
 - y Muñoz Ledo, 293
 - y poder presidencial, 77-83
 - y PRI, 83, 97, 98, 168
- 478
 - separación de la elite política, 98
- Evans, Peter, 394
- Fernández de Cevallos, Diego, 411
- Fernández Hurtado, Ernesto, 17, 181, 248
- fideicomisos, 176, 290, 362-364
- Fitzgerald, E.V.K., 116
- Flores de la Peña, Horacio: y Echeverría, 294
 - y problemas industriales, 256, 282

- entrevista con, 17
- y López Portillo, 314
- y Ortiz Mena, 363
- y reforma impositiva/tributaria, 139
- Flores Muñoz, Gilberto, 104, 205
- Flores Olea, Víctor, 274, 283
- Fondo Monetario Internacional (FMI): y Argentina, 425
 - y crisis asiática de fines de los años noventa, 48
 - y De la Madrid, 178, 354, 357
 - y crisis económica de 1982, 390
 - y crisis económica de 1994, 397, 425
 - y préstamos del exterior, 194
 - y sistema financiero global, 43
 - como prestamista de último recurso, 41
 - y Moctezuma, 311
 - y Ortiz Mena, 215
 - y Salinas, 30, 59, 60, 386, 390, 402
 - y estabilidad del peso mexicano, 33, 34
- Fox, Jonathan, 8, 69, 339
- Fox, Vicente, 10, 14, 74, 416
- Francia, 55, 84, 87, 383
- Frankel, Jeffrey, 114
- Frente Democrático, 62, 378, 379, 411
- fuga de capitales: y Echeverría, 147
 - y crisis económicas, 44
 - y crisis económica de 1982, 318, 388, 191
 - y crisis económica de 1994, 400, 401, 414
 - y libres flujos financieros, 55
 - y ola de huelga de militantes populares, 214
 - y López Portillo, 317, 330
 - y reforma tributaria, 139-142
- Galván, Rafael, 163, 164
- Gamarra, Eduardo A., 422
- Gamboa de Buen, Jorge, 96, 231, 405, 414

- Gamboa Patrón, Emilio, 377, 405
 García Paniagua, Javier, 339, 344
 García Sáinz, Ricardo, 315, 316, 317, 342
 PIB. Véase producto interno bruto (PIB)
 gasto del sector social, 256, 267
 gasto político, 32
 gasto público: y Echeverría, 148, 177, 262, 290, 353
 crecimiento del, 156, 161, 173-176, 180
 de grupos, 34, 109, 154, 184, 303, 327
 y América Latina, 120, 441
 y López Mateos, 158, 225
 y López Portillo, 180, 182, 183, 298-300, 327-334, 339
 y gasto excesivo, 120
 y elite política, 168-183
 y ciclo del gasto pre-electoral, 349-444
 y sucesión presidencial, 172-176, 329, 331, 339-347
 y Salinas, 30, 31, 60, 178, 185, 329, 372-358, 383, 386
 gasto del sector social, 264, 265, 267
 e Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 196, 224, 247
 Ghigliazza, Sergio, 130, 181, 182, 399, 401
 Gil Díaz, Francisco, 147, 151, 325
 Giménez Cacho, Luis, 126, 199
 golpes militares, 275, 417
 Gómez, Rodrigo, 198, 294, 351
 Gómez Villanueva, Augusto: y la Corriente Democrática, 376, 377
 y Echeverría, 278
 480 y López Portillo, 305, 210
 e invasiones de tierra por campesinos, 278
 fotografía de, 373
 como integrante de la elite política, 87
 y Salinas, 410
 González Blanco, José Patrocinio, 246, 292, 398, 412
 González Casanova, Pablo, 73, 152, 168, 274, 283
 González Guevara, Rodolfo, 93, 96, 374
 Grindle, Marilee S., 90

grupos: cambio en la política de, 65
 y confianza, 90, 91
 política de cooperación entre, 158, 242
 movilización en forma disimulada de, 105, 231
 y políticas económicas, 395
 emergencia de, 68
 y expectativa de supervivencia política, 19, 33, 230-232, 240, 241, 244, 248, 286, 303, 382, 420, 422
 fluidez de, 97, 242
 y escalada ideológica, 251
 e influencia en el presidente, 86
 estructura informal de, 90
 y contienda partidaria interna por la nominación presidencial, 20, 25, 29, 32-34, 36, 67, 154, 169, 170, 175-177, 179, 189, 192, 200, 328, 336, 338, 342, 344, 345, 366, 396, 408, 426, 431
 manejo de los conflictos mutuos de, 70
 y cambios de personal, 95, 96, 242, 243, 245
 y poder presidencial, 189, 231-233, 364
 y prohibición de movilización abierta, 103, 230
 gasto público de, 34, 59, 148, 290, 300, 324, 358, 439
 reserva/secreto de, 103, 107, 108, 242
 luchas entre, 12, 19, 64, 65, 213, 217, 252, 349, 410
Véanse también camarillas, elites políticas.

guerra de Corea, 56, 206, 209

Gunther, Richard, 431

Gurría, Ángel, 325

481

Haggard, Stephan, 50, 53, 52, 167

Hank González, Carlos, 95, 337

Henríquez Guzmán, Miguel: y Lázaro Cárdenas, 101-109

campaña presidencial independiente de, 171, 183, 206, 235, 237-239, 249, 444

apoyo al partido de oposición, 101, 109, 235

Hernández Galicia, Joaquín, «La Quina», 84

- Hernández Rodríguez, Rogelio, 90, 352, 369
- Higley, John, 431
- Hirschman, Albert O., 251, 281, 283, 416-419
- huelgas: y tribunales de conciliación y arbitraje, 82, 157
 y devaluación, 211, 212
 de jurisdicción federal, 165
 ola de huelgas de militantes populares, 61, 137, 155, 214, 221, 248, 266
 Véase también obreros.
- huelgas de militantes populares, ola de, 61, 137, 155, 214, 221, 248, 266
- Ibarra, David: y De la Madrid, 184, 333
 y devaluación, 339
 y Díaz Serrano, 318
 y López Portillo, 314, 330, 333, 338, 343, 365
 fotografía de, 333
 y gasto público, 105
 y Silva Herzog, 359
 y masacre en la Plaza de Tlatelolco, 285
- Iglesia Católica, 78, 89, 108, 152, 217, 329, 371, 398
- India, 123
- Indonesia, 43
- inflación: y subsidios a las empresas, 138
 y devaluación, 137, 212
 y Echeverría, 165, 197, 298-301
 y crisis económicas, 47
 y crisis económica de 1994, 37, 38
 y López Mateos, 158
 y políticas macroeconómicas, 153
 y sucesión presidencial, 148-152
 y los déficit del sector público, 143, 385, 386
 y gasto público, 224, 225
 y Ruiz Cortines, 207
 y Salinas, 386, 403

y salarios, 213, 215
 ingresos petroleros: y crisis económica de 1982, 44, 57-62, 317
 y crecimiento económico, 134-138, 150
 y exportaciones, 193, 194, 353
 y precios, 321-323, 324, 357, 358, 390
 intereses empresariales: elite empresarial, 89-91
 y Echeverría, 143, 147, 149, 261, 262, 305
 y políticas económicas, 395
 y López Portillo, 148, 305
 y Pacto de 1958, 137
 y poder presidencial, 78, 79
 y Salinas, 389, 390
 subsidios para, 116, 117, 121, 137-139
 Izquierdo, Rafael, 142, 143, 159, 162, 200, 221

Japón, 33, 95, 128, 130

Kaufman, Robert R., 53, 62, 167, 417
 Kennedy, John F., 200
 Kindleberger, Charles P., 40
 Krauze, Enrique, 157, 217, 235, 238, 257
 Krugman, Paul, 428

Labastida, Francisco, 14, 100, 179, 352, 359, 381, 384, 390
 Lal, Deepak, 121, 130
 Langston, Joy, 90, 97, 231, 242, 380, 408
 Lawson, Chappell, 8, 16
 Legorreta, Agustín, padre, 195, 213, 344
 Levín, Óscar, 184
 Lombardo, Vicente, 80, 81, 164
 López Mateos, Adolfo: y secretarios de Estado, 245-247, 255, 371
 y Secretaría de Hacienda, 217, 218
 y ola de huelgas de militantes populares, 137, 158
 e inflación, 158
 y obreros, 157- 159, 212, 215, 217

- y Ortiz Mena, 142, 204, 269, 221, 222
 fotografía de, 160
 carrera política de, 279
 y experiencia política, 192
 y sacudida política, 42
 y nominación presidencial, 107, 109-111
 y gasto público, 157, 224
- López Portillo, José: e intereses empresariales, 147, 305
 y secretarios de Estado, 242, 244, 246, 247, 279, 299, 309, 346, 360
 y De la Madrid, 92, 106, 309, 315, 316, 324, 327, 368
 y devaluación, 344-347, 405
 y remociones, 309-316, 342, 346
 y Echeverría, 96, 97, 253, 273, 274, 291, 295, 297, 299
 y crecimiento económico, 108, 109
 políticas económicas de, 143, 149, 309, 316, 334, 346
 y lucha de la elite, 299, 300, 309-315, 332-335, 342, 349
 y Secretaría de Hacienda, 361-365
 y polarización ideológica, 331-336, 340, 349
 y Muñoz Ledo, 293, 298, 305, 310, 344
 y generación mayor, 305, 368
 y Pacto de 1958, 139, 147, 149
 fotografía de, 306
 carrera política de, 279
 y nominación presidencial, 106, 107, 203, 299
 y sucesión presidencial, 319-321, 327-332, 344-348
 y gasto público, 149, 172, 177, 180-182, 297-300, 324-330, 332-335, 337, 338
 y restablecimiento del orden, 305-309, 347
 e ingreso real de los trabajadores, 166
- López Portillo, José Ramón: y De la Madrid, 178, 316, 335, 342
 y devaluación, 342
 y crisis económica de 1982, 323
 sobre el poder presidencial, 316
 sobre el gasto público, 328

- y Salinas 383
- Lugo Verduzco, Adolfo, 369, 376
- Lustig, Nora, 414
- Maddison, Angus, 136
- Maldonado, Braulio, 169
- Mancera, Miguel, 256, 275, 287, 322, 332, 400
- manufactura/fabricación: crecimiento real de las exportaciones
- manufactureras, 125, 126, 128, 132
 - crecimiento real de la producción manufacturera, 125, 126, 128
 - déficit de comercio manufacturero, 132, 133
- Margáin, Hugo, 139, 140-142, 256, 294-295, 364
- Martínez, Ifigenia, 274, 373
- Martínez Corbalá, Gonzalo, 374, 376
- Martínez Domínguez, Alfonso, 262, 278
- Martínez Manatou, Emilio, 272, 274
- Maxfield, Sylvia, 196
- medios de comunicación: libertad de prensa, 69
 - y trabajadores, 156
 - y poder presidencial, 85, 212
 - y sucesión presidencial, 107, 184
- Menem, Carlos, 424-428, 433
- mercados financieros internacionales, 41, 42
- método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), y estimaciones de coeficientes, 442, 443
- Miranda Fonseca, Donato, 172, 221
- Moctezuma, Julio Rodolfo: y la devaluación, 226
 - y Díaz Ordaz, 176, 292
 - y Echeverría, 289, 292, 294
 - y orden de las entrevistas, 16
 - y López Portillo, 307, 311-314, 330-334, 337, 343
 - y Ortiz Mena, 142, 220
- modelo de sustitución de importaciones: bloqueo de, 418
 - y crecimiento económico, 123-125

- agotamiento del, 119-123, 127-137, 418
 Solís sobre, 284
 moneda: y crisis económicas, 40-48
 Véanse también devaluación, tipo de cambio, peso mexicano, sobre-
 valuación del peso.
- Moreno Valle, Rafael, 23, 104-106, 261, 275, 296
 movilización abierta, 103, 108, 230
 Moya Palencia, Mario, 78, 107, 278, 296
 multinacionales, 120, 131, 163, 282, 362
 Muñoz Ledo, Porfirio: y De la Madrid, 370
 y la Corriente Democrática, 370, 373, 376
 y Echeverría, 162, 291, 293, 298, 305
 y López Portillo, 291, 293, 298, 305, 370
 y reestructuración del modelo económico, 284
- Nava, Salvador, 101, 102, 262
 Newell, Robert G., 258, 269, 288, 332, 335
 niveles de confianza, 90
- Obregón, Álvaro, 234
- Obreros/clase trabajadora: y devaluación, 214
 y Echeverría, 61, 164, 167, 259, 268
 y ola de huelgas de militantes populares, 57, 61, 137, 154-
 158, 214-216, 221, 249, 266, 267, 407
 e insurgencia obrera de la década de 1970, 61, 62, 155-158,
 163, 166, 261
 486 y políticas macroeconómicas, 153, 154, 159, 168-181
 y Pacto de 1958, 137
 y salarios, 155-157, 212
 Véase también huelgas
- O'Donnell, Guillermo, 393
 Ojeda, Pedro, 315, 334, 342, 343, 346, 347, 369
 Olivares Santana, Enrique, 344
 Olson, Mancur, 190
 Organización Mundial del Comercio (OMC), 395, 406

- Ortiz Mena, Antonio: y De la Madrid, 351
 y devaluación, 215
 y Echeverría, 367, 368
 y plan económico, 220-224
 y estabilidad económica, 194
 como secretario de Hacienda, 113, 138, 194, 224-226, 275,
 360-364, 416
 entrevista con, 16
 e Izquierdo, 308
 fotografía de, 117
 como posible contendiente presidencial, 25, 199-203
 y gasto público, 172, 224
 y reforma tributaria, 142
- Pacto de 1958, 137, 139, 147
- países en vías de desarrollo/subdesarrollados: y crisis económicas,
 37, 122, 167
 y prestadores de último recurso, 41
- pánico financiero, 40, 42
- Partido Acción Nacional, 62, 263, 268, 378, 411, 416
- Partido Comunista Mexicano, 307
- Partido de la Revolución Democrática, 13, 411
- Partido Liberal Democrático (Japón), 95, 103
- Partido Revolucionario Institucional (PRI): relaciones en, 20
 y Corona del Rosal, 93
 y conflictos distributivos, 53
 predominio del, 68, 154, 261
 y las elecciones de 1988, 62, 67, 378
 y las elecciones de 2000, 14
 ruptura en el, 367-375, 378-383
 y orden de las entrevistas, 14
 falta de competencia electoral, 169
 carencia de poder independiente en, 68
 Comité Ejecutivo Nacional del, 53, 59, 89, 241, 296, 303, 304
 como sistema político, 55, 59, 152

- poder presidencial en, 52, 53, 58, 59
- y sucesión presidencial, 98-106, 109, 111, 176, 179, 232, 235, 238, 405-409
- y prohibición de movilización abierta, 230
- y Salinas, 400, 410, 411
- organizaciones sociales incorporadas dentro, 62, 68, 79-85, 168
- Partido Socialista de los Trabajadores, 307
- patrón oro, 44
- Paz, Octavio, 68-70, 75, 151, 259
- Paz Estenssoro, Víctor, 421, 422
- Pellicer de Brody, Olga, 240
- Pemex: y orden de las entrevistas, 22
 - y demandas laborales, 157
 - y gabinete económico de López Portillo, 318
 - y poder presidencial, 84
 - e ingreso del sector público, 142, 150, 224
 - y gasto público, 265, 337
- Pérez Arce, Francisco, 83
- Pérez Ríos, Francisco, 163, 164
- peso mexicano: y crisis económicas, 34
 - y crisis económica de 1994, 40, 41
 - tipo de cambio del, 46, 47, 54, 55
 - estabilidad del, 33-35, 54*Véase también devaluación, sobrevaluación del peso.*
- Petricioli, Gustavo, 359, 360, 365, 388, 389
- 488 Plan de Aliento y Crecimiento, 386
- Plan Global de Desarrollo, 315, 316, 339, 355
 - poder presidencial: y autoridad presupuestaria, 203-206
 - y Calles, 73
 - centralización del, 68-72, 74
 - y estructura corporativista, 70-83
 - poderes de iure, 74
 - y crisis económicas, 207, 229
 - y estabilidad económica, 230, 226, 229

- y cooperación de la elite, 249, 430
- poderes extra constitucionales, 75
- y Secretaría de Hacienda, 361
- y grupos, 183, 186, 230, 233, 241, 364
- legados históricos de, 69-71, 229
- y uso legítimo de la fuerza, 77-79
- y control de los medios, 85, 237
- y la relación político-académica, 89
- y la cultura política, 72-74
- y la sucesión presidencial, 99-III, 165, 202-204, 232-234, 239, 248, 430-433
- política de elite. Véanse grupos, elite política
- políticas macroeconómicas: en Colombia, 418
 - y conflictos distributivos, 50-53
 - y crisis económicas, 45-48, 134-136, 152, 153
 - y crecimiento económico, 155
 - y obreros, 154-167
 - y populismo, 153, 333
 - y promesa de supervivencia política, 248
 - y Salinas, 59, 64
 - y gasto de la elite política, 168-181, 183
- posición de libre mercado: y De la Madrid, 304, 351, 367, 380
 - y agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, 119, 120
 - y López Portillo, 332
 - y proteccionismo, 129
 - sobre los problemas económicos estructurales, 114, 118-120, 123
- prestadores de último recurso, 41
- préstamos del exterior: y De la Madrid, 358
 - y crisis económica de 1994, 37
 - y préstamos flotantes, 174, 175, 197
 - y López Portillo, 334
 - acceso de los políticos a, 194, 195
 - y los déficit del presupuesto público, 138

- y Salinas, 384-386, 397
- presupuestos del sector público: y PIB, 145-147, 255, 262, 297, 339, 340
- y Secretaría de Programación y Presupuesto, 308
- problemas estructurales industriales: argumentos contra, 121-123, 127-136
- y crisis económicas, 113, 118, 134, 153
- y agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, 119-121
- opinión de libre mercado sobre, 114-119, 122
- opinión del marxismo sobre, 114
- percepciones de, 150-152
- productividad total de los factores, 121, 127
- producto interno bruto (PIB): y presupuestos del sector público, 138, 144-151, 161, 172, 173, 341
- y gasto en el sector social, 298
- proteccionismo: reducción gradual del, 395
- y eficiencia industrial, 115, 121, 122, 126, 130
- falta de una evidente vinculación con las crisis económicas, 121, 132
- problemas con, 130
- Rabasa, Emilio, 278
- Radelet, Steven, 43
- Reagan, administración, 397
- relación político-académica, 89
- 490 relaciones clientelares, 80
- Reserva Federal de Estados Unidos, 47, 48, 317, 385
- Revolución Mexicana de 1910, 29, 70, 71, 87, 233
- Reyes Heróles, Jesús, 310, 311, 315
- Reyna, José Luis, 154-155
- Reynolds, Clark W., 115
- Riding, Alan, 199
- riqueza, distribución de la, 281, 293
- Rodrik, Dani, 49, 122

- Roedor, Philip, 393 *
- Rojo Gómez, Javier, 104
- Romero Kolbeck, Gustavo, 200, 225, 333, 335, 340, 343, 346
- Romero Pérez, Humberto, 210, 213, 246, 248
- Rubio, Luis, 258, 269, 288, 332, 335
- Ruiz Cortines, Adolfo: y secretarios de Estado, 239, 247, 255
- y Carrillo Flores, 207, 210, 213
 - y devaluación, 211, 213, 216, 248
 - y crecimiento económico, 135
 - y Secretaría de Hacienda, 213, 218
 - y ola de huelgas de militantes populares, 156, 206
 - y orden de las entrevistas, 22
 - fotografía de, 209
 - carrera política de, 279
 - y experiencia política, 192
 - y sucesión presidencial, 239, 240
 - y amenaza de crisis económica, 206
- Rusia, 35, 50, 87, 426
- Sachs, Jeffrey, 43
- sacudidas/perturbaciones políticas, 42, 406
- salarios: y Alemán, 232
- y De la Madrid, 355
 - y devaluación, 214
 - y Echeverría, 143
 - y crisis económica de 1994, 36-39
 - e inflación, 214
 - y demandas de aumentos por los obreros, 154-158, 171, 172
 - y ausencia de huelgas, 81
 - y López Portillo, 166, 346
- Salinas, Carlos: y secretarios de Estado, 245, 370
- y causa de crisis económicas, 118
 - y De la Madrid, 351, 355, 359, 364, 365
 - y la Corriente Democrática, 380-384
 - ambiciones dinásticas de, 12, 398-400, 405-409

- y crisis económica de 1987, 366, 383
- y políticas económicas, 385-390, 399-404
- y lucha de la elite, 304, 405-407
- y Secretaría de Hacienda, 365
- grupo de, 64, 184, 382, 384, 395
- y Hernández Galicia, 83-84
- e inflar los precios de los valores de la Bolsa, 32
- políticas macroeconómicas de, 59, 62, 63
- y datos fiscales mexicanos, 437
- fotografía de, 350
- y elite política, 396
- y nominación presidencial, 367, 377, 378, 383, 389, 391
- y poder presidencial, 304
- y sucesión presidencial, 184, 395, 400-406
- y gasto público, 29, 30, 59, 181, 331, 353-358, 384, 386, 387
- y expectativas racionales, 358, 359
- y Silva Herzog, 29, 30, 59, 352, 354-360, 366, 370, 371, 382
- y Urquidí, 388, 398-401
- y el Consenso de Washington, 368, 382
- Salinas, Raúl, 398
- Salinas Lozano, Raúl, 17, 211, 407
- Sánchez Díaz, Antonio, 415
- Sánchez Navarro, Juan, 208, 211, 212, 306
- Schamis, Héctor, 430
- Secretaría de Educación, 174, 176, 296, 314
- Secretaría de Gobernación, 76, 202, 240
- 492 Secretaría de Hacienda: y acceso a préstamos del exterior, 152
 - alianza con la banca, 193, 194, 361, 362
 - y Coquet, 174
 - y De la Madrid, 204, 360
 - y Echeverría, 204, 205, 275, 294, 295, 361
 - y estabilidad económica, 189-193
 - y orden de las entrevistas, 16
 - alta de autoridad presupuestaria independiente, 204
 - y López Portillo, 361, 364, 365

- mantenimiento de la continuidad en, 214, 416
- y datos fiscales mexicanos, 437
- y Ortiz Mena, 16, 113, 137, 194, 204, 214, 223-226, 275, 294, 361-364, 416
- y sucesión presidencial, 203
- y proteccionismo, 126
- y reducciones en la inversión pública, 135
- y gasto público, 172, 255, 330-331
- reorganización de, 218-222
- y reforma impositiva/tributaria, 142, 143
- técnicos contra políticos en, 25, 191, 192, 197-203, 211, 227
- dependencia del Primer Mundo, 281
- Secretaría de Industria y Comercio, 126
- Secretaría de Industrias Estatales, 17, 21, 74, 93, 139, 191, 217, 220, 221, 255, 256, 274, 294, 295, 307, 316, 320, 332, 333, 340, 358, 363, 366
- Secretaría de la Presidencia, 140, 221, 229, 257, 274, 284
- Secretaría de Obras Públicas, 172, 215, 246, 249, 279, 299, 363
- Secretaría de Programación y Presupuesto: y Beteta, 360
 - y De la Madrid, 105, 178
 - y orden de las entrevistas, 12
 - y López Portillo, 308, 309, 314, 363
 - y gasto público, 178, 329
 - y plan de reorganización, 218
- Secretaría del Trabajo, 56, 137, 164, 165, 190, 211, 212, 215, 221, 226, 246, 248, 256, 265, 293, 342
- secretarios de Estado/gabinete de ministros: estabilidad de la carrera 493
 - de, 242, 291
 - comparación de carreras políticas, 277-281
 - y lucha de la elite, 221-227
 - organización de López Portillo de, 308, 360
 - rol de, 291-293
 - reemplazos de secretarios, 241-249, 255, 266, 275-280, 293, 295, 297, 301, 366
 - especialistas en, 191

- sector privado: y devaluación, 213
 - y Echeverría, 147, 152, 260, 261, 286
 - y políticas económicas, 396
 - y López Portillo, 305, 315, 321
 - y sacudida política, 44
 - y sucesión presidencial, 100, 110
 - división entre el sector público y el privado, 89, 100, 364
 - y reforma tributaria, 140
- Seguridad Social/Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), 22, 174, 175, 197, 212, 223-225, 248
- Serra, Jaime, 382, 414, 415
- Silva Herzog, Jesús: y De la Madrid, 353-356, 358-360
 - y deuda externa, 384-386
 - y López Portillo, 355
 - fotografía de, 31
 - y nominación presidencial, 31, 360
 - y Salinas, 29, 31, 59, 87, 352-359, 365, 366, 370, 371, 382, 384-386
- Silva Herzog, Jesús, padre, 87, 277
- Sindicato Nacional de Trabajadores del Hierro y Acero, 162
- Sistema Alimentario Mexicano, 338
- sistema impositivo, 138
- Smith, Peter, 89, 90, 305
- sobrevaluación del peso: y crisis económicas, 132
 - y crisis económica de 1994, 401-403
 - y balanza comercial manufacturera, 133
- 494 y Salinas, 49, 496, 401-403
- Solana, Fernando, 75, 205, 272, 308, 314, 341
- Solidaridad, 59, 399, 405
- Solís, Leopoldo, 140, 141, 257, 284, 440
- Stepan, Alfred, 81
- Suárez Farías, Francisco, 90, 231
- Suárez Mier, Manuel: y De la Madrid, 204, 316, 328
 - y Echeverría, 273, 311
 - y Secretaría de Hacienda, 192

- sobre el proteccionismo, 131
- sobre la reforma impositiva, 141
- subsidios a la industria, 121, 122, 137, 138, 147, 364
- Summers, Lawrence, 402
- Suprema Corte, jueces de la, 77, 280
- Tailandia, 43, 318
- tasas de interés, 37, 47, 52, 58, 317, 389, 400, 429
- Teichman, Judith, 335
- Tello, Carlos: y Echeverría, 289, 311
 - y obreros, 165, 166
 - y López Portillo, 311-313, 316, 328, 333, 334, 342
- Tendencia Democrática, 164, 165
- teoría del gran hombre de la historia, 27
- Tesoro de Estados Unidos, 60, 213, 414
- tipo de cambio: y Banco de México, 39, 389
 - y crisis económicas, 39-46, 134
 - y pánico financiero, 40-42
 - fijo, 46
 - sacudidas económicas externas, 47
- Tlatelolco, masacre en la Plaza de: y Echeverría, 159, 253, 258, 263, 264, 273, 286
 - efectos de, 271-273, 286
 - y la Dirección Federal de Seguridad, 77
 - e Ibarra, 285
 - y entrevistas, 25
 - y cohortes políticas, 372
 - y elites políticas, 25, 253, 269-274
 - posterior gasto público, 60, 287
- transparencia, y crisis económicas, 43
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), 59, 131, 396, 406
- Unión Europea, 424
- Unión Soviética, 393

Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Nacional:

Facultad de Economía de, 89, 114, 276

y elite política, 88-90, 93, 99, 269, 272-274, 277, 372

e investigación sobre la sucesión presidencial, 99

y masacre en la Plaza de Tlatelolco, 268-274

Urquidí, Víctor: carrera de, 16

y Coquet, 174, 211

y Echeverría, 258, 287

y Ortiz Mena, 142

sobre el poder presidencial, 75

y Salinas, 16, 388, 390-398, 401, 402

y Silva Herzog, 359

y reforma tributaria, 142, 200

y masacre en la Plaza de Tlatelolco, 78, 272, 275

Urrutia, Miguel, 419

Uruchurtu, Ernesto, 92, 242

Vallejo, Demetrio, 156, 157, 217

Vargas Llosa, Mario, 11

Velázquez, Fidel, 61, 63, 157, 165, 167, 293

Vernon, Raymond, 42, 124, 284

violencia: y lucha de la elite, 419, 420

de la Revolución Mexicana de 1910, 70-73, 87

y movilización abierta, 103

Volcker, Paul, 385

496 Weingast, Barry R., 432

Zapata, Fausto, 151, 272, 275, 287

Zedillo, Ernesto: y Camacho Solís, 410

y causa de las crisis económicas, 115

discurso de reconocimiento de, 15

y remociones, 413, 425

y elecciones de 1994, 410-413

ÍNDICE TEMÁTICO

- y Secretaría de Hacienda, 365, 415
- y López Portillo, 365
- y datos fiscales mexicanos, 437
- fotografía de, 413
- y nominación presidencial, 410
- y jueces de la Suprema Corte, 77
- y Consenso de Washington, 382
- zona de vulnerabilidad, 45

G

POLÍTICA PALACIEGA, EL PARTIDO GOBERNANTE Y LOS ORÍGENES DE LA CRISIS EN MÉXICO se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, S.A. de C.V., calle 2 número 21, San Pedro de los Pinos, ciudad de México, en el mes de abril de 2009. Para componer el libro se utilizó el programa Adobe InDesign CS2 y las tipografías Quadraat y Quadraat sans. Diseñado por el Centro de Estudios Avanzados de Diseño, A.C.: www.cead.org.mx.



La investigación meticulosa y el análisis avisado del funcionamiento de la política mexicana hacen de *Política Palaciega: El partido gobernante y los orígenes de la crisis en México* un libro revelador. A través de sus páginas, el lector puede introducirse en los laberintos de lo que Mario Vargas Llosa llamó «la dictadura perfecta»: el sistema autoritario mexicano, que estuvo encabezado magistralmente durante setenta años por el Partido Revolucionario Institucional.

Política Palaciega presenta, a la luz de los testimonios de sus protagonistas, la gestación y el desencadenamiento de las crisis que azotaron a México a partir de los años setenta y hasta bien entrada la década de los noventa. En palabras inteligentes y claras, Jonathan Schlefer describe el fenómeno que —a grandes rasgos— originó dichas crisis: el cambio de dinámica que se dio entre las elites políticas mexicanas, derivado del derrumbe de los mecanismos de cooperación entre las diferentes facciones del partido hegemónico.

Con una extraordinaria narrativa, Schlefer recorre los caminos de la historia política mexicana reciente, introduciéndose en profundidad en los mecanismos de poder que le dieron forma. *Política Palaciega* es un libro para todo aquel interesado en el fascinante universo de la política mexicana, así como en el funcionamiento de las elites políticas alrededor del mundo y la manera en que éstas moldean el devenir de una nación.

ISBN 978-60795138-3-2



Centro de Estudios Espinosa Yglesias