

25 *Signa*



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES

**LA POLITICA FINANCIERA MEXICANA
DESPUES DE LA DEVALUACION
DE 1976 Y SU RELACION CON
LA ADMINISTRACION PUBLICA**

TESIS PROFESIONAL QUE PARA OBTENER
EL TITULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA
CON ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION
PUBLICA PRESENTA EL C:
ELIAS OSCAR RETANA ROZANO.

MEXICO D. F.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE

INTRODUCCION

1. FUNDAMENTACION TEORICA
2. LA POLITICA FINANCIERA DURANTE EL GOBIERNO DE LUIS ECHEVERRIA (1970-1976)
 - 2.1 ANTECEDENTES GENERALES
 - 2.2 ASPECTOS PRINCIPALES DE LA POLITICA ECONOMICA FINANCIERA DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRIA
 - 2.3 LA DEVALUACION DEL PESO MEXICANO EN 1976
3. LA POLITICA FINANCIERA DEL PRESIDENTE LOPEZ PORTILLO (1976-1978)
 - 3.1 EL PAPEL DEL F.M.I. EN LA ECONOMIA MEXICANA
 - 3.2 LA TRAYECTORIA DE LA ECONOMIA MEXICANA DE 1977 a 1978
4. CONCLUSIONES
5. BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La intervención del Estado en las actividades socioeconómicas de un país, es un fenómeno universal de la sociedad capitalista. En el caso de México se ha ido acrecentando insistentemente dicha tendencia, principalmente a partir de la década de los 30's, época en que se constituyen empresas como Nacional Financiera, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc., todo ello con el objetivo de lograr el desarrollo del país.

En la política económica gubernamental implementada a lo largo de la historia reciente de México, destaca la actuación de la política financiera que hasta antes de la devaluación de 1976 había funcionado como el pilar del "desarrollo estabilizador". Al llegar la crisis, uno de los principales factores que la originaron fue la insuficiencia y el resquebrajamiento del propio sistema financiero, incapaz para estimular el avance económico de la nación, lo cual hizo apremiante la necesidad de una restructuración y reorientación de la administración financiera, mismas que ha pretendido llevar a efecto el actual régimen.

A partir de este momento, se conforma una etapa de recuperación económica, buscando no únicamente el ajuste del tipo de cambio de nuestra moneda respecto al dólar norteamericano, sino la utilización de una política económica orientada a corregir los desequilibrios socioeconómicos de la población.

Sin embargo, la crisis económica agudizada a finales de 1976, obligó al Gobierno Mexicano a recurrir al "auxilio financiero" del Fondo Monetario Internacional, cuya ayuda condicionó a la adopción de un programa de recuperación para el país, del que se hablará en el capítulo respectivo.

Es necesario referir el marco hipotético que rige el desarrollo del presente trabajo, y que lo constituye la siguiente estructura:

- a) La devaluación del peso mexicano en 1976, fue Únicamente - la última manifestación de la extrema agudización de los - conflictos económicos y sociales, que finalmente propiciaron reformas y modificaciones especialmente en el ámbito - político-administrativo, al inicio del régimen presidencial del licenciado López Portillo.
- b) En estas reformas y medidas correctivas, que buscaban la - recuperación del país, intervinieron organismos como el - Fondo Monetario Internacional, que orientaron el camino a seguir, en base a un "programa de recuperación económica" - con duración de tres años a partir de enero de 1977.
- c) Los sectores medios y bajos de la población, fueron los - que en mayor medida resultaron afectados, pues los efectos de la inflación, desempleo, recesión y contracción económica, desajuste en la balanza de pagos, deterioro del salario, etc., recaen directamente sobre ellos.
- d) La opinión generalizada recalca que el problema lo ha provocado el gobierno, por su intervención en la economía, pero son, la iniciativa privada y los grupos dominantes nacionales e internacionales, quienes tienen mucho que ver - en cuanto al origen y desarrollo de la crisis, así como la configuración eminentemente clasista del propio Estado Mexicano, al que "conducen" de acuerdo a los intereses económicos que les favorezcan, dentro del régimen de economía mixta que caracteriza a nuestra patria.

De este esquema de hipótesis generales, se desprenden otras - más específicas y concretas que se verán en cada uno de los - capítulos que abarca el presente estudio, que son:

El capítulo uno, denominado Fundamentación Teórica, ofrece un grupo de conceptos y acepciones que permiten esclarecer el marco teórico-conceptual del trabajo en su conjunto.

El capítulo dos, hace referencia a las características primordiales en las que se desarrolló el régimen presidencial del licenciado Luis Echeverría, mismas que constituyen el antecedente inmediato del tema objeto de esta investigación.

El capítulo tres, analiza con el mayor detalle que fue posible lograr, la política financiera del presidente López Portillo, durante los años 1977 y 1978, así como la relación lógica que se establece con la Administración Pública, partiendo del hecho real de que, cuando dentro de un sistema social varía alguno de los componentes, los otros tienden a modificarse. En este caso, la situación económica obliga a realizar cambios en la estructura político-administrativa del gobierno.

En este capítulo se analizan también, la actuación del F.M.I. en la economía mexicana y la trayectoria de la misma.

El capítulo cuarto, expresa algunos comentarios que enfatizan los aspectos principales tratados a lo largo de todo el trabajo, aunque de ninguna manera pretenden ser concluyentes.

Con todo lo anterior, corresponde a la presente investigación el análisis de las implicaciones, desarrollo y repercusiones de la política financiera y la Administración Pública del presidente José López Portillo.

Por último, quisiera manifestar mi profundo agradecimiento a todas aquellas personas que, de una manera u otra, me apoyaron en la realización de este trabajo, especialmente a los profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, a la Lic. Lidia Camarena A. en cuyas clases surgió la motivación para llevar a cabo esta investigación y además ha brindado una orientación sumamente valiosa durante mis estudios pro-

fesionales; a mis compañeros y amigos que a lo largo de toda la carrera han demostrado su confianza y aprecio; a mis padres y hermanos que me impulsaron y ayudaron durante todo este tiempo ; y a Olga L. Dorantes por su comprensión, cariño y dedicación que estimularon siempre dicha investigación.

1. FUNDAMENTACION TEORICA

La complejidad del tema que se pretende abordar precisa de la interpretación correcta y coherente de algunos conceptos que se utilizarán en el desarrollo del presente trabajo.

El punto primordial de la Investigación, se encuentra en la relación existente entre la Administración Pública y la política financiera gubernamental, específicamente para el caso de México.

En términos generales, podemos decir que el Estado Mexicano no se manifiesta concretamente con base en las diversas estructuras que lo conforman, agrupadas en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Dentro de éstos, se ubica, precisamente en el Poder Ejecutivo, a la Administración Pública, de la cual señalaremos algunas definiciones.

Para Wilbur Jiménez Castro, la Administración Pública "es la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican." ¹

Por su parte, Manuel Estrada nos dice que la Administración Pública "es la ciencia cuyo objeto es el estudio de las funciones del Estado para conseguir sus fines, armonizando los del individuo con los de la sociedad o nación, combinando para ello, con la mayor eficacia, los medios de todas clases necesarios o disponibles." ²

1 "Administración Pública para el Desarrollo". Jiménez C., Wilbur. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1971. p.23
2 "Administración Funcional". Estrada, Manuel. Ed. F.C.P.S. U.N.A.M. México, 1974. p.16.

Mientras tanto, Julieta Guevara dice que la Administración Pública "en su acepción más amplia, es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzo y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización y control." ³

El profesor Omar Guerrero O., quien ha realizado notables investigaciones sobre el tema, nos dice que la "Administración Pública es el campo de la Ciencia Política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la activación de política del gobierno." ⁴

Por último, el Lic. José R. Castelazo, indica que "el proceso de la Administración Pública está integrado por el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo los propósitos o la voluntad de un gobierno." ⁵

Con este grupo de conceptos, podemos entender que la Administración Pública consiste en realizar, ejecutar o instrumentar el programa político del gobierno. Asimismo existen algunas consideraciones que se deben tener como premisas para hablar sobre la Administración Pública, que son las siguientes:

-
- 3 "Diccionario de Política y Administración. Ideas, Técnicas y Autores." Varios autores. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. p. 47.
 - 4 "Teoría Administrativa de la Ciencia Política". Guerrero O., Omar. Ed. F.C.P.S., U.N.A.M., México, 1976. p.p. 79-80.
 - 5 "Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública". Castelazo, José R. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Cuaderno No. 1. México, 1977. p. 23.

- "1) La Administración Pública es básicamente la rama ejecutiva del gobierno, legalmente constituida.
- 2) La función de la Administración Pública es el conjunto de actividades o acciones, que constituyen el proceso administrativo, mediante las cuales se concretan las decisiones del gobierno.
- 3) La Administración Pública es la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que ayudan a estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país." 6

Con todo lo anterior, podemos resumir diciendo que la Administración Pública es la expresión real y efectiva mediante la cual se manifiesta el gobierno de un país.

Por otra parte, se encuentra dentro de la estructura operativa del Estado Mexicano lo que se denomina la política gubernamental; es decir, el ámbito político del gobierno, dentro del cual se ubica la propia Administración Pública.

Uno de los componentes fundamentales de la política gubernamental es la política económica, de la que se tienen los siguientes conceptos:

"La política económica es el sistema de medidas económicas que el Estado aplica en interés de las clases dominantes. La política económica influye sobre muchos aspectos del desarrollo de la sociedad, y, ante todo, sobre sus fuerzas productivas (...) además, la política económica -

6 Op.Cit. p.p.23.24.

expresa los intereses de las clases dominantes, según formas y métodos distintos en dependencia de las condiciones de tal o cual etapa de desarrollo económico-social dada,"⁷

Para Eugenio Varga, la política económica "es una expresión concentrada de la economía."⁸

Por otra parte se dice que "el objetivo de la política económica es el establecimiento de un sistema económico que - tenga incentivos intrínsecos para el uso eficiente de los recursos escasos. Esto significa tres cosas:

- a) Evitar políticas y prácticas que interfieran con las - fuerzas de la competencia.
- b) Una orientación de la economía hacia el exterior, y,
- c) Políticas que permitan utilizar los recursos de acuerdo con sus escaseces relativas. Por supuesto, estos tres subconjuntos de políticas se relacionan entre sí y se refuerzan mutuamente."⁹

En general, podemos decir que los instrumentos fundamentales de la política gubernamental, al manifestarse a la sociedad son tanto la política económica como la Administración Pública.

De todo lo anterior, podemos entender a la política económica como aquellas decisiones y acciones que determinan la intervención del Estado en la vida económica y social de un país.

De esta circunstancia se derivan las diferentes etapas por las que ha atravesado el Estado como parte del desarrollo socio-económico y que son las siguientes:

7 "Diccionario de Economía Política" Ed. de Cultura Popular. México, 1977. p. 188.

8 "Economía Política del Capitalismo". Varga, Eugenio. Ed. de Cultura Popular. México, 1977. p. 8.

9 "Política Económica en Centro y Periferia", Varios autores. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1976. p. 34.

- a) El Estado Gendarme . En donde simplemente estaba facultado para normar ciertas conductas con respecto a una población dada en un territorio específico.
- b) El Estado Promotor. Etapa en la cual se encarga de participar de manera más directa en la vida económica, - procurando la consecución de algunos objetivos necesarios para el progreso del país.
- c) El Estado Benefactor. En donde se caracteriza por la - intervención aun más directa en la vida económica y social, prestando diferentes servicios.
- d) El Estado Planificador Integral. En donde el Estado - tendría las facultades necesarias para dirigir integralmente la economía y la sociedad. ¹⁰

Cabe mencionar también, que los principales instrumentos de la política económica son "los aranceles, protectores y/o los controles de cambio; las preferencias especiales para empresas nacionales y extranjeras que importen bienes de capital para industrias nuevas; las tasas de cambio preferentes para la importación de materias primas industriales, combustibles y bienes intermedios; los préstamos baratos - concedidos por bancos públicos de desarrollo a industrias favorecidas; el financiamiento público de obras de infraestructura destinadas a fomentar las actividades industriales y la participación directa del gobierno en ciertos - sectores políticamente estratégicos, etc." ¹¹.

Pablo González Casanova, hace algunas consideraciones respecto a la importancia de la creciente intervención del -

10 "La Reforma Administrativa en México". Carrillo C., Alejandro, Ed. Instituto de Administración Pública. No.3. México, 1973. p.p.49-51.

11 "Política Económica en Centro y Periferia". Op.Cit. p.p.241.s.s.

Estado en la vida socio-económica del país, al decir que: "El estado empresario y la concentración del poder en un régimen presidencialista, ha tenido múltiples funciones - de estabilidad y desarrollo, como:

- a) La posibilidad de concentrar recursos escasos para - una utilización mínimamente racional, dentro de un - régimen de libre empresa o capitalista;
- b) La estabilidad política de un país amenazado de inter - vención por las grandes empresas y las grandes poten - cias, y,
- c) La estabilidad política de salir al terreno mundial - juntando las fuerzas nacionales para aumentar la capa - acidad de negociación y romper paulatinamente la diná - mica externa de la desigualdad que es típica del sub- desarrollo." ¹²

Como parte de la política gubernamental, el Estado tiene algunas acciones económicas como las siguientes:

1. Acciones de regulación del comportamiento de los agen - tes económicos.
2. Acciones de producción de bienes y servicios.
3. Acciones de acumulación de capital.
4. Acciones en el campo del financiamiento.

Mediante todas estas acciones el Estado busca impulsar el desarrollo social y económico del país, asimismo, la polí - tica económica se convierte en el instrumento primordial para la consecución de tal objetivo.

12 "La Democracia en México". González C., Pablo. Ed. Seria Popular - Era. México, 1975. p.p. 85-86.

Resumiendo, al ubicarse la política económica dentro del ámbito de la política gubernamental, se constituye en un medio de expresión de ésta última; estableciéndose una correlación estructural y funcional enmarcada por el hecho de que la política gubernamental se expresa objetivamente por medio, tanto de la política económica como de la Administración Pública. Pero ésta, por ser la rama ejecutiva del gobierno, es al mismo tiempo la manifestación de la propia política económica.

La política económica a su vez, se conforma de una serie de políticas más específicas como las siguientes:

- Política crediticia
- Política de inversión
- Política fiscal
- Política de gasto público
- Política monetaria
- Política agrícola
- Política industrial
- Política laboral
- Política comercial, etc.

En el presente estudio se dará una acepción muy general a la política financiera, haciéndola abarcar todos los aspectos relativos a las políticas crediticias, de inversión fiscal, de gasto público y monetaria; pues todas ellas constituyen factores muy importantes dentro de la política económica, en lo que a la situación financiera se refiere.

La política financiera así entendida, contiene los siguientes objetivos dentro de la actividad económica de cualquier país.

- Mantener la estabilidad en el nivel de los precios internos.
- Lograr la estabilidad en el tipo de cambio de la moneda.
- Mantener un nivel de ocupación elevado y estable.
- Financiar programas de inversión a un ritmo constante y acelerado, a fin de promover el crecimiento económico.
- Reducir las desigualdades extremas en la distribución del ingreso y de los patrones de consumo que disminuye la eficiencia productiva y afectan la estabilidad política.

De acuerdo con lo anterior, tenemos que la política financiera contiene "todo el cuerpo de medidas que se refieren al sistema tributario, gasto público, deuda interna y externa, inversión pública, así como las funciones presupuestarias y la situación financiera de las entidades del gobierno central y de los organismos descentralizados." ¹³ Todo lo cual, confluente directa o indirectamente en la esfera del sector privado.

Así pues, la política financiera constituye uno de los instrumentos más importantes en el conjunto de la política económica, pues se ocupa, principalmente, de la estructura, magnitud y flujo de operación de los ingresos y gastos gubernamentales, así como de los efectos económicos -

13 "Política Fiscal en el Desarrollo Económico de América Latina". Urquidí, Víctor. Mimlog. Conferencia OEA/BID/CEPAL. p.3.

dentro de las funciones que realiza el Estado en su Intervención en las actividades económicas. ¹⁴

La política financiera tiene una estrecha relación con la Administración Pública, misma que se enmarca en los siguientes puntos:

- 1) La política financiera forma parte de la política económica, de la cual, la Administración Pública es el medio de expresión objetiva.
- 2) La política financiera se ejecuta a través de los diferentes organismos de la Administración Pública, tales como: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de Programación y Presupuesto, Nacional Financiera, el Banco de México, etc.
- 3) Al ser la Administración Pública la rama ejecutiva del Gobierno, se constituye en el instrumento de que se vale la política financiera para cumplir con los objetivos económicos que se le han asignado, entre los que se cuentan: resolver el desequilibrio en la balanza de pagos, adecuar las fuentes de financiamiento del gasto público, lograr una justa redistribución del ingreso, entre otros.

A lo anterior, conviene agregar que la cambiante situación económica que caracteriza al país, ha obligado a que los cuadros político-administrativos se vayan adaptando paulatinamente para afrontar los problemas que se presenten. Dicha situación enfatiza, además, la relación entre la política financiera y la Ad

14 "Financiamiento del Desarrollo Económico". Bangs, Robert B. Ed.- Fondo de Cultura Económica. México, 1971. p.p. 13-84.

ministración Pública; pues en la medida en que la actividad económica tiende a incrementarse, la estructura del sistema financiero se vuelve más compleja y especializada para responder a las necesidades y requerimientos que impone el propio desarrollo económico; a su vez, ésta complejidad promueve adaptaciones y reorganizaciones en las estructuras administrativas para que, de ésta manera, la concretización de la política financiera sea acorde a las condiciones económicas del país.

Esta relación obedece a circunstancias de orden lógico y sistemático, pero no constituye en ningún momento, un axioma que se cumpla al pie de la letra o una relación causa-efecto que se dé siempre. Por lo tanto, hay que destacar que entre la política financiera y la Administración Pública existe una relación de mutua reciprocidad, por ser ambas elementos básicos dentro de un sistema social, en el cual, cuando varía alguno de los componentes, los otros sufren, en mayor o menor grado, los efectos de tal variación y esa es, precisamente, la dinámica que mantiene la integración del propio sistema.

Así pues, a continuación analizaremos las características peculiares que intervinieron para que se realizara una serie de cambios en la estructura administrativa.

La crisis económica y financiera manifestada abiertamente con la devaluación del peso mexicano en 1976, trajo consigo la necesidad de adecuar el aparato administrativo a las nuevas condiciones socioeconómicas del país. Asimismo, la política financiera también debía ser reorientada para hacer frente al conflicto. Es en este punto donde se puede apreciar claramente la íntima relación entre la política financiera y la Administración Pública en México, y de aquí deriva precisamente, el objeto de esta investigación.

18

Con esta perspectiva general, resulta conveniente enmarcar algunos de los principales efectos originados por la acción de la política económica de un país. Entre esos efectos destacan los relativos a la inflación, devaluación, crisis, etc.

Dentro de la actividad económica de cualquier país, existen algunos parámetros convencionales que permiten la "calificación" de la economía. Uno de ellos, es el que se refiere a la inflación a la que se entiende como "el incremento continuo en el nivel de los precios de las mercancías en el mercado" ¹⁵, sin embargo, la inflación no solo abarca los aspectos monetarios, sino que se refiere a todos los aspectos socioeconómicos, pues es prácticamente, un proceso de desgaste de la economía y casi siempre va acompañado de graves problemas; devaluaciones, recesiones, deudas públicas excesivas, déficit presupuestales, etc.

Cuando el proceso de la inflación es continuo, se conforma lo que se ha denominado como espiral inflacionaria, que es muy difícil de controlar sin una política económica que logre brindar los instrumentos financieros que permitan la regulación de: la oferta y demanda monetaria, el desempleo, la inversión pública y privada, la deuda pública y la estabilidad de los precios, y al mismo tiempo procurar no entorpecer el desarrollo socioeconómico del país.

Por otro lado, podemos definir a la crisis económica como "una interrupción del proceso de crecimiento y desarrollo de un país." ¹⁶

15 "Revista El Economista Mexicano" No.6 Nov-Dic.1978. p.8.

16 "El Capitalismo en Crisis, la Inflación y el Estado". Gamble, - André y Walton, P. Ed.Siglo XXI. Varias páginas.

Los principales factores que pueden provocar una crisis son:

- La inflación
- El desempleo y subempleo
- El estancamiento de la producción, bien sea a nivel general o sectorial de la economía
- Los desequilibrios entre la oferta y la demanda
- El deterioro del salario real
- El alza excesiva de los precios
- La falta de inversión productiva y generadora de empleos
- El déficit en la balanza de pagos
- El crecimiento desmedido de la deuda pública interna y externa.

Generalmente, los ejemplos de crisis son: la recesión, la contracción y el estancamiento económico. Resulta necesario remarcar que el origen de los problemas económicos se encuentra en la estructura económica misma y en las variantes que adquiere el proceso de acumulación, sin embargo, casi siempre se afirma en las esferas del sector privado, que es el gobierno el causante de la aparición de la crisis, por su constante intervención en la economía y por sus políticas desatinadas que originan un excesivo gasto público, déficit presupuestales, creciente deuda pública, inflación, etc., siendo que en realidad, la iniciativa privada no ha respondido a los grandes estímulos gubernamentales, entre los que se cuentan: exenciones de impuestos, subsidios, garantías fiscales, creación de infraestructura económica, etc., y debido a ésta situación el Estado ha tenido que acudir al apoyo financiero externo, con los consiguientes problemas que ello acarrea, principalmente la desnacionalización de la economía mexicana y el endeudamiento con el exterior, en tiéndase: F.M.I. y banca privada y mixta de E.U.A.

Cuando un país llega a un alto nivel de deuda externa, generalmente se presenta un fuerte desequilibrio en la balanza de pagos que es el documento en el que se contabilizan las transacciones económicas de un país con el exterior.

Las partes en que se divide la balanza de pagos son:

- a) Balanza comercial. Incluye la contabilidad de los distintos tipos de relaciones económicas que hacen referencia al intercambio de mercancías, es decir, exportaciones e importaciones.
- b) Balanza de servicios. Que refleja los ingresos y egresos por concepto de turismo, asistencia técnica, pagos por intereses de deudas contraídas, seguros, fletes, etc.
- c) Balanza de capital. Se compone de las inversiones que se han efectuado en el país con fondos procedentes del exterior, así como las inversiones del país en el extranjero; los créditos recibidos y otorgados etc.

La suma de las entradas y salidas por todos estos conceptos, proporciona el saldo de la balanza de pagos básica; este saldo puede ser positivo o superavitario, o bien, negativo o deficitario. Aquí se presenta la circunstancia de que, mientras unos países tienen saldos positivos, existen otros con negativos, por lo cual se está siempre en "equilibrio internacional". A este respecto, el cuadro 1 nos muestra la estructura general de una balanza de pagos.

El Fondo Monetario Internacional, del que se hablará con mayor profundidad en posteriores capítulos, radica su --

CUADRO 1
BALANZA DE PAGOS

	INGRESOS	PAGOS
1) <u>Balanza comercial</u>		
Exportaciones		
Importaciones		
2) <u>Balanza de Servicios</u>		
Fletes y Seguros Comerciales		
Turismo y viajes		
Renta de Inversión		
Transferencias		
3) <u>Balanza de Capital</u>		
a) A largo plazo		
Inversiones Directas		
Créditos comerciales		
Préstamos a empresas		
Préstamos Públicos		
Otros		
b) A corto plazo		
Movimientos monetarios		

Balanza Básica = 1+2+3a.

centro de acción precisamente en corregir los desequilibrios fundamentales en las balanzas de pagos de los países miembros, ya veremos más adelante el elevado costo socio-económico que provoca la intervención del F.M.I. en los países subdesarrollados como el nuestro.

Otro de los conceptos importantes que es necesario apuntar, debido a su trascendencia en el desarrollo del presente trabajo, es el significado de la devaluación.

La devaluación se encuentra íntimamente ligada al concepto de cotización, que en términos sencillos, es el precio al que se compra y se vende una moneda con respecto a otra, de acuerdo con lo establecido en el mercado de cambios. De lo anterior se deriva lo que se llama el "tipo de cambio" el cual tiene dos variantes principales:

- a) Tipo de cambio fijo, aquél que el Gobierno de un país establece y se compromete a mantener dentro de ciertos límites de variación (márgen de fluctuación), mediante intervenciones monetarias en el mercado.
- b) Tipo de cambio flotante, es el determinado en el mercado de cambios, sin intervención de las autoridades monetarias.

Así, el término de devaluación toma una connotación exclusivamente monetaria y significa aumentar el número de unidades de la moneda nacional, necesarias para admitir una unidad monetaria extranjera. Esto trae consigo, teóricamente, dos efectos importantes:

1. Aumento en el nivel de exportaciones, y
2. Disminución en las importaciones.

Para que se dé lo anterior, deben tenerse como premisas -

las siguientes:

- a) Si las mercancías que el país vende no tienen una importante demanda exterior, aunque se produzca una disminución de precios, como consecuencia de la devaluación, no por ello la demanda aumentará en la misma proporción en que se devaluó la moneda; y
- b) Si el país importa algunas mercancías que le son imprescindibles aunque el precio aumente, el país seguirá comprando tales productos.

Por esta razón, es necesario realizar un análisis profundo de todos los efectos que trae consigo una devaluación, pues tomar esta medida sin tener un certero conocimiento de las repercusiones posteriores, puede acarrear graves problemas a la economía del país de que se trate.

El análisis debe partir del estudio de la estructura económica y el proceso de acumulación de un país, de tal modo que nos permita dar un marco de referencia a las relaciones de producción en el nivel macro de la economía, para así poder actuar sobre bases reales sin alterar la estructura productiva.

Una vez hechas estas aclaraciones sobre los conceptos fundamentales que se manejarán a lo largo de esta investigación, es preciso remarcar la estrecha relación existente entre la Administración Pública y la política financiera dentro del contexto de la economía mexicana, sobre todo en fechas recientes, pues como se verá más adelante, la devaluación de 1976 estableció una pauta determinante para el futuro desarrollo nacional, pues obligaba a fincar los cimientos de la estructura productiva, racionalmente en la realidad económica mexicana. Esa racionalidad sería proporcionada por las esferas político-adminis

trativas del gobierno, esto es, la Administración Pública del presidente José López Portillo, como medio de expresión real y efectiva de la política económica a seguir.

Por último, resulta necesario citar las siguientes consideraciones, que resumen el objeto de estudio del presente trabajo, a saber:

1. Cómo un problema o conflicto en la política económica que culmina con la devaluación, origina y promueve una serie de ajustes y modificaciones en las esferas político-administrativas (Reforma Administrativa, Reforma Política), no como relación causa-efecto, sino por la concatenación e interdependencia entre los distintos componentes del sistema social.
2. La devaluación de 1976 no es el problema en sí, más bien éste se encuentra en la ruptura y el resquebrajamiento de las propias estructuras socioeconómicas, fundamentadas en tiempos de la industrialización acelerada del país.



3. Entiéndase que los cambios no son sólo en la Administración Pública, sino en todas las esferas que comprenden de el propio sistema social. Además dichos cambios y ajustes no fueron originados, única y exclusivamente por la política financiera, pero se destaca su influencia, ya que la consideramos como el factor principal, es decir, el punto neurálgico de la crisis socioeconómica.

4. Debe recalcarce el hecho de que la crisis económica - del país, puesta de manifiesto precisamente con la devaluación de 1976, no se atribuye directamente al régimen de Luis Echeverría, ya que encuentra su razón de ser en la secuencia y desenlace final de las contradicciones sociales que caracterizaron el desarrollo económico de México con la implantación del llamado Modelo de Desarrollo Estabilizador.

5. De la conceptualización que se ha hecho respecto a la Política Financiera Mexicana, en el presente trabajo, solamente nos referiremos a los aspectos contenidos en: presupuestos gubernamentales, inversión pública y privada, deuda pública interna y externa, medio circulante, tipo de cambio o cotización de la moneda, salarios mínimos, incidencias y estructura general de los impuestos, créditos, etc.

2. LA POLITICA FINANCIERA DURANTE EL GOBIERNO DE LUIS ECHEVERRIA (1970-1976).

Corresponde a este apartado el señalar algunas de las -- principales características de la política económico-financiera instrumentada por el Lic. Luis Echeverría, durante su periodo presidencial de 1970 a 1976.

El análisis que se realiza al respecto, no pretende ser determinante, sino más bien interpretativo, teniendo como base fundamental el estudio de la situación económica de México, al asumir Luis Echeverría la presidencia; así mismo, se busca establecer una correlación lógica del pasado reciente, de acuerdo con el sentido práctico que se se dió al desarrollo socio-económico del país durante el sexenio en cuestión.

Para tal efecto, se han estructurado tres rubros básicos: antecedentes generales, aspectos principales de la política económico-financiera de Luis Echeverría y la devaluación del peso mexicano en agosto de 1976.

Dicho análisis servirá posteriormente para el estudio de la situación económica y social del país, en los primeros años del gobierno del presidente López Portillo, pues -- constituye su antecedente inmediato.

2.1 ANTECEDENTES GENERALES

A lo largo de la historia reciente del desarrollo económico de México, se ha involucrado distintivamente el papel que ha tenido el proceso de industrialización del país, cuya infraestructura básica comenzó a cimentarse desde principios de siglo, alcanzando un gran desenvolvimiento a mediados de la década de los 30's.

Este proceso de industrialización conformó, en términos generales, el modelo de desarrollo sobre el cual se llevaría a cabo posteriormente, el crecimiento económico de la nación. Para algunos investigadores, dichas bases giraban en torno a:

- a) La dominación oligopólica de la producción, misma que se acentuó a partir de la década de los años cincuenta.
- b) Un proceso de acumulación de capital dependiente en gran medida, del exterior.
- c) Una dominación política basada en la incorporación subordinada de las organizaciones de masas al aparato burocrático. ¹⁷

A raíz de la crisis mundial del sistema capitalista que se manifestó abiertamente en el año de 1929, el Estado Mexicano se ve obligado a asumir un papel "paternalista" de proteccionismo económico, adoptando un modelo de crecimiento fundamentado en el mercado interno y en la sustitución de importaciones a través de la industrialización.

17 "México, Hoy" Varios autores. Ed. Siglo XXI, México, 1979.
También: "México: Estado, Burocracia y Sindicatos". Leal, J. Felipe.
Ed. El Caballito, México, 1976. p.p.35-36.

En la década de 1930 a 1940 se incrementa, en gran proporción, la actividad del Estado dentro de la economía nacional, como promotor del desarrollo, siendo el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), el que marca la pauta para la ampliación de la intervención estatal, por medio de la creación de un gran número de empresas públicas en áreas como: los ferrocarriles, el petróleo, la energía eléctrica, el sistema bancario, etc., con lo que se empezaba a conformar el sector paraestatal mexicano.

La característica principal de la política económica de esta época, era la importancia que se daba al mercado interno de bienes de consumo no duradero y bienes intermedios y la ausencia de capital externo, lo cual permitió iniciar el proceso de acumulación originaria de capital. Además la industrialización del país comenzaba a tomar el papel predominante de la actividad económica.

El auge industrial se centraba principalmente en el sector manufacturero que, durante el periodo al que se hace referencia, creció rápidamente, mientras que los otros sectores de la economía mexicana permanecieron en un estancamiento general que prevaleció, inclusive, hasta fines de la década de los 40's. ¹⁸

Posteriormente, de 1940 en adelante, las necesidades del desarrollo industrial y la expansión del mismo, obligan al Estado a ampliar las facilidades para permitir la entrada de capitales externos al

18 "La Política del Desarrollo Mexicano". Hansen, D. Roger. Ed. Siglo XXI. México, 1979. p.43.

mercado nacional, mediante la adopción de diversas medidas de política tributaria, estímulos fiscales, endeudamiento público externo, etc., lo cual vendría a provocar una serie de desajustes en la balanza de pagos del país, mismos que al acrecentarse, repercutieron negativamente dentro del contexto socioeconómico de México. Al mismo tiempo, se denotaban las peculiaridades propias del crecimiento económico del país.

El modelo de desarrollo económico, hasta entonces sustentado en el mercado interno, no pudo adaptarse al ritmo que requería el crecimiento industrial acelerado, que se vió fuertemente influido por el auge económico provocado por la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial. Todo ello, derivó la agudización de los desajustes en el sistema financiero mexicano, y en una dependencia cada vez mayor del exterior, pues tal como lo señala J.F. Leal, "para 1940 parecía que el Estado Mexicano, (...) había presentado las bases para un desarrollo capitalista, con una considerable autonomía respecto al sistema imperialista. Sin embargo, fue evidente que las nuevas pautas de la reproducción internacional de capital eran capaces de englobar en escala creciente a los aparatos estatales de los países dependientes, por más nacionalistas que fueran. (...) Todo ello se dió mediante la creación de organismos y de agencias multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la Organización de las Naciones Unidas, La Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros." ¹⁹

19 Op. Cit. p.p. 57-58.

En suma, durante el periodo que va de 1940 a 1954 aproximadamente, la actividad económica se caracterizó por las siguientes pautas: el proceso inflacionario alcanzó niveles entre el 10 y el 11% anuales; la política financiera fue afectada en sus aspectos monetarios y ocurren algunas devaluaciones del peso mexicano respecto al dólar estadounidense, pasando de 4.85 pesos por dólar en 1947 a 5.74 pesos por dólar en 1948 y hasta 8.65 pesos por dólar en 1950, siendo que, en 1954 se da una nueva devaluación que fija la paridad cambiaria del peso mexicano en 12.50 por dólar; las actividades productivas tendían insistentemente a la concentración y por lo tanto, los desequilibrios económicos se acentuaban rápidamente. ²⁰

Más adelante, surgiría el llamado "modelo de desarrollo estabilizador", como resultado de una política económica propugnada por el Estado con el propósito de fortalecer la industrialización del país y lograr el ensanchamiento del mercado interno; dicho desarrollo estabilizador fue "la continuación del programa de industrialización por medio de la atención a otros mecanismos de la actividad económica, como el financiamiento externo y la captación de ahorros de sociedades financieras y bancos hipotecarios, utilizando el depósito legal. Asimismo, las condiciones de desequilibrio social y los desajustes en los sectores productivos trataron de ser cambiados mediante programas gubernamentales de beneficio social y protección a los grupos populares, aunque el crecimiento económico siguió siendo la gran meta." ²¹

20 "La economía Mexicana en Cifras". Nacional Financiera. México, 1974. Varias páginas. También: Hansen, O. Roger. op. cit. caps. 2 y 3.

21 Citado por: Fernández Santillán, J. "Política y Administración Pública en México". Ed. I.N.A.P. México, 1980. p. 91.

El crecimiento de la economía de 1955 a 1970, que " fue de 6.5% anual en promedio, la baja tasa de inflación para dicho periodo de 4% en promedio, la estabilidad del tipo de cambio y la estabilidad política, entre otros factores, permitía suponer que ocurriría el "milagro mexicano", como lo afirmaban diversos observadores del comportamiento de la economía mexicana, nacionales y extranjeros.

Al mismo tiempo, desde 1958 se llevaban a efecto - una serie de reorganizaciones y adecuaciones en la Administración Pública, principalmente, con la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dada a conocer desde principios del régimen de gobierno del presidente López Mateos, en la cual se concebían una serie de cambios con la finalidad de adaptar la estructura administrativa a las necesidades del desarrollo nacional. Una de las principales innovaciones fue la creación de la Secretaría de la Presidencia -hoy extinta- que cumpliría las tareas de: formular un plan general de gasto e inversión pública; planear, coordinar y vigilar los gastos y acciones de las dependencias gubernamentales y de las empresas públicas; promover el desarrollo regional; fomentar la producción corrigiendo - la desigual distribución del ingreso, para evitar - la concentración en pocas manos, en ciertas actividades y en limitadas regiones geográficas.²² Por lo cual dicha secretaría sería la base de la política gubernamental para que, en forma racional, se cumplieran los objetivos del desarrollo social y económico de la nación.

22 "México a través de los Informes Presidenciales". (Tomo Administración Pública). Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976. Varias páginas.

Según todo lo anterior, el desarrollo estabilizador que prevaleció en la segunda mitad de la década de los 50's, al año de 1970, había traído al país prosperidad y desarrollo. Sin embargo, como lo reconoce Carlos Tello,²³ "esta sólo era una parte de la verdad, pues el crecimiento económico, la solidez monetaria, la solvencia crediticia y el control político eran muy convenientes para los negocios de los que ya eran ricos, mientras que la mayor parte de la población de México empobrecía en términos relativos o absolutos." lo cual denotaba el patrón de concentración por parte de ciertos grupos económicos dominantes a costa del bienestar social.

Además, en esta etapa se incrementa el déficit de la balanza de pagos debido al endeudamiento del país en busca del financiamiento del desarrollo industrial, como se señala en párrafos anteriores, originándose, a su vez, la exacerbación de la concentración del ingreso, la mayor desigualdad y desequilibrio de la producción entre la rama agrícola y la industrial, y dentro de esta última, entre los diversos sectores de la industria, fuerte corriente de inversiones extranjeras, estancamiento y deterioro en el nivel de empleo, urbanización acelerada, marginación de la mayoría de la población, etc.; todo lo cual venía a provocar el agravamiento de los desequilibrios estructurales de la economía mexicana.²⁴

Aquí radican las principales causas de la crisis económico-financiera que se presenta durante el gobierno del presidente Luis Echeverría y que culminó

23 "La Política Económica en México 1970-1976". Tello, Carlos. Ed. Siglo XXI México, 1979, p. 13 ss. También: Hansen, D. Roger. Op. Cit. cap. 4.

24 "La Política Económica del Gobierno de Luis Echeverría 1971-1976: Un primer ensayo de interpretación" Gribomont, C. y Rímez, M. en revista "El Trimestre Económico" No. 123, México, 1977. Varias páginas.

nan en 1976 con la devaluación del peso mexicano, medida que se había venido posponiendo mediante el sostenimiento, a cualquier precio, del tipo de cambio de nuestra moneda que era el principal objetivo en la práctica de la política económica. Ello ocasionó un crecimiento deformado, desigual y sin sustentación racional de la economía.

Esta situación era reconocida por el propio presidente, quien en su discurso de toma de posesión dijo: "Por la Revolución hemos afirmado la libertad ciudadana, la paz interior, el crecimiento sostenido y nuestra capacidad de autodeterminación frente al exterior. Sin embargo, subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas; la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad armónica del desarrollo."²⁵

De aquí se inicia la tendencia del régimen a la sustitución del "modelo de desarrollo estabilizador", por un modo de crecimiento más justo y una distribución de la riqueza equilibrada, lo que constituyó el "desarrollo compartido."

Esto ocurre dentro de un fenómeno económico, que no se había visto hasta la fecha en las etapas de crisis de los sistemas capitalistas, mismo que consistía en buscar el desarrollo a partir del estancamiento productivo y la inflación. Con ello quedaba prácticamente al descubierto el lado negativo del "milagro mexicano", pues "podía verse con más claridad, que el régimen de la revolución tomó el camino de -

25 "Discurso de Toma de Posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos del C. Luis Echeverría Álvarez". México, 1º de diciembre de 1970. Varias páginas.

la industrialización a costa de la pauper de las masas populares." 26

Por otro lado, dentro de las innovaciones de la nueva política del desarrollo compartido, el gobierno realizó algunas modificaciones en el aparato administrativo, las cuales se englobaron en el documento: "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976." Dentro de la estrategia de reforma se observaron dos propósitos fundamentales:

- a) La Integración de los sistemas adjetivos y de las actividades administrativas comunes a todas las instituciones públicas.
- b) La formación de las Comisiones Internas de Administración, Unidades de Organización y Métodos y Unidades de Programación; como organismos auxiliares en las tareas de racionalización de la Administración Pública. 27

Con los cambios mencionados, el régimen del presidente Luis Echeverría haría frente a las imperiosas necesidades del país, que exigía la decadente y deteriorada situación económica y social de México.

La nueva política económica buscaba los mismos objetivos que, implícita o explícitamente los otros gobiernos posrevolucionarios, pues el fin último de la intervención del Estado en las actividades económicas es el bienestar social. Por tal motivo, en los discursos oficiales se enfatizaba la orientación pa

26 Fernández Santillán, J. Op.Cit. p. 117.

27 "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976". Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos. México, 1976. Varias páginas.

ra dicha intervención hacia la búsqueda de una verdadera justicia social.

Como la administración de Luis Echeverría se dió a la tarea de "repartir mejor la riqueza" y otorgar - mayores recursos al Estado para que actuara como im pulsor del desarrollo, provocó, como es de suponerse, fuertes enfrentamientos con el sector privado; - pues si bien, durante el período de desarrollo esta bilizador se convenían las políticas y los cambios económicos, acordándose la fecha de su instrumentación con los grupos empresariales, con el nuevo gobierno se abandonaba esa práctica.

Lo anterior, alude al hecho de que el 15 de diciembre de 1970, se envía al Congreso de la Unión una - iniciativa presidencial en la cual se realizaban al gunas reformas fiscales. Dichas reformas consistían en modificaciones al impuesto sobre la renta y otras disposiciones tributarias, a lo que el dirigente de la Confederación Patronal de la República Mexicana, (COPARMEX) presentó una serie de declaraciones por - el hecho de que "no se consultara ni discutiera con los empresarios el proyecto de reformas fiscales," que propuso el presidente de la República. Tales - adecuaciones se basaban en la situación de la econo mía al inicio del sexenio, misma que se caracterizaba por las siguientes circunstancias; desequilibrio presupuestal, creciente endeudamiento externo, ba- lanza de pagos deficitaria, escasez de ahorro públi co, retraimiento de la actividad económica, alto - índice de desempleo y subempleo, concentración del ingreso y de la actividad productiva, nulo desarro-

llo regional, etc.

Aquí se presentó una paradójica contradicción, pues la política financiera mexicana, para aliviar la crisis tenía que ser restrictiva, sobre todo en los aspectos monetarios y crediticios; pero por otra parte, la política económica del Estado tenía que expandirse con base en una mayor ingerencia dentro de la actividad económica del país, para alcanzar verdaderamente el "desarrollo compartido". Esta contradicción ineludible al control del Estado, trajo consigo un fuerte estancamiento económico desde principios del sexenio con agudos problemas socioeconómicos y políticos que caracterizaron gran parte del gobierno del presidente Luis Echeverría, los cuales se analizarán brevemente en el siguiente capítulo.

precios, disminuciones del ahorro público y de las exportaciones de mercancías y servicios, deterioro del salario real y un estancamiento en la mayoría de los sectores productivos, lo cual orilló a que el producto interno bruto, que en 1970 había sido del orden del 6.9%, disminuyera hasta 3.4% en el año de 1971. ²⁹

Entre los signos positivos durante el primer año de gestión de Luis Echeverría, debe señalarse la importante corrección del déficit en la balanza de pagos, que pasó de 946 millones de dólares en 1970, a 726 millones de dólares, durante el año a que se hace mención. Este dato indica el énfasis de la política económica en resolver el problema del desequilibrio externo, como una de las premisas para emprender un desarrollo más justo y equilibrado.

No hay que olvidar que aunada a la situación económica nacional, existen multitud de factores externos que condicionan el desarrollo; en aquel entonces, la situación internacional se manifestaba por agudos procesos inflacionarios en las grandes potencias económicas, como Estados Unidos, que para contrarrestar el déficit en su balanza de pagos, devaluó su moneda en diciembre de 1971, lo que provocó revaluaciones en otras monedas y la consiguiente restructuración del Sistema Monetario Internacional; esta situación afectaba de una u otra manera a la economía mexicana que para intervenir en los mercados internacionales, debía realizar su intercambio comercial en dólares norteamericanos, centro del Sistema Monetario, razón

29 "La Política Económica en México 1970-1976". Op. Cit. p. 49

por la cual nuestra economía y las de los otros países, se mantenían supeditadas a la moneda norteamericana.

Con este tipo de problemas y limitaciones al desarrollo nacional, tuvo que abandonarse la tendencia del ritmo de crecimiento económico, pues el desarrollo socio-económico estaba, y continúa siendo limitado "desde afuera"; y además, la política financiera no iba a superar los problemas económicos mientras fuera restrictiva, pues lo único que conseguía era permitir que los empresarios privados ampliaran día a día su campo de acción, quedando el Estado a la expectativa.

Tal vez queriendo contrarrestar esta situación, el presidente Luis Echeverría decide expandir el gasto público en los años de 1972 y 1973, ante todo, buscando reanimar la economía para salir del estancamiento en que se encontraba en 1971; así se lograron tasas del producto interno bruto de más de 7% para dichos años, mientras que como ya se explicó en líneas anteriores, para el año de 1971 llegó únicamente a 3.4%.

Sin embargo, no hay que caer en el error de pensar que por el hecho de alcanzar tasas elevadas del PIB se está desarrollando el país, pues las cifras tienen una utilidad lo bastante cuestionable como para aceptarlas de manera determinante, ya que en ningún momento reflejaban la realidad económica y social del país.

Basta citar que durante los años que se mencionaron la situación financiera siguió agravándose considerablemente, pues entre otras cosas:

- El déficit de la balanza de pagos aumentaba a pasos agigantados.
- El endeudamiento externo del sector público, que hasta 1971 era del orden de los 4 mil quinientos millones de dólares, pasó a más de 7 mil millones de dólares, en 1973.
- Existían dificultades para detener el alza de precios, con lo que la espiral inflacionaria seguía avanzando.
- Las finanzas públicas resultaban insuficientes, tanto en su monto, como en su distribución, para brindar a la mayor parte de la población, los satisfactores que requería.

A lo anterior se agrega el hecho de que, debido a los graves problemas económicos de los Estados Unidos, se produce una nueva devaluación del dólar en febrero de 1973, lo que culminó con otra reforma al Sistema Monetario Internacional, y desde luego, con repercusiones negativas para la economía mexicana.

Al cumplirse la primera mitad del gobierno de Luis Echeverría, se había conformado una situación económica inestable y conflictiva, de la que el país no saldría avante en lo que restaba del sexenio; pues los objetivos socio-económicos que se había propuesto el presidente, desde el inicio de su administración, que se resumían en una justa redistribución de la riqueza y un desarrollo compartido para toda la población, no tenían la perspectiva de ser alcanzados de manera efectiva. A este respecto, el Lic. Carlos Tello señala: "si a la política expansionista (1972-1973), se hubieran sumado otras acciones: ir más lejos en política tributaria, efectuar ajustes en los precios y tarifas de los bienes y servicios que el sector público proporciona, reducir la liqui-

dez de que disfrutaran los pasivos no monetarios captados por el sistema financiero, realizar una distribución más adecuada del gasto público, etc., el crecimiento posterior a 1972 hubiera sido más sólido." 30

En este punto, hay que señalar el retraimiento de la iniciativa privada para reinvertir en las actividades productivas, ya que los empresarios mantenían una actitud reservada, razón por la cual el Estado se ve obligado a recurrir al endeudamiento externo e interno con el fin de evitar problemas sociales aun mayores.

Sin embargo, el endeudamiento externo aceleraba la dolarización de la economía nacional; provocándose, por otra parte, una persistente fuga de capitales - al exterior, por el lado del sector privado, que no veía con "buenos ojos" la inversión en nuestro país.

Era indispensable, en estos momentos, el adecuar la economía mexicana a la situación actual, por medio de una serie de medidas respecto a: política fiscal y monetaria, modificar el sistema tributario, racionalizar el volumen de crédito, etc., que permitiera evitar la creciente inflación y reactivar la actividad económica; así como terminar con la especulación de la iniciativa privada.

Para tal efecto, el 14 de agosto de 1973, el gobierno da a conocer el siguiente programa económico:

- - - - -

30 Ibid. p. 56.

11. Ajustar el ritmo del gasto total del sector público, revisando su estructura sectorial y limitando su financiamiento a actividades no inflacionarias.
2. En el consumo del sector público, se reforzarán las políticas de pago oportuno, planeación y racionalización del abastecimiento.
3. Se vigilará que el circulante crezca en proporción a la actividad real del país.
4. Se procurará el financiamiento a las actividades productivas a corto plazo, principalmente agropecuarias, restringiéndose consumos suntuarios, operaciones especulativas y acumulación excesiva de inventarios.
5. Mayor empleo de la capacidad industrial y agropecuaria para aumentar la oferta de alimentos, materias primas y bienes de consumo.
6. Estimular la inversión privada donde haya escasez de oferta.
7. Habrá una mayor vigilancia y control de precios, sobre todo, entre productores y distribuidores.
8. Orientación al consumidor para seleccionar consumos.
9. Existirá una estricta vigilancia sobre la relación entre el aumento de precios y los aumentos en los costos.
10. Se fomentará la formación de cooperativas de consumo rurales, sindicales y urbanas.

11. Se promoverán centros de oferta y consumo por parte de asociaciones industriales.
12. Se racionalizará la exportación de alimentos, materias primas y artículos de producción insuficientes para la demanda interna.
13. Si es necesario, CONASUPO seguirá importando granos y otros artículos.
14. Se ampliarán las posibilidades de importar productos escasos en el mercado.
15. Se reducirán los controles y aranceles a la importación, que influyen inconvenientemente en los precios.
16. Se propiciará una relación adecuada entre los incrementos en la productividad y el costo de la vida, con apoyo en el sistema de comisiones tripartitas." 31

Este programa económico no tuvo, a fin de cuentas, los resultados esperados, lo que se explica por dos razones fundamentales:

- Era altamente ambicioso, si se toma en cuenta la situación real de la economía.
- Por lo tanto, no contó con el apoyo de la iniciativa privada.

Las consecuencias de lo anterior fueron: incrementos

31 "El Día" . 26 de julio de 1973.

44

a los precios, aumento del déficit en la balanza de pagos, carencias sustanciales en la inversión pública y privada, crecimiento en el índice inflacionario, etc.; al mismo tiempo provocó la acentuación de la desconfianza del sector privado para invertir, debido a que no existía una base económica sólida que asegurara sus expectativas de ganancia. Dicha posición de la iniciativa privada, empeoraba los problemas de la economía nacional y la conducían, irremediablemente a la crisis.

En su tercer informe presidencial,³² del 1° de septiembre de 1973, el Lic. Luis Echeverría declaraba: "seguiremos manteniendo sin modificación alguna, el tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar, y no estableceremos controles cambiarios a las transacciones de mercancías o de capitales. Esta política, invariablemente mantenida es, en las actuales circunstancias, factor básico de confianza para el ahorro del pueblo y la reinversión de los empresarios." Con esta aseveración el gobierno trataba de devolver la confianza al sector privado para invertir, nuevamente, en las actividades económicas. Asimismo, se planteaba como un objetivo importante, el mantener el tipo de cambio a toda costa, ocasionando una grave sangría al Estado; tal parecía que la política gubernamental, en vez de buscar la tan anhelada "justicia social", prefería apoyar completamente a los empresarios. Este análisis ponía en entredicho el sentido social que, el propio presidente, había anunciado como centro fundamental durante su gestión.

32 "Tercer Informe Presidencial" . Luis Echeverría Alvarez. 1° de septiembre de 1973.

La tendencia del régimen hacia la "apertura democrática", tenfa que establecer sus fundamentos en la política económico-social del país, de ahí que se hicieran los intentos para modificar el conjunto del sistema socio-económico, pero no sólo con "buenas intenciones" se alcanzan los objetivos, sino que hay que actuar decididamente buscando siempre el origen de los problemas, para poder dar, de esta manera, las soluciones oportunas y precisas y no seguir ahondando los conflictos, ya que como es de suponerse, más difícil resulta eliminarlos posteriormente, como ocurrió al final del sexenio a que se hace referencia.

En fin, los problemas económicos continuaban empeorando y para el año de 1974, las cosas se presentaban de la siguiente manera, tal como lo expresa el cuarto informe de gobierno:

"Durante este último año (1974) se agudizaron las tendencias especulativas de la economía internacional. Después de afectar los mercados financieros y del orden monetario, invadieron el de los productos manufacturados, maquinaria y equipo, energéticos, insumos industriales y alimentos. Así, las naciones industrializadas están exportando no sólo su inflación, sino también los efectos de su escasez."

"La política monetaria y crediticia se ha orientado, en lo fundamental, a reducir los efectos de las presiones inflacionarias que afectan la economía nacional. Las altas tasas de interés prevaecientes en los mercados del exterior, propiciaron, a fines de 1973 y principios de 1974, la salida de capitales en busca de mayor rendimiento. Para retener estos ahorros dentro del país, se elevaron las tasas de inte-

rés. Como resultado de esta disposición, la captación interna se ha recuperado. " Más adelante se explicaba que: "Reitero nuestra voluntad y capacidad de mantener invariable el tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar norteamericano, sin recurrir a controles de cambio respecto a las transacciones de mercancías, de servicios y de capital, como parte de la política básica de defensa del nivel interno de precios y de confianza para la captación e inversión productiva del ahorro en el territorio nacional."

"Asimismo, se determina el programa económico y social a seguir, basado en los siguientes lineamientos:

- Una nueva política de financiamiento del desarrollo, apoyada en el racional incremento de los ingresos del Estado.
- Una planeación y control más eficaz del gasto público para frenar su déficit inflacionario y financiarlo con base en la disponibilidad de recursos corrientes y crediticios sanamente disponibles en nuestra economía, que sea un factor básico de promoción del desarrollo con justicia social. De este modo, el presupuesto de 1975 será un instrumento poderoso de dirección de la actividad económica, al atender únicamente aquellos gastos que puedan ser financiados con recursos propios y con el crédito interno y externo no inflacionario.
- Una política de crédito congruente con el control de la expansión monetaria y con el necesario aliento al financiamiento de las actividades productivas del sector privado de mayor prioridad.

dad, principalmente la industria mediana y pequeña.

- Integrar un sistema que garantice en forma más eficiente la recuperación del poder adquisitivo del salario de los trabajadores y propicie aumentos en la productividad, en un clima de concordia entre los factores de la producción.
- Estructurar un mecanismo que asegure con eficacia precios rentables a los bienes y servicios, incluyendo los del sector público, y que frene los abusos, la especulación y el acaparamiento mediante un sistema legal para la protección del consumidor, a efecto de evitar que se transfiera a las clases populares, aumentos que no se justifiquen y que no correspondan a un incremento real en el costo de los factores productivos.
- Finalmente, en materia de abastecimiento de productos alimenticios básicos, el Estado obtendrá todos aquellos que, no obstante nuestra buena cosecha del presente año, sean necesarios para asegurar el aprovisionamiento del pueblo a precios que éste pueda pagar." 33

El sistema financiero del país daba algunos giros difíciles y contrastantes, que iban de la contracción hasta la expansión y viceversa; por lo mismo, la toma de decisiones se tornaba cada vez más confusa y dividida entre las altas esferas de la política mexicana.

 33 "Cuarto Informe Presidencial" . Luis Echeverría Alvarez. 1° de septiembre de 1974.

Con estas circunstancias, el ritmo inflacionario de la economía seguía aumentando, y a pesar de las medidas gubernamentales que se adoptaron, no se logró estimular, realmente, la inversión del sector privado, con lo que la deuda pública externa se incrementó en más de un 40% respecto a 1973 y esto fue, porque el Estado tenía que invertir forzosamente.

La perspectiva para 1975 era una política económica que regulara la relación establecida entre: el déficit en la balanza de pagos, el elevado monto de la deuda pública, el gasto público y el ritmo creciente de la inflación. Asimismo, dicha política debía procurar estrictos controles sobre la oferta monetaria y crediticia, pero sin permitir que la actividad económica decayera aun más.

Estas necesidades de política gubernamental, dieron impulso para la adopción de algunas adecuaciones en materia fiscal, con las cuales la carga tributaria para el año de 1975, sería mayor que en los años anteriores, a la vez que se racionalizaría el consumo suntuario de los grupos económicamente fuertes y se incitaría a las empresas particulares al ahorro y evitar gastos superfluos, sin reducir su capacidad de inversión.

Además de estas reformas tributarias, que aparecieron en el Diario Oficial del 19 de Noviembre de 1974, el presupuesto federal se redujo considerablemente para 1975, pues, entre otras cosas, a nivel mundial se habían venido sucediendo serios desajustes económicos en las grandes potencias, mismos que influyeron drásticamente en la economía nacional.

La iniciativa privada, ante el temor de que el go-

bierno del presidente Luis Echeverría tuviera mayor ingerencia en el control económico, decide conformar el Consejo Coordinador Empresarial en el mes de mayo de 1975, con la participación de todos los organismos que integran al sector privado: CONCAMIN, CONCANACO, COPARMEX, Asociación de Banqueros, etc., La declaración de principios y los estatutos de la mencionada organización empresarial, hacían un énfasis evidente en que la actividad económica corresponde fundamentalmente a los particulares, pues según ellos, la empresa privada es la célula básica de la economía.

A raíz de esto, se agravó la situación del conflicto entre el sector privado y el gobierno. Debe señalarse que en esta época abundaron las declaraciones en contra de uno y otro sector.

Mientras tanto, la economía mexicana requería ajustes de importancia que reorientaran la política económica hacia el financiamiento del desarrollo con recursos propios, pero gravando a los grupos de mayores ingresos, a las utilidades excesivas, etc., y no a las clases populares y medias, cuya situación se agudizaba a grandes pasos.

También era necesaria la utilización de una política financiera capaz de distribuir racionalmente los recursos disponibles entre los diferentes sectores de la actividad económica y no atender casi exclusivamente al sector industrial, lo que impedía el desarrollo compartido.

En el ámbito internacional, en noviembre de 1975, se efectuó en la ciudad de París la llamada "Reunión Económica de Rambouillet", en la que se admitía que,

la recesión económica mundial durante 1974 y 1975, "era la más grave de la posguerra. A dicha reunión asistieron los representantes de los países más desarrollados: Estados Unidos, Japón, República Federal de Alemania, Francia, Inglaterra e Italia.

Tal recesión, lógicamente, había tenido sus efectos en México, de lo cual la iniciativa privada hacía responsable al gobierno, debido al "clima de desconfianza" en que actuaba el inversionista particular. Sin embargo, como lo admite el Lic. Carlos Tello: "fué el manejo profundamente restrictivo de la política monetaria y crediticia, particularmente a partir del segundo semestre de 1974, lo que en buena parte explica la recesión económica nacional durante 1975."³⁴

Durante 1975, la política monetaria se enfrentó a dos grandes problemas: el déficit financiero del sector público y la necesidad de mayores recursos para cubrir las actividades económicas con el aumento de los costos. La solución se buscó con el aumento en las tasas de encaje legal, para tratar de mantener un adecuado nivel de liquidez, acorde al crecimiento económico. Los resultados fueron positivos, pues la captación de recursos tuvo un incremento de más del 30% durante 1975, mientras que el año anterior había sido de un 15% aproximadamente.

Se ha cuestionado continuamente que una de las causas importantes que conducen a la inflación, es el incremento del medio circulante sin que la activi-

34 "La Política Económica de México 1970-1976". Op. Cit. p. 126.

dad productiva así lo amerite, esto es, la emisión desordenada de moneda. Esto se presentó en 1975, año en que el circulante aumentó en más del 20% respecto a 1974, siendo que la economía no requería del incremento, pues hay que recordar la etapa de recesión económica del país.

CUADRO 2
MEDIO CIRCULANTE

CONCEPTO	DIC. 1974	DIC. 1975	V A R I A C I O N	
			ABSOLUTA	RELATIVA
MEDIO CIRCULANTE	97,473.7	118,190.1	20,716.4	21.3
a) Billetes y Moneda	42,686.3	52,293.6	9,607.3	22.5
b) Cuenta de Cheques m/n	54,787.4	65,896.5	11,109.1	20.3

FUENTE: Informe sobre la situación económica de México en - 1975.

BANCO DE MEXICO, S.A.

No obstante las medidas que se tomaron, el desequilibrio externo continuaba aumentando, ya que mientras las exportaciones habían captado recursos por 2,859 millones de dólares en 1975, las importaciones fueron del orden de los 6,580 millones de dólares para el mismo año; lo que arroja un déficit en la balanza comercial del país, por más de 3,700 mi-

liones de dólares. 35

Por otro lado, el déficit en la cuenta corriente había llegado a los 3,643 millones de dólares en 1975.

En síntesis, la situación económica mexicana durante 1975 se manifestó de la siguiente manera:

- El producto interno bruto sólo creció al 4.1%.
- La inversión privada se mantuvo estática.
- El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos representó el 6.8% del PIB.
- El índice nacional de precios al consumidor aumentó en un 15%.
- El saldo de la deuda pública externa llegó a : -- 14 449 millones de dólares.
- El endeudamiento del sector privado en el extranjero aumentó en 20%.
- El desempleo y la marginación seguían su marcha ascendente.
- En fin, la economía estaba estancada.

Todo este tipo de presiones impedían al Estado Mexicano replantear el curso de la política económica de fondo, y por eso, solamente se daban paliativos como solución a los problemas, a lo que se aunaba el endeudamiento cada vez mayor del sector público, con -

- - - - -

35 "Revista de Comercio Exterior". México, marzo de 1976.

el fin de "seguir manteniendo estable el tipo de cambio de nuestra moneda". Para tener una visión más clara respecto a la deuda pública, puede verse el cuadro 3 que se anexa a este capítulo.

CUADRO 3
DEUDA PÚBLICA
(Millones de dólares)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Saldo de la balanza de mercancías y servicios	-946	-726	-762	-1175	-2558	-3693	-3044
Errores y omisiones en cuenta corriente y en movimiento de capital.	499	218	233	-378	-136	-460	-2597
Variaciones en la reserva del Banco de México.	102	200	265	122	37	165	-333
Saldo de la deuda pública externa.	4262	4546	5065	7070	9775	14449	19602
Saldo de la deuda privada externa.	1202	1641	1917	2329	2952	3537	3846

FUENTE: Banco de México, S.A.

Otra de las causas importantes que conducían irremediablemente a la agudización de la crisis, fue la constante dolarización de la economía mexicana, la cual fue en gran parte, provocada por las mismas autoridades financieras; ya que para evitar la fuga de capitales al exterior, el Banco de México permitió los depósitos en dólares, bajo ciertos límites, los cuales fueron fácilmente rebasados, porque a juicio de los inversionistas privados, era mucho mejor tener dólares en la banca que utilizarlos en una economía contraccionista y desactivada. Aquí se presentaba definitivamente, la especulación contra el peso mexicano que culminaría con la devaluación a finales de agosto de 1976.

El camino se había cerrado para nuestra economía; la política financiera seguida hasta entonces, en sus aspectos monetarios, más que detener la inflación y promover el desarrollo económico sobre bases más justas, provocó el creciente endeudamiento público y fue un serio obstáculo al crecimiento. Esto, junto con la negligencia y desinterés de la iniciativa privada para cooperar en pro del desarrollo económico y social del país, obligó al gobierno del presidente Luis Echeverría a adoptar la medida de modificar la paridad cambiaria del peso mexicano en relación al dólar, con miras a reordenar la actividad económica nacional, lo cual se analizará con mayor detalle a continuación.

2.3 LA DEVALUACION DEL PESO MEXICANO EN 1976.

Los desajustes en las relaciones de producción a nivel de la economía global del país, condujeron a la profunda situación de crisis de agosto de 1976; en donde el gobierno "puso a flotar nuestra moneda", tal vez sin tomar en cuenta todas las implicaciones y repercusiones que esta medida traería, pero manifiestamente sin poder optar por otra alternativa.

Como razones fundamentales de esta medida, el Lic. Mario R. Beteta, entonces Secretario de Hacienda, mencionó las siguientes:

- Deterioro de la balanza comercial
- Salida de divisas al exterior
- Creciente endeudamiento público interno y externo
- Falta de competitividad en costos y precios de nuestros productos en los mercados internacionales.

Además abundaron las declaraciones oficiales de los altos funcionarios del gobierno, en torno a la cuestión de que la moneda es un instrumento de política financiera, en manos del Estado, quien puede hacer uso de él en el momento en que lo crea conveniente; así se acababa, al final del periodo presidencial del Lic. Luis Echeverría, con el mito del supuesto "desarrollo estabilizador". Asimismo, surgieron graves temores entre los diversos sectores económicos de la población, pues para nadie era difícil de entender las agudas contradicciones que esta situación fomentaría en la economía nacional.

- a) Elevación inmediata en los precios de los bienes y servicios.
- b) Incremento en el índice de la inflación.
- c) Sobreendeudamiento financiero por estar contratados,

la mayor parte de los créditos públicos y privados, en dólares.

- d) Agudización del estancamiento de la economía y por lo tanto, del desempleo y subempleo; entre otros.

La política financiera a seguir, fué la de implementar una "flotación regulada" de la moneda, lo cual permitiría, dentro de ciertos límites, que las fuerzas del mercado, oferta y demanda, determinaran el valor real del peso.

El Banco de México, señaló la manera en que se llevaría a cabo esa flotación regulada, en los siguientes términos:

"Los funcionarios del Banco Central se reunirán todas -- las tardes hábiles con los jefes de cambios de los bancos que participan en mayor medida en el mercado de divisas, a fin de examinar el comportamiento de los cambios durante la jornada, de modo que, el Banco de México cuente con la información más amplia posible para el manejo de la flotación; de acuerdo con la información obtenida y otros elementos de juicio pertinentes, determinará y dará a conocer a los bancos, antes de las nueve de la mañana del día hábil siguiente, los tipos mínimo de compra y máximo de venta para ese día. El Banco de México comprará y venderá cantidades ilimitadas de dólares a los tipos establecidos, para asegurar que el público pueda comprar y vender la divisa sin ninguna restricción. Para las divisas distintas del dólar, se calcularán las equivalencias con los tipos establecidos para el dólar, en los principales mercados cambiarios".³⁶

36 "Revista de Comercio Exterior". México, septiembre de 1976. p. 1028.

Como puede apreciarse en la cita anterior, la "flotación regulada" favoreció en gran medida a los grupos económicos más fuertes, quienes en lugar de invertir su dinero en algunas de las ramas económicas, se dedicaron a especular con el valor de la divisa norteamericana, comprando y vendiendo dólares sin ninguna restricción, lo que les proporcionaba buenas ganancias.

Sin embargo, algunos grupos económicos privados, cuyos negocios estaban perdiendo cuantiosas cantidades o se encontraban inactivos, presionaban fuertemente para que el Estado fijara una nueva paridad cambiaria. Por tal motivo, el Banco de México, como elemento central de la Administración Pública Federal, en materia de regulación monetaria, determinó, el 11 de septiembre de 1976, una nueva paridad cambiaria al tipo de: 19.70 pesos por dólar la compra y 19.90 pesos por dólar la venta.

El propósito fundamental por el que se fijó esta paridad, según el gobierno, radicaba en la búsqueda de lograr -- alentar las exportaciones y las inversiones (por las facilidades que se dieron al capital), con su consecuente reanimación de la economía, para lo cual este tipo de cambio debería mantenerse durante un periodo más o menos amplio.

El Presidente de la República había dicho en su último informe de gobierno: "Ciertamente podríamos seguir sosteniendo el tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar, con nuevos financiamientos externos, o contrayendo la actividad económica y el nivel de empleo en el país, para reducir nuestras importaciones, pero en las actuales circunstancias, esa política sería inadecuada para seguir una administración con sentido social." 37

37 "Sexto Informe Presidencial". Luis Echeverría Álvarez. 1º de septiembre de 1976.

Se explicaba, además, en dicho informe, el porqué era necesaria una modificación en materia de política financiera, que fuera acorde con la política de restructuración económica que se pretendía llevar a cabo a nivel nacional, y que permitiera adecuar nuestra moneda a su valor real y a las necesidades económicas del país:

1. Mejorar la competitividad de los productos nacionales en los mercados extranjeros.
2. Reducir de manera sustancial, el nivel de importaciones, mediante el incremento de la producción interna.
3. Evitar fugas de capitales al exterior.
4. Aumentar la captación de recursos internos y distribuirlos racionalmente entre las diferentes ramas de la economía, entre otras.

En el ámbito internacional, surgieron algunos comentarios, principalmente de expertos del Fondo Monetario Internacional, que venían estudiando y analizando la situación económica mexicana, en el sentido de que la medida adoptada por el gobierno del presidente Luis Echeverría era el camino inmediato y urgente que podía seguir el país para su desarrollo, por carecer de "técnicas financieras" más adecuadas. Además se decía que ese era el precio que se debía pagar por la estabilidad política de un país como México, que no la podía respaldar con una base económica sólida y desarrollada.

El Fondo Monetario Internacional indicó que no era tan negativo, como se pensaba, el haber acudido a la flotación de la moneda, por los siguientes puntos:

- "1. La medida de dejar flotar el peso está dentro de las normas del Sistema Monetario Internacional; pues los gobiernos de 128 países acordaron, en enero de

1976, poner en flotación las monedas para corregir «desequilibrios bancarios y financieros, en vez de decretar devaluaciones directas que no permiten una recuperación en cuanto a la paridad de la moneda.

2. La decisión del gobierno mexicano fué una medida bien estudiada, consultada con los organismos internacionales (F.M.I. y Banco Mundial) y ajustada a las prácticas y normas internacionales.
3. No es normal mantener un tipo de cambio dado y ningún organismo monetario o bancario lo recomienda, sino al contrario, alientan la práctica de realizar cambios al tipo de cambio realistas, no ficticios.
4. La medida indica que existe comprensión del problema de que un país en desarrollo, como México, enfrenta situaciones derivadas del encuentro con fuerzas económicas que requieren ser ajustadas a un ritmo de crecimiento real.³⁸

En realidad, el gobierno mexicano no tenía alternativas de donde escoger, pues para todos es evidente la dependencia socio-económica del país, respecto a los Estados Unidos, en materia de comercio exterior, turismo, financiamiento, tecnología, etc., y todas estas relaciones se debían efectuar mediante el ajuste de la política financiera mexicana a la situación internacional actual.

En estos momentos México debía actuar decididamente, y promover todos los reajustes económicos que se requirieran para evitar la manifestación aguda de algunos proble-

38 "Excelsior" 2 de septiembre de 1976.

mas derivados de la flotación monetaria, tales como: la elevación de los precios en los bienes de consumo necesario, especulación con dichos artículos, deterioro del salario de la mayoría de la población, inestabilidad en los precios de los artículos dependientes del exterior, ausencia de créditos, evitar las utilidades excesivas del sector privado y promover un equilibrado crecimiento de los diversos sectores económicos.

Para tal efecto, se tomaron algunas medidas complementarias, por ejemplo, los decretos presidenciales publicados en el Diario Oficial del 8 de septiembre de 1976, en los cuales se advierten modificaciones de naturaleza fiscal, crediticia y monetaria; pues se reforman las tarifas de los impuestos de importación y exportación, se suspende el sistema de devolución de impuestos a las exportaciones, se realizan cambios en el sistema arancelario, etc.

En el aspecto financiero, comenzaron a circular rumores en el sentido de que las cuentas bancarias serían congeladas y que, al mismo tiempo, se nacionalizaría la banca. Este rumor creció insistentemente, sobre todo a partir del 11 de septiembre de 1976, fecha en que, como se explicaba anteriormente, se había fijado una paridad cambiaria de 19.70 por dólar la compra y 19.90 la venta.

Esta situación, por consiguiente, provocó movimiento inusitado de retiro de fondos, en gran parte de las instituciones bancarias, pues era palpable la desconfianza de diversos sectores económicos de la población; originándose de esta manera, una profundización de los problemas, ya que el Estado requería de financiamientos para aliviar la crisis económica que cada vez se acrecentaba con mayor rapidez. Por tal razón, las autoridades financieras mexicanas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco

de México y Comisión Nacional Bancaria y de Seguros), emitieron, el 16 de septiembre de 1976, una declaración oficial desmintiendo, por carecer de fundamento, los rumores surgidos al respecto, dicha declaración formulaba lo siguiente:

1. No se limitarán, congelarán o afectarán, de manera alguna, los depósitos, inversiones ni cajas de seguridad de empresas o particulares en la banca mexicana.
2. No se establecerá o aumentará impuesto alguno a las inversiones o intereses de las mismas, que tenga el público en la banca mexicana, en cualquier moneda.
3. No se establecerá control de cambios, por lo que subsiste plenamente la libertad cambiaria del peso mexicano respecto de cualquier divisa extranjera.
4. No se nacionalizará la banca privada mexicana.
5. No se promoverá impuesto alguno sobre el patrimonio familiar.

Estas medidas no tuvieron los resultados esperados, ya que no volvió la confianza por parte de los inversionistas privados y pequeños ahorradores en el sistema financiero del país.

México necesitaba dinero y tenía que conseguirlo, por lo tanto, para apoyar el programa de reajustes en la economía nacional, el gobierno recurrió al F.M.I., al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y al Sistema de Reserva Federal de Estados Unidos, para solicitar préstamos que globalmente ascendieron a 1,800 millones de dólares.

La mayor parte del crédito provenía del F.M.I. (1,200 mi-

liones de dólares), que para aceptar la otorgación del empréstito exigió la firma de una "Carta de intención" mediante la cual el gobierno mexicano se comprometía a cumplir con las condiciones que el propio F.M.I. determinaría en breve. Dichas condiciones constituyen un programa económico de recuperación, del que se hablará en capítulos posteriores.

Otra importante medida que presentó el gobierno, con el objetivo de incrementar el ahorro y reducir el déficit de las finanzas públicas, fué el decreto presidencial del día 28 de septiembre de 1976, en el cual se observa la tendencia a limitar el gasto público en general, mediante una política de austeridad financiera.

El texto del decreto es el siguiente:

1. Quedan congeladas las plazas en todo el sector público.
2. No se autorizarán gastos por encima de lo programado a la fecha, pudiéndose anular las partidas autorizadas no aplicadas.
3. La Secretaría de Hacienda no reconocerá ni pagará adeudos fuera de los presupuestos autorizados, y fincará la responsabilidad en los funcionarios que no se sometan a estas normas.
4. Los viajes de los funcionarios públicos serán estrictamente controlados.
5. Antes de iniciar cualquier nueva inversión, se deberá comprobar que la capacidad instalada para la producción de bienes y servicios públicos se está usando al máximo y con eficacia.
6. No se construirán nuevos edificios, salvo para fines productivos o servicios indispensables como educación y salud.
7. Se congelarán las compras de inmobiliario y equipo -

- de oficina y la adquisición de equipo de transporte.
8. La adquisición o formación de nuevas empresas del sector público, solamente podrá llevarse a cabo a condición de que puedan financiarse con recursos proveniantes de la realización de otros activos menos prioritarios y previa evaluación de su autosuficiencia financiera.
 9. Se estudiará la posibilidad de fusionar entidades pú-blicas cuya actividad combinada redunde en un incre-mento de su eficiencia y productividad.
 10. Serán liquidadas las empresas y organismos que hayan cumplido los fines para los que fueron creados.
 11. Se eliminarán subsidios, donativos y apoyos para acti-vidades no prioritarias." 39

La crisis estructural de la economía se mostraba cada vez más abiertamente, lo que provocó una severa contracción económica en los últimos meses de 1976 y gran parte del año siguiente, recayendo la mayor carga, en los sectores medios y bajos de la población, pues a pesar de las declaraciones oficiales, continuaron los rumores, la especula-ción, la espiral inflacionaria por el incremento en los -precios y el estancamiento productivo; mismos que demos-traron en toda su magnitud, la verdadera "cara" del desa-rrollo nacional, llegándose a cuestionar, si este último, había sido real o ficticio a lo largo de la vida económi-ca y social de México.

Con este panorama, la ampliación del mercado interno, las nuevas inversiones, la generación de empleos y la afluencia turística al país, de las que se hablaba como repercu-siones favorables de la devaluación, difícilmente se po-

dfan alcanzar en una economía estancada y fuertemente deteriorada en lo referente a sus aspectos financieros.

Los problemas económicos se venían agudizando. Sencillamente los empresarios privados no invertían para procurar la ampliación del mercado, pues su atención se centraba en buscar la manera de resolver sus desajustes financieros y monetarios: endeudamiento en dólares, falta de expectativas de ganancias a causa de la situación económica, etc.

El gobierno creía que los momentos más difíciles ya habían pasado y se tomaron algunas medidas para tratar de alentar nuevamente la economía nacional, entre las que destaca un decreto publicado en el Diario Oficial el 25 de octubre de 1976, por medio del cual se derogaban los impuestos a la exportación de productos manufacturados y semimanufacturados y se reducía el arancel de la exportación de productos primarios. También volvían a emplearse los CEDIS en algunos productos.

En materia financiera, el día 25 de octubre, el Banco de México informó que dejaba de intervenir para sostener la paridad cambiaria del peso. El documento señalaba lo siguiente:

- "1) Las fuertes presiones en el mercado de cambios, derivadas de la situación inflacionaria que ha privado en la economía nacional e internacional, del déficit de la balanza de pagos y de las salidas del capital hacia el extranjero, determinaron que el Banco de México, por decisión de su Comisión de Consejo de Cambios y Valores, en uso de sus facultades, decidiera que a partir del 1° de septiembre de este año, la cotización del peso mexicano respecto a otras divisas, fuera establecida por las fuerzas del mercado de cambios, bajo la técnica de la flotación de la moneda nacional. Di-

cha flotación sería regulada marginalmente por el Banco de México.

- 2) El día 12 de septiembre pasado, ante la solicitud de empresarios y trabajadores, de que se definiera un nivel estable del peso mexicano en los mercados cambiarios, a fin de sentar bases para una negociación adecuada en el nivel de precios y salarios, el Banco de México, sin abandonar la técnica de flotación regulada, estableció tentativamente el nivel de 19.90 pesos, para la venta de dólares estadounidenses y 19.70 pesos para la compra. Se consideró que ese nivel era sostenible por un plazo razonable, pues representaba 58% de ajuste cambiario expresado en pesos, por lo que compensaba con amplitud la sobrevaluación del peso mexicano al tipo de 12.50 por dólar.

- 3) En semanas recientes se han presentado nuevas presiones en el mercado de cambios que, aunque fuertes, son de naturaleza temporal. Con objeto de que la economía nacional pueda absorberlas, se ha considerado conveniente y necesario hacerles frente mediante una política de mayor flexibilidad en la intervención del Banco de México en el mercado de cambios, dentro del procedimiento de flotación regulada que priva desde el 1° de septiembre.
Las bases de la intervención en el mercado de cambios a partir del 27 de octubre, por el Instituto Central, serán las siguientes:
 - a) El Banco de México no intervendrá necesariamente en el mercado, para sostener el nivel de flotación actual del peso mexicano dentro de los límites de 19.90 pesos para la venta y 19.70 pesos para la compra de dólares norteamericanos.

 - b) El Banco de México, cuando lo estime conveniente,

realizará operaciones de compra-venta con los bancos en el mercado de cambios, con el objeto de evitar fluctuaciones erráticas o especulativas.

- c) Las instituciones bancarias, en sus operaciones de compra y venta de dólares al público, deberán observar un diferencial diario no mayor de 1% entre el tipo promedio de sus operaciones de compra y el de venta de divisas. Dentro de este diferencial deberán absorber sus costos de operación en el mercado de cambios.
- d) Las instituciones bancarias deberán tener posiciones de divisas normales y deberán informar al Banco de México, de sus activos y pasivos diarios en moneda extranjera."⁴⁰

Esta decisión, además de crear una grave confusión y --desconfianza al inversionista privado, provocó una segunda devaluación; pues la paridad, el 27 de octubre --fué de 26.50 pesos por dólar, dándose al finalizar el mes, una variación a 25.50 pesos por dólar, todo lo cual significaba que la devaluación hasta ese momento, alcanzaba un poco más del 100% .

Cada vez más se ponían en evidencia los profundos desequilibrios estructurales de la economía mexicana, pues ante todo, la reanimación de la economía no se había logrado, ya que no existía la menor confianza en la política gubernamental. Siguiendo con esta línea, los problemas aun no terminaban y el mes de noviembre de 1976, último del gobierno del presidente Luis Echeverría, se

40 "Revista de Comercio Exterior" . Octubre de 1976. p.p.1151, 1152.

caracterizó por nuevos ajustes a los precios, demandas de los sectores populares, cambios en las disposiciones financieras y una ola intensa de rumores, en especial - acerca de un supuesto "golpe de estado" para el día 20 de noviembre. Todas esas circunstancias demeritaban -- día a día nuestra economía y la recesión y el estanca-- miento de la actividad productiva, alcanzaba niveles - realmente críticos, pues el ambiente era de profunda de sorientación y graves tensiones entre los diferentes -- sectores sociales de la población, desde los empresarios hasta los grupos socio-económicos más atrasados.

El día 22 de noviembre de 1976, el Banco de México lle-- vó a efecto lo que sería la última medida financiera du-- rante la administración del Lic. Luis Echeverría, al emi-- tir el siguiente comunicado:

"Considerando que en los últimos días se han estado pre-- sentando conversiones excesivas de moneda nacional a mo-- neda extranjera, que no tiene relación con las corrien-- tes internacionales de bienes y servicios ni con los mo-- vimientos de capital de inversión productiva, operacio-- nes que han estado dando lugar a situaciones desordena-- das que alteran gravemente el mercado de cambios, el Ban-- co de México, ha resuelto adoptar, con carácter temporal y hacer del conocimiento público las medidas siguientes:

1. A partir del 22 de noviembre de 1976 y hasta nuevo - aviso, las instituciones de crédito se abstendrán de comprar y vender moneda extranjera y oro amonedado.
2. La liquidación de obligaciones en moneda extranjera, a favor o a cargo de las instituciones de crédito, - se seguirá efectuando como de costumbre en la divisa correspondiente. Cuando la clientela de las institu-- ciones opte porque dichas liquidaciones se efectúen,

mediante la entrega de valor equivalente en moneda nacional, se aplicará al tipo de cambio representativo que rija en el mercado de corredores.

- 3. Todas las demás operaciones bancarias se continuarán llevando en la forma usual, sin modificación alguna. 41

Dicha medida, como es lógico suponerlo, trajo consigo una nueva serie de desajustes para la economía mexicana, que se manifestaron con una nueva alza de precios, principalmente de bienes y servicios de primera necesidad; sin embargo, es posible admitir que esta disposición evitó, en gran parte, la especulación que se habría originado en las transacciones financieras, lo que derivó en una relativa recuperación del peso mexicano, que para el 30 de noviembre de 1976 se cotizaba a 21.50 pesos por dólar la compra y 22.50 para la venta.

En resumen, la política económica del presidente Luis Echeverría, sobre todo en los que respecta a sus características financieras, marcó el punto crucial dentro de la tendencia reciente del desarrollo mexicano; pues por un lado se manifestaron de manera concreta y objetiva las agudas contradicciones propias de un "modelo de desarrollo estabilizador" que lo único que había hecho, a fin de cuentas, era la desestabilización socioeconómica del país, y por el otro, había promovido y sentado el precedente para realizar las adecuaciones y adaptaciones de la política gubernamental, de acuerdo a las necesidades y requerimientos de la situación económica real de la nación.

41 "El Día" y "Excelsior", 23 de noviembre de 1976.

Con lo anterior, la perspectiva del desarrollo del país se planteaba demasiado difícil para el nuevo gobierno. Los deterioros ocasionados por la situación económica y social, habían llegado a afectar los ámbitos político-administrativos del Estado, lo cual requería una reestructuración de fondo a nivel de los órganos, sistemas y acciones de la Administración Pública, con los consiguientes cambios en las políticas económica y financiera, en caminándolas a la recuperación económica del país.

3. LA POLITICA FINANCIERA DEL PRESIDENTE LIC. JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1978).

El 1º de diciembre de 1976, el Lic. José López Portillo, asumió el cargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para el período 1976-1982, y en su discurso de toma de posesión explicaba que la situación económica de México se caracterizaba por inflación complicada con recesión y desempleo, lo cual ocasionó las elevaciones, sin precedente, en los precios, la devaluación del peso mexicano, e hizo evidente la vulnerabilidad del sistema financiero frente al rompimiento de una estabilidad sostenida durante decenios.

Lo anterior refiere al hecho de la crisis económica de nuestro país en esos momentos, que como se explicó en el capítulo 2.3, había llegado a repercutir negativamente en la misma estructura administrativa del gobierno, y que obligaba a realizar urgentes modificaciones en la política gubernamental para contrarrestar dicha crisis, englobadas en lo que se denominó la Reforma Administrativa.

Los instrumentos principales de que se valdría la Reforma Administrativa eran los siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley General de Deuda Pública.
- Modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Convenios Unicos de Coordinación con los Estados; entre otros.

Desde luego, la tarea más importante en este sentido, era lograr la reorganización de la Administración Pública

ca, ya que debido a la creciente intervención estatal en las cuestiones económicas y sociales básicas de la población, los organismos de la Administración Pública se habían multiplicado rápidamente, pero de una manera desordenada, sobre todo en lo que se refiere al sector paraestatal, por lo que se llegaba, la mayoría de las veces, a duplicaciones en las funciones de diferentes organismos y por lo tanto a la confusión y al desperdicio de recursos de todo tipo.

La Reforma Administrativa, entendida como una acción permanente y sistemática de organización, pretendía imprimir mayor racionalidad y dinamismo a las acciones del sector público en su conjunto, procurando al mismo tiempo, generar esfuerzos y conductas similares en los sectores social y privado, para que de esta manera, la eficiencia y coordinación administrativa, pudieran impulsar al desarrollo económico, político y social del país.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estipula los ajustes indispensables que pretenden "evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la Administración Pública, trámites rápidos y atención considerada." 42

Dentro de los cambios propuestos en la Ley a que se está haciendo referencia, el más relevante para el desarrollo del presente trabajo consiste en la constitución de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual

42 "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". Exposición de motivos. p.4.

tiene su razón de ser en lo siguiente:

"La existencia de tres dependencias del Ejecutivo, encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna."

"La planeación del gasto público y de las Inversiones, a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la programación y control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable " 43 , en este caso, la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las atribuciones más importantes de esta Secretaría se enmarcan a continuación:

- Recabar los datos y elaborar, con la participación en su caso, de los grupos sociales interesados, -- los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el Plan General del Gasto Público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.
- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal, así como los ingresos y egresos de la Administra-

43 Ibid. p. 4 s.s.

tración Pública Paraestatal, y hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

- Formular el Programa del Gasto Público Federal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública Centralizada y de las entidades de la Administración Pública Paraestatal.
- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control, la vigilancia y la evaluación del ejercicio del gasto público y de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal.
- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejan, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades o instituciones en que la Administración Pública Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendadas o subordinadas a otra dependencia.

De esta manera, se procuraba dar un cambio de imagen a las estructuras político-administrativas referidas a las acciones financieras, que permitieran entre otras cosas, devolver la confianza de los inversionistas privados y demás sectores sociales, en el sistema económico nacional; la cual tenía que actuar en el futuro, sobre las bases que se derivaran de la racionalización de la administración financiera que estaba llevando a efecto el gobierno del presidente López Portillo.

En otras palabras, la situación económica del país, se encontraba en una etapa crítica y el desaliento en la economía era realmente notorio, en especial de parte de la iniciativa privada; al venir la sucesión presidencial, el Estado comenzó a buscar un nuevo "estilo de gobierno" que tuviera entre sus objetivos el lograr la reconciliación con el sector privado para llegar a la "armonía" que había caracterizado a los regímenes anteriores al del presidente Luis Echeverría. El efecto posterior a dicha reconciliación, supuestamente debería de ser la recuperación del país mediante un avance real de la economía.

Por otro lado, el nuevo gobierno desarrollaría todas sus acciones sobre bases reales, concretas y congruentes, que hicieran posible un funcionamiento eficaz de la Administración Pública, a la vez que un crecimiento económico consistente y continuado.

Así, la congruencia se convertía en la palabra clave sobre la cual giraban, en el aspecto teórico, todas las políticas gubernamentales, desde el inicio del sexenio del presidente López Portillo.

Además, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contempla la agrupación de entidades paraestatales en sectores coordinados por las dependencias centrales del Ejecutivo, Secretarías y Departamentos de Estado, para que éstas vinculen las acciones de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control, con el propósito de elevar la eficiencia administrativa y la productividad del sector en su conjunto.

Dicho modelo sectorial no pretende establecer una subordinación de las entidades paraestatales, con respecto de las dependencias cabezas de sector, pues la propia Ley -

señala que las entidades a que se hace referencia, sigu
rán contando con su personalidad jurídica y su patrimonio
nlo propios, sólo que ahora deberán de coordinar sus acti
ciones con el resto de las dependencias de la Administraci
ción Pública, a fin de conseguir una mayor coherencia en
sus acciones y evitar desperdicios de los recursos.

De esta manera, el presidente López Portillo trataba de
propiciar la coordinación y establecer un orden racional
al sistema administrativo en el que las decisiones se toma
men en función de las metas estipuladas y convenidas entre
las dependencias centrales y los organismos paraestata
tales, conforme a los propósitos de congruencia de la Admi
nistración Pública.

Existen en el modelo sectorial, dos ramas principales:

1. Clasificación orgánica-estructural, en la cual se agrupan
las entidades paraestatales bajo la coordinaci
ción de una dependencia central. En este caso se cu
enta con 18 sectores correspondientes a 16 Secretari
as de Estado y 2 Departamentos Administrativos.
2. Clasificación de actividad económico-social, en donde
de las entidades paraestatales pueden abarcar más de
un sector administrativo, comprendiendo para tal efecto, 12 sectores que son:
 - 1) Administración y Defensa
 - 2) Política Económica
 - 3) Agropecuaria y Forestal
 - 4) Pesca
 - 5) Fomento Industrial
 - 6) Comercio
 - 7) Comunicaciones y Transportes
 - 8) Asentamientos Humanos
 - 9) Trabajo
 - 10) Educación

11) Salubridad y Seguridad Social

12) Turismo

A excepción de los tres primeros que corresponden a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Recursos Hídricos, Reforma Agraria y Departamento del Distrito Federal, los restantes sectores se identifican con la clasificación orgánico-estructural, o también llamada clasificación administrativa.

Otra de las modificaciones dispuestas fué la promulgación de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que deroga a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación mediante la cual se pretende "modernizar y mejorar el manejo del presupuesto, de la contabilidad y del gasto público federal, para lo cual cada entidad contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades." ⁴⁴

El artículo 1º faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para la aplicación de esta ley, así pues, la programación del gasto público se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo a través de la mencionada dependencia.

También destaca, por su importancia, la expedición de la Ley General de Deuda Pública, con la que teóricamente se determinan las bases sobre las cuales se llevarán a efecto los empréstitos del sector público, con el ob-

44 "Revista de Mercado de Valores". Nacional Financiera, S.A., No. 3. Enero 17, 1977. p. 45.

objetivo primordial de que éstos se mantengan dentro del nivel de la capacidad de pago, sin que resulte gravoso al país.

Asimismo, con motivo de la reestructuración de la Administración Pública en sus aspectos financieros, se propusieron modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que tienen como propósito fundamental fortalecer las facultades del Congreso de la Unión, para vigilar el ingreso y el gasto público, el ejercicio del presupuesto y la cuenta pública.

Puede decirse que todos los cambios promovidos por el régimen del presidente López Portillo, tendientes a ejercer su acción sobre las estructuras y métodos administrativos del gobierno, sirvieron para "aliviar" hasta cierto punto, los problemas económicos y sociales que derivaron en la Administración Pública, sobre todo, se evitaron problemas aun mayores, como pudo haber sido un levantamiento social por parte de las clases populares, que enes fueron las más afectadas por la crisis económica manifestada durante el régimen anterior y provocada desde inicios del "desarrollo estabilizador."

El actual gobierno debía procurar, entre otras cosas, desviar la atención de la población en las agudas contradicciones socioeconómicas que nos afectaban a finales de 1976, para emprender un nuevo camino, una especie de "borrón y cuenta nueva" que permitiera al Estado cumplir legítimamente sus funciones.

En este sentido, debe decirse que los ajustes que se requerían en el corto plazo, debían ser dirigidos a frenar el ritmo creciente de la inflación y propiciar la reanimación de la economía, en las ramas que el gobierno consideraba prioritarias: alimentación, energéticos, petro-

química, pesca, asentamientos humanos, etc. Asimismo, "esta nuevo impulso a la actividad económica, redundaría sistemáticamente en la disminución del alto índice de desempleo."

Hasta diciembre de 1976, la tasa de inflación había llegado a más del 27%, una de las más altas registradas en la historia de nuestro país. Para dicho año, el producto interno bruto creció solamente al 1.7%, que es una tasa mucho menor que el 3.5% de índice demográfico, lo cual agudizó los problemas socioeconómicos del país." 45

A partir de 1977, se llevaron a la práctica algunas medidas económicas para reducir el índice inflacionario y los desajustes provocados en la balanza de pagos, debido al creciente endeudamiento externo al que se había recurrido equivocadamente, por no querer realizar una reforma fiscal de fondo que permitiera reestructurar y reubicar racionalmente las fuentes de ingresos del sector público, que es en donde a nuestro juicio se encuentra la principal causa de los problemas económicos del país.

Ya se hablaba líneas arriba, que una de las máximas preocupaciones del gobierno, al inicio de 1977, era el reanimar la actividad económica en algunos ramos estratégicos, devolviendo la confianza al sector privado para que invirtiera en dichas actividades; para tal efecto, uno de los instrumentos principales de que se valdría el presidente López Portillo, para resolver esta situación, fué la llamada "Alianza para la Producción", que entre paréntesis, ha resultado infructuosa hasta el momento actual. Dicha alianza, como centro fundamental de la política económica, pretendía que las acciones conjuntas entre el sector

45 "Informe Anual del Banco de México, 1977". Varias páginas.

privado y el público se llevarán a cabo teniendo como fin último el beneficio social, esto es, el producir los artículos de consumo necesario y otros bienes a pre cios accesibles al nivel de salarios de la mayoría de la población.

Lo anterior significaba un gran adelanto para romper el clima de desconfianza que repercutía en la "psicología" del inversionista privado, pues el Estado se comprometía, como casi siempre lo ha hecho, a ofrecer toda clase de facilidades para la inversión, respaldando al mismo tiempo las expectativas de ganancia.

El camino a seguir era complicado y comprometedor para el gobierno que, al menos en el corto y mediano plazos, no podía inducir de manera más efectiva al sector privado para alcanzar una política de desarrollo que rindiera beneficios a la sociedad en su conjunto.

Así pues, se planteó la estrategia de desarrollo con base en una serie de programas bianuales, mismos que se mencionan a continuación:

- I. La primera etapa de 1977-1978 consiste en la superación de la crisis económica inflacionaria e inicio de la recuperación mediante el fortalecimiento del aparato gubernamental, la disminución de la ta sa del desempleo y de la inflación, creando además las condiciones favorables para el intercambio económico con el exterior.
- II. La segunda etapa de 1979-1980, pretende dos propósitos estratégicos. El primero consiste en consolidar la recuperación económica, disminuir el desempleo y evitar el deterioro del salario real sin reactivar la inflación. El segundo, pretende eta-

car y prevenir "cuellos de botella" en la oferta de bienes y servicios, especialmente en los de importancia vital para el funcionamiento del sistema económico. Al aumentar la oferta mediante una mayor afluencia de bienes, se establecerán las bases para que:

- III. En la tercera etapa 1981-1982, la economía esté en condiciones de absorber en términos socialmente productivos, el flujo de recursos provenientes de los excedentes y de la propia recuperación." ⁴⁶

Todas estas acciones serían llevadas a cabo dentro del marco determinado por el Fondo Monetario Internacional, organismo rector del sistema monetario desde julio de 1944, del que se hablará en el siguiente apartado.

46 "Manual de Programación y Presupuestación"
Secretaría de Programación y Presupuesto. 1978.

3.1 EL PAPEL DEL F.M.I. EN LA ECONOMIA MEXICANA.

Al término de la segunda guerra mundial, los países capitalistas más poderosos se dieron a la tarea de propugnar por adoptar un sistema económico, favorable a sus intereses de dominio, que permitiera la "reconstrucción" de todas las naciones afectadas por la guerra.

Después de una serie de conversaciones y negociaciones, principalmente entre Estados Unidos Americanos y la Gran Bretaña, que tenían a Harry D. White y John M. Keynes - como representantes respectivamente, se llegó al famoso acuerdo de Bretton Woods, en donde se cimentaron las bases del Fondo Monetario Internacional en el año de 1944.

Los objetivos principales que se pretendían alcanzar - con la constitución del F.M.I., se resumen en los siguientes puntos:

- Intensificar el comercio mundial sobre una base de negociaciones multilaterales.
- Estabilizar los tipos de cambio de las monedas de los países miembros, eliminando las restricciones cambiarias existentes.
- Estructurar las condiciones necesarias para propiciar un movimiento internacional de capitales. ⁴⁷

De esta manera, las acciones del Fondo Monetario Internacional se encaminarían hacia la regulación y estabilización de la economía internacional, y al mismo tiempo, promovería la expansión del comercio mundial.

Es conveniente aclarar que el funcionamiento del Fondo -

47 "La Economía Mexicana y el F.M.I." Colmenares P., David. Revista "El Economista Mexicano" Vol. XII. No. 6. Nov-Dic. 1978.

CUADRO 4

CUOTAS INICIALES DEL F.M.I.

(Millones de Pesos)

Australia	200
Bélgica	225
Bolivia	10
Brasil	150
Canadá	300
Colombia	50
Costa Rica	5
Cuba	50
Checoslovaquia	125
Chile	50
China	550
Ecuador	5
Egipto	45
El Salvador	2.5
Estados Unidos	2,750
Etiopía	6
Filipinas	15
Francia	450
Gran Bretaña	1,300
Grecia	40
Guatemala	5
Haití	5
Honduras	2.5
India	400
Iran	25
Irak	8
Islandia	1
Liberia	0.5
Luxemburgo	10
MEXICO	90
Nicaragua	2
Noruega	50
Nueva Zelanda	50
Países Bajos	275
Panamá	0.5
Paraguay	2
Perú	25
Polonia	125
República Dominicana	5
Unión Soviética	1,200
Unión Sudafricana	100
Uruguay	15
Venezuela	15
Yugoslavia	60
TOTAL :	8,800

FUENTE: "EL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL"
 BIBLIOTECA SALVAT DE GRANDES TEMAS
 No.30 BARCELONA, 1973.

se lleva a efecto por medio de cuotas que entregan los países miembros del organismo y cuyo importe se establece de acuerdo con la potencia y capacidad económica de cada uno de los países integrantes.

Dichas cuotas constan de dos partes fundamentales que son:

- a) 25% en oro
- b) 75% en la moneda nacional de que se trate

A su vez, los créditos se otorgan en relación al monto de las cuotas, y no representan mayores dificultades en lo que se refiere a la primera parte, el llamado "tramo-oro"; pero cuando se trata de un monto superior, como casi siempre ocurre, se requiere establecer una serie de negociaciones, entre F.M.I. y el país en cuestión, en las que se determinan las medidas económicas que dicho país debe adoptar para que le sea concedido el préstamo que haya solicitado.

Por otro lado, el límite máximo de créditos según las normas del fondo, no puede exceder al 200% de la cuota en moneda nacional, aunque para los países subdesarrollados se ha establecido un "generoso" 225%, mismo que queda reducido al 150%, pues no hay que olvidar que al F.M.I. ya cuenta con el 75% de la cuota en moneda nacional.

Es importante destacar que el funcionamiento del Fondo se da conforme a las cuotas, ya que las decisiones del mismo, se llevan a cabo con base en las votaciones de los países miembros y estos votos se reparten de acuerdo con el monto de las cuotas, en orden progresivo descendente. Esta situación enmarca claramente la supremacía y el grado de dominación de las grandes potencias económicas, las cuales, como se explicaba anteriormen-

te, tienen un mayor volumen de cuotas, lo que les permite hacer prevalecer siempre sus intereses.

Por tal razón, no extraña el hecho de que actualmente, entre cinco países capitalistas se tenga el 40.86% de los votos totales; tales países son:

- 1) Estados Unidos de América con el 19.97% del total,
- 2) Inglaterra con el 8.97%
- 3) República Federal de Alemania con el 5.15%
- 4) Francia con el 4.59%
- 5) Japón con el 3.98%.

Con esta perspectiva, debe observarse la notoria facilidad que tienen los países capitalistas, para seguir imponiendo su dominación sobre los países menos desarrollados, a través de organismos como el Fondo Monetario Internacional.

Esta situación no termina ahí, pues por ser el Fondo el encargado de regir el Sistema Monetario Internacional, sus dictámenes tienen una influencia tal, que se ha convertido en el aval financiero internacional, ya que las instituciones financieras privadas sólo están dispuestas a otorgar créditos a las diferentes naciones del mundo, si el Fondo Monetario Internacional respalda al país que solicita el crédito, con lo cual se acentúa aun más, la supeditación de las naciones subdesarrolladas a acatar las condiciones que imponga el F.M.I.

Las continuas crisis que han afectado al sistema económico internacional, con claras repercusiones en el mundo capitalista, han obligado al Fondo a ensayar nuevos mecanismos e instrumentos de control en su política financiera, para poder seguir cumpliendo las funciones para las que fue creado.

En la siguiente lista se mencionan los principales cambios que se han realizado:

- Sustitución del oro como medio de pago, por medio de la adopción del dólar como moneda internacional.
- La abolición del precio oficial del oro y su desmonetización.
- Aumentos sustanciales en las cuotas de los países miembros.
- La aparición de los Derechos Especiales de Giro -- (DEG), debido a la falta de liquidez.
- La adopción de regímenes de cambio "estables pero ajustables" (flexibles), dejando de lado los tipos de cambio fijos.

La importancia que tienen los efectos del Sistema Monetario Internacional dentro del contexto de la economía capitalista, radica en el hecho de que el sistema capitalista, desde sus orígenes, está basado en el desarrollo desigual, debido a que los procesos de acumulación dependen de la distinta capacidad de los mercados internos de los diversos países, así como de la desigual capacidad de penetración en los mercados mundiales, en los diferentes desarrollos tecnológicos y en los niveles de productividad. Por eso el desarrollo económico desigual se expresa en una corriente también desigual de los ingresos monetarios entre los distintos países; por lo tanto, los mecanismos de ajuste o de reestructuración del "equilibrio" sólo cumplen su cometido teórico cuando se aplican a países de similar grado de desarrollo.

De esta manera, el sistema monetario, representado por el F.M.I., no hacía más que concretar el resultado de la contraposición de estructuras y sistemas productivos desiguales, en el plano internacional.

Por consiguiente, en la relación entre los países alta-

mente desarrollados y los subdesarrollados, el mecanismo monetario introducido por el Fondo, conduce invariablemente al desajuste.

De lo anterior se deduce, que el F.M.I. influido por la filosofía política del capitalismo, constituye uno de los instrumentos vitales para lograr la continuidad del proceso de acumulación capitalista, haciendo cada vez más dependientes a los países subdesarrollados, en lo que se puede denominar la oligopolización de los sistemas financieros.

En consecuencia, puede entenderse el interés del Fondo - por ayudar a las naciones menos desarrolladas y aun más, a las marginadas, a las que orientan sobre las medidas económicas a seguir, sobre todo, cuando existen situaciones socio-económicas críticas y dichas naciones necesitan los recursos del F.M.I. para sobrellevar sus deudas económicas.

Para tal efecto, el Fondo Monetario Internacional, dispone de cuatro instrumentos de penetración que son los siguientes: ⁴⁸

- 1) La asistencia técnica, mediante la cual el Fondo envía grupos de asesores financieros en misiones especiales, a los diferentes países, para que analicen la situación económica y propongan los programas económicos de recuperación, desde luego, de acuerdo a los intereses del propio F.M.I.
- 2) Los programas de consultas que consisten en llevar a cabo el control y evaluación de las medidas determinadas previamente para "corregir las desviacio-

48 Ibid. Varias páginas.

nes", realizando esta función periódicamente.

- 3) Una política crediticia discriminatoria, mediante la cual el Fondo otorga créditos únicamente a los países en los que está "seguro" de que se van a cumplir fielmente los programas económicos que proponga.
- 4) Los acuerdos paralelos, que consisten en que el crédito que otorga el F.M.I., va acompañado de créditos de la banca privada y de entidades gubernamentales de los países económicamente más fuertes, como los Estados Unidos.

En términos generales, las principales características de los programas que propone el Fondo Monetario Internacional, pueden englobarse en los puntos que se enumeran a continuación:

- I. La devaluación monetaria.
- II. La racionalización y reducción severa del gasto público, sobre todo, en el ramo de la seguridad social y del bienestar colectivo.
- III. La disminución de la burocracia gubernamental.
- IV. La reducción de la intervención del Estado en las actividades económicas.
- V. El control de los salarios.
- VI. La liberación de los precios.

Como puede observarse, los programas del Fondo van dirigidos a atacar la inflación, en sus aspectos meramente monetarios, pero lesionando gravemente las economías de los países que solicitan su "apoyo". En este sentido, el F.M.I. ha pretendido hacer creer que la inflación es, básicamente, el problema que debe ser solucionado para alcanzar un crecimiento sano de la economía,

cuando realmente aquella no es más que un efecto secundario derivado de los problemas sistemáticos y coyunturales de las diversas estructuras económicas.

Sin embargo, el gobierno mexicano tuvo que acudir al Fondo Monetario Internacional, para solicitar un préstamo por más de 1000 millones de dólares, junto con uno de 600 millones de dólares, provenientes del Departamento del Tesoro y del Sistema Federal de Reserva de los Estados Unidos, tal como se analizaba en anteriores capítulos.

Por esta circunstancia se firmó un convenio mediante el cual nuestro país se comprometió a cumplir con un programa de recuperación, cuyos aspectos principales son los siguientes:

1. Se procurará acelerar la tasa de crecimiento económico, en términos reales, durante el período de 1977 a 1979, hasta el límite que ello sea consistente con el logro del equilibrio externo en 1979.
2. Se reducirá la inflación para que la tasa de elevación de los precios sea del orden del 20% en 1977, y que inicie su declinación a partir de ese año, reprimiendo la tasa de expansión de la economía.
3. Se precisa que la revisión de salarios debe ser tal, que el aumento nominal sea equivalente al que se registre en los principales países con los que México tiene relaciones comerciales.
4. Promover y canalizar las utilidades hacia la inversión, ofreciendo garantías y asegurando una rentabilidad elevada.
5. Determinar el monto total del gasto público, redu-

ciendo su participación en el producto interno bruto, porque resulta excesiva.

6. Programar la inversión pública y el gasto corriente en función del impacto que puedan tener sobre los precios internos.
7. Regular las empresas paraestatales mediante mecanismos fortalecidos de control presupuestal.
8. Instrumentar una política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas que contribuya a reducir el déficit del sector público y que mantenga una estructura flexible en función de los aumentos de costos, y evite subsidios a los consumidores, salvo en casos excepcionales de artículos de consumo popular.
9. Incrementar los ingresos corrientes del sector público en un 1.5% del P.I.B. en 1977, ya sea por la vía tributaria, o por la vía de la revisión de los precios y las tarifas de los productos de las empresas públicas o una combinación de ambas.
10. Limitar el endeudamiento interno del gobierno, al monto que resulte del incremento de la captación de recursos por parte del Banco de México, vía encaje legal, con un margen de 1500 millones de pesos en 1977, de creación primaria de dinero para cubrir los desajustes estacionales en los flujos de captación y canalización de recursos.
11. En materia de política de comercio exterior, reducir las barreras no arancelarias a la importación, así como estímulos artificiales indebidos a la exportación.

12. Reducción del endeudamiento externo mediante la fijación de topes absolutos. (3,000 millones de dólares netos, en 1977).
13. Incrementar la reserva de divisas del país, utilizando el 25% del endeudamiento externo neto de 1977, para reconstituir reservas en el Banco de México.
14. Retener el ahorro en pesos generado en el país, dando seguridad a los depósitos, reiterando la política de libre convertibilidad de la moneda, atacando la inflación y manteniendo un diferencial atractivo en las tasas de interés respecto a las que prevalecen en el exterior.
15. Regular la creación de dinero, limitando la emisión de billetes al monto en que se incrementen las reservas internacionales del país." ⁴⁹

Es obvio que al menos en el corto y mediano plazos, no puede el país prescindir de organismos como el F.M.I., el Banco Mundial, etc., pero lo que sí puede hacerse es formular negociaciones que no resulten en una crisis social, pues como se observa fácilmente, la política fondista en ningún momento contempla el bienestar social. En fin, ahora pasaremos a analizar el curso que siguió la economía mexicana durante los primeros años del gobierno del presidente José López Portillo.

49 "La Política Económica de México" Op.Cit. p.p. 176-181.

CUADRO 5
CREDITOS DEL F.M.I. A MEXICO
(Millones de dólares)

ARO	MONTO	DESTINO	PENDIENTES
1947-1976	TOTAL		1,075.0
1947	22.5	Aumento de las importaciones.	--
1954	22.5	Restaurar la confianza en el peso.	--
1959	22.5	Aumento de las importaciones.	--
	90.0	Crédito contingente (un año)	--
1961	45.0	Contrarrestar la <u>contrac</u> ción del CE.	--
	90.0	Crédito contingente (un año)	--
1976	1,075.0	Para corregir un <u>desequi</u> librio en BP.	1,075.0

FUENTE: "El endeudamiento externo de México".

Rosario Green.

El Colegio de México, 1973.

3.2 LA TRAYECTORIA DE LA ECONOMIA MEXICANA DE 1977 a 1978.

El programa del Fondo Monetario Internacional habia sentado las bases para el desarrollo futuro de México, dentro de un marco más bien estrecho para la economía nacional, pero demasiado amplio para la intromisión de intereses económicos extranjeros.

El camino era por demás incierto y precisamente ante esta incertidumbre se promueven los cambios en la Administración Pública, como se señaló anteriormente, para procurar establecer racionalmente la política económica a seguir.

El clima de austeridad se reflejó inmediatamente, pues a pesar de que el gobierno reconocía que la inflación habia sobrepasado la tasa del 27% durante 1976, solamente aceptó un aumento en los salarios mínimos del 10%; pretendiendo con esta medida la contracción real de la demanda de bienes de consumo popular, siendo que estos últimos tenían precios tan elevados que resultaba casi imposible adquirirlos para la mayoría de la población.

Por otro lado, el programa del Fondo sugería, entre otras cosas, restricciones al gasto público, sobre todo en los ramos de bienestar social, así como elevar la carga tributaria y los precios de algunos servicios indispensables tales como energéticos, electricidad, tarifa de teléfonos, azúcar, etc., en lo que se denominó la "política de precios reales".

Como se observa fácilmente, todas estas medidas económicas iban en detrimento directo de la mayoría de la población a la que siempre se le ha exigido "un mayor sacrificio para promover el desarrollo económico del

pafs." 50

En fin, la decisión firme del gobierno era a corto plazo, atacar la inflación y estabilizar nuestra balanza de pagos, la cual denotaba la debilidad del sector externo, valioso indicador que hay que tomar en cuenta cuando se trata de determinar las modalidades del desarrollo económico y social del país. (Ver cuadro 6)

Realmente el futuro de México dependía, en un gran porcentaje, de la acción de la iniciativa privada; no hay que olvidar el régimen de economía mixta que caracteriza a nuestro país y desde este punto de vista, la actuación del sector privado había propiciado en gran medida la agudización de la crisis económica, tal y como se explicaba en las hipótesis del presente trabajo.

Las consecuencias de la devaluación no se hicieron esperar y se presentaron de manera real y objetiva las profundas contradicciones de la economía mexicana. A nuestro modo de ver, el fondo del problema no se encontraba en la inflación, ni en el alza de los precios, etc., sino más bien en las estructuras económicas que con paso firme y constante se venían resquebrajando, sobre todo por la debilidad de suscimientos, entendiéndose, un mal interpretado proceso de desarrollo basado en el crecimiento acelerado de la industria, descuidando totalmente las actividades agropecuarias, y el aprovechamiento de los vastos recursos naturales con que cuenta el país.

La economía mexicana logró una leve recuperación monetaria, principalmente debido a las restricciones en materia de libre cambio de los dólares norteamericanos, que para los primeros días del mes de diciembre de 1976 se cotizaba entre 20 y 21 pesos por dólar a la compra y --

50 Véase los diferentes discursos del Presidente de la República y de otros funcionarios públicos y empresariales.

C U A D R O 6

BALANZA DE PAGOS DE MEXICO, 1970-1976
(Millones de dólares)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973p	1974p	1975p	1976p
I. BALANZA DE MERCANCIAS Y SERVICIOS	- 945.9	- 726.4	- 761.5	-1,175.4	-2,558.1	-3,768.9	-3,023.7
A. Exportación de mercancías y servicios.	2,933.1	3,167.1	3,800.6	4,828.4	6,342.5	6,303.0	6,971.4
1. Exportación de mercancías	1,281.3	1,363.4	1,665.3	2,070.5	2,850.0	2,858.6	3,297.8
2. Producción de plata ^a	66.3	46.9	51.1	69.8	148.9	145.7	157.8
3. Turismo	415.0	461.0	562.6	724.2	842.0	800.1	821.3
4. Pasajes internacionales	39.3	47.3	59.5	63.4	78.1	89.7	100.6
5. Transacciones fronterizas	878.5	966.9	1,207.7	1,207.7	1,372.9	1,541.6	1,609.4
6. Servicios por transformación. Maquiladoras	80.9	101.9	164.7	277.6	443.5	454.4	520.1
7. Otros conceptos	171.3	179.7	240.4	415.2	607.1	413.8	464.4
B. Importación de mercancías y servicios (-)	3,879.0	3,893.5	4,562.1	6,003.8	8,900.6	10,071.4	9,995.1
1. Importación de mercancías	2,326.8	2,254.0	2,717.9	3,813.4	6,056.7	6,580.2	6,029.6
2. Turismo	169.7	172.2	220.4	258.0	334.8	399.8	382.9
3. Pasajes internacionales	53.9	54.3	65.7	72.6	96.8	134.1	154.5
4. Transacciones fronterizas	585.0	612.5	649.3	695.0	819.2	957.7	1,052.8
5. Dividendos, intereses y otros pagos de empresas con inversión extranjera	357.5	383.0	451.5	528.4	633.7	659.8	781.6
6. Intereses sobre deudas oficiales	229.2	236.8	261.8	378.5	588.5	860.9	1,057.6
I) Refinancia y otros	210.6	219.3	241.5	357.6	560.3	758.3	941.8
II) Gubernamental	18.6	17.5	20.3	20.9	28.2	59.6	115.8
7. Otros conceptos	156.9	180.7	195.5	257.9	370.9	450.7	536.1
II. ERRORES Y OMISIONES EN CUENTA CORRIENTE Y EN MOVIMIENTO DEL CAPITAL (Neto)	498.7	217.7	233.5	- 378.4	- 135.8	- 404.0	-2,199.4
III. CAPITAL A LARGO PLAZO (Neto)	503.9	669.1	753.5	1,676.1	2,730.8	4,339.9	4,889.9
1. Inversiones extranjeras directas	200.7	196.1	189.8	286.9	362.2	362.3	330.6
2. Compra de empresas extranjeras	-	-	- 10.0	- 22.2	- 2.1	- 25.8	- 12.0
3. Operaciones con valores	- 7.2	52.0	6.2	- 10.3	- 59.8	65.0	344.2
4. Créditos del exterior (neto)	324.2	450.6	546.0	1,370.7	1,999.2	3,477.5	3,977.2
a) Sector Público (neto) ^c	263.1	286.4	359.7	1,046.6	1,672.9	3,053.8	2,701.9
i) Disposiciones	799.0	742.2	864.2	1,891.9	2,233.9	859.4	3,806.8
ii) Amortizaciones	- 535.9	- 455.0	- 504.5	- 845.3	- 561.0	- 848.6	-1,104.9
b) Sector privado (neto)	61.1	164.2	186.3	324.1	326.3	423.7	375.3
i) Empresas con inversión extranjera (neto)	41.7	168.0	179.4	196.4	196.5	348.7	365.1
ii) Otras empresas (neto) ^d	19.4	- 3.8	6.9	127.7	129.8	75.1	10.2
5. Deuda gubernamental (neto) ^e	- 2.3	- 28.9	38.8	69.9	470.9	456.1	1,188.7
6. Créditos al exterior (neto)	- 11.5	0.7	- 16.3	- 18.9	- 39.5	-	-
IV. DERECHOS ESPECIALES DE GIRO	45.4	39.6	39.2	-	-	4.9	- 18.9
V. VARIACION DE LA RESERVA DEL BANCO DE MEXICO, S.A.							
(Suma de I, II, III y IV) ^f	102.1	300.0	264.7	122.3	36.9	165.1	- 333.1

^a El decimal de las cifras puede no sumar debido al redondeo.
^b Deducida la plata utilizada en el país para fines industriales.
^c Incluye la importación de oro destinado a la industria.
^d Las cifras correspondientes han sido reclasificadas.
^e Incluye los créditos con aval del sector público.
^f Reserva computada de acuerdo con el criterio del Fondo Monetario Internacional, más la plata. Los tenencias de oro están valuadas a 42.22 dólares la onza.
^g Cifras preliminares.
^h No hubo movimiento. - No significativo.
ⁱ El signo negativo (-) indica pérdida de divisas.

FUENTE: II Banco de México, S.A.

venta respectivamente. Esta tendencia a la baja, se mantuvo por algunos días, lo que permitía prever la posibilidad de fijar una paridad definitiva.

- Aun así, siguieron existiendo algunas reservas dentro del seno del sector privado, para invertir en la maltrata economía del país. Tal situación parecía la más lógica, pues no es posible pensar que en el corto plazo, la sola imagen del presidente López Portillo pudiera cambiar el curso de la economía mexicana trazado a lo largo de varias décadas.

El presupuesto federal para 1977 tenía una significación especial, ya que se ejercería con base en sectores bien definidos de la actividad económica, tal y como se había demarcado con la restructuración de la Administración Pública. Dicho presupuesto representó un incremento de casi 40% en relación al ejecutado en 1976; y ascendía a la cantidad de 677,407 millones de pesos. Los sectores estratégicos a los que se destinaba la mayor parte del gasto y la inversión pública eran: alimentación, educación, salud y seguridad social, energéticos, petroquímica y fertilizantes, así como minería y otras industrias.

Sin embargo, el gobierno reconocía la falta de articulación específica entre las metas y los recursos disponibles debido a que el presupuesto no tenía una base sólida que diera confianza a la consecución de los objetivos económicos del país. 51

Nuevamente aparecían aquí los problemas derivados de la falta de planeación económica del sector público; aún a

51 'Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación, 1977'

pesar de las buenas intenciones del gobierno desde principios del sexenio.

Lo que realmente limitaba las actividades de planeación económica era, a nuestro parecer, la siguiente situación:

- a) Que el país debería de actuar dentro del estrecho margen proporcionado por el programa del F.M.I.
- b) Que el debilitamiento y resquebrajamiento de las estructuras económicas (producción, empleo, inversión, etc.) impedían la implantación de cambios estructurales para solventar la profunda crisis económica, es decir, no se contaba con una estructura firme a partir de la cual se pudiera planear y programar el desarrollo del país.
- c) Que el régimen de economía mixta no permite al Estado realizar una planeación detallada a todos los niveles, pues mientras se determina como "obligatoria" para el sector público, solamente puede ser "indicativa" para el sector privado; el cual, desde luego, tiene sus propios parámetros económicos para invertir e indudablemente no corresponden al sentido del bienestar colectivo.

Por otro lado, era por demás lógico, que la solución de la crisis económica vendría a presentarse en el mediano y largo plazos. Así fue que durante el primer semestre de 1977, la actividad económica continuaba estancada; el régimen de austeridad presupuestal y los reducidos incrementos salariales, junto con la contracción de la inversión, constituían las principales causas al respecto.

Si bien es cierto que la balanza comercial del país, du

CUADRO 7
 COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO
 ENERO-JULIO
 (Millones de dólares)

	1976	1977	Variación Porcentual
EXPORTACION	1,632	2,122	30.0
Revaluación ^a	101	271	167.9
Declarada	1,531	1,851	20.9
Café en grano	202	306	51.5
Petróleo y derivados	264	414	56.8
Siderurgia	28	40	42.9
Resto	1,138	1,362	19.7
IMPORTACION	3,090	2,434	- 21.2
Del sector público	1,086	863	- 20.6
Del sector privado	2,004	1,571	- 21.6
Bienes de consumo	212	154	- 27.4
Cereales	116	68	- 41.4
Otros	96	86	- 10.4
Materias primas y auxiliares	1,302	1,058	- 18.7
Siderurgia	200	148	- 26.0
Petróleo y derivados	142	79	- 44.4
Otros	960	831	- 13.5
Bienes de inversión	1,316	1,009	- 23.3
Artículos no clasificados	261	213	- 18.4
SALDO	- 1,458	- 312	- 78.6

a Ajuste correspondiente en su mayor parte a productos primarios.

Nota: El tipo de cambio aplicado a 1976 fue de 12.5 pesos por dólar. Los tipos de cambio correspondientes a 1977 se calcularon a un promedio de 22 pesos por dólar.

rante este primer semestre, tuvo reajustes de importancia al disminuir las importaciones en casi 21% respecto al año anterior, esto se debió a la falta de inversión pública y privada y no a incrementos efectivos en los niveles de producción.

Es conveniente mencionar los cambios efectuados en el sistema financiero, mismos que iban dirigidos a la consecución de dos objetivos fundamentales:

- 1) Incrementar el nivel de ahorro interno,
- 2) Contribuir a la desdolarización de la economía.

Entre otras, las principales medidas se enmarcaban en:

- Ajustes en las tasas de interés, de tal modo que se premiara el "sacrificio de la liquidez".
- Reducción del encaje legal a las instituciones bancarias, pretendiendo con ello, destinar recursos adicionales al sector privado para el desarrollo de las actividades contenidas en la "Alianza para la Producción".
- Reorientación del crédito bancario para distribuir adecuadamente los recursos financieros.
- Fomento al mercado de valores.
- Emisión de petrobonos y de monedas de plata.⁵²

Dichas medidas, además, buscaban combatir el ritmo inflacionario, procurando asimismo, la reestructuración del sistema financiero mexicano.

En este punto, debe recordarse la reorganización de la

52 "Discurso del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Julio R. Moctezuma, en la XLIII Convención Nacional Bancaria." Marzo 14, 1977.

Administración Pública, específicamente de los órganos que tienen que ver con la política financiera, así como el nuevo sistema presupuestario, que mediante la Secretaría de Programación y Presupuesto establece la vinculación entre las políticas gubernamentales y las asignaciones de gasto, orientándose este último, hacia las actividades sectoriales prioritarias.

Esto, junto con la reforma fiscal, que se pretendió implantar desde el inicio del sexenio, constituyen los pilares primordiales de la política financiera del presidente López Portillo.

Las autoridades financieras, en estos momentos, tenían que resolver un dilema que se había venido presentando desde algunos sexenios anteriores, el cual consistía en determinar el grado de profundidad que tendría la reforma fiscal, o si esta última quedaría al nivel de simples modificaciones fiscales.

La importancia de lo anterior radica en el verdadero sentido social que debe tener una reforma fiscal, esto es, el beneficio que se deriva de la misma, tiene que repercutir en la mayoría de la población, pues solamente de esta manera podría hablarse de una adecuada y justa redistribución del ingreso.

La reforma fiscal emprendida por el régimen del presidente López Portillo, buscaba, en términos generales, la consecución de los siguientes objetivos:

- 1) Aumentar el poder adquisitivo de los sectores de la población de menor ingreso, mediante su desgravamiento parcial.
- 2) Afectar las ganancias excedentes para combatir la especulación.

- 3) Estimular la inversión productiva en los sectores estratégicos de la economía.
- 4) Elevar los impuestos a los artículos suntuarios.

La firme postura anti-inflacionaria del gobierno, se -
acentuaba cada vez más, desde los albores de 1977. Hay
que reconocer que todas las políticas gubernamentales -
tenían como fin principal el recobrar la confianza del
sector privado, para evitar la fuga de sus capitales y
que se dedicaran a invertir en la economía nacional, pa
ra lo cual, como siempre se ha hecho, se ofrecían todas
las garantías y ventajas necesarias.

Desde principios de 1977, el sector financiero demostró
algunos resultados inmediatos a las medidas llevadas a
cabo, y eso significaba: un gran avance dentro de la --
concretización de los objetivos a mediano y largo plazo.

Dichos avances eran los siguientes:

- a) El sistema bancario, gracias a las modificaciones -
en la tasa de encaje legal y a los aumentos en las
tasas de interés, tuvo un incremento considerable -
en lo que se refiere a la captación de dinero, tan-
to en moneda nacional como en dólares norteamerica-
nos.
- b) Derivada de la interior circunstancia, se logró una
notable reducción de la oferta monetaria, lo que fa
cilitó su control.

Asimismo, se solventaba en buena porción, el problema de
la liquidez de las empresas, las cuales podían nuevamen-
te contratar los créditos que requirieran en las diferen-
tes instituciones bancarias. (Ver cuadros anexos).

Ya apuntábamos anteriormente, que los cambios no venían a darse en el corto plazo, pues bien, hay que recalcar que nos referíamos a los supuestos cambios positivos para nuestra economía, ya que los efectos negativos se dieron con una rapidez extrema; para ejemplificar lo anterior cabe mencionar los continuos aumentos en los precios de los productos y servicios básicos para la población, aun a pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades públicas a este respecto, de tal manera aumentaron las tarifas de teléfonos, cuotas en las autopistas y puentes federales, refrescos embotellados, café, azúcar, fertilizantes, medicinas, transportes públicos, energía eléctrica, etc.

Al mismo tiempo, el Secretario de Comercio, Lic. Fernando Solana, informaba que se reducirían en un 15% los precios de 90 a 100 artículos de consumo necesario, en lo que constituía la "canasta del mexicano" y adelantó algunos de los artículos que reducirían sus precios: el pan de caja, las galletas "marfás", las galletas "de animalitos" etc. 53

Desde luego, puede apreciarse en el párrafo anterior, el tipo de "artículos de consumo necesario" que serían decrementados en sus precios. Además se admitía que esas reducciones serían solamente durante algunos meses mientras la crisis encontraba caminos de solución.

El apoyo que solicitaba el Estado a los empresarios, comerciantes e industriales, llegó a adoptar cauces verdaderamente dramáticos, pues como se apuntaba anteriormente, el gobierno no podía obligar a los empresarios para

CUADRO 8

CAPTACION DE RECURSOS DEL SISTEMA BANCARIO *
(Variaciones porcentuales de los saldos respecto al
mismo mes del año anterior)

CONCEPTO	DIC.1976	DIC.1977
Captación total ajustada por revalorización.	23.9	27.8
Captación Moneda Nacional	10.0	25.4
Medio circulante	30.9	26.6
Pasivos no monetarios líquidos (1)	-12.9	11.5
Pasivos no monetarios no líquidos (2)	8.9	31.4
Captación Moneda Extranjera ajustada por revalorización.	72.3	33.1

* Eliminadas las operaciones Interbancarias.

- (1) Incluye bonos financieros, bonos hipotecarios ordinarios, títulos financieros NAFINSA, certificados de Inversión BNOSPSA, depósitos de ahorro, depósitos retirables en días preestablecidos, depósitos y certificados de depósito a plazo fijo a un mes y otros depósitos a la vista.
- (2) Incluye pagarés, certificados de depósito bancario, bonos hipotecarios especiales, certificados financieros, depósitos a plazo fijo, capital, otros depósitos y obligaciones a plazos.

Fuente: Informe Anual del Banco de México. 1977.

Banco de México, S.A.

CUADRO 9

ORIGEN DE LOS RECURSOS CAPTADOS POR EL SISTEMA BANCARIO*

(Variaciones respecto al mismo mes del año anterior)

CONCEPTO	Diciembre 1976		Diciembre 1977	
	Miles de Millones de pesos.	%	Miles de Millones de pesos.	%
CAPTACION TOTAL AJUSTADA POR REVALORIZACION	114.8	23.9	165.3	27.8
Medio circulante	36.5	30.9	41.2	26.6
Préstamo de bancos del exterior en moneda extranjera	51.2	60.3	19.8	14.5
Instrumentos no monetarios.				
Ofrecidos al público:	- 0.6	- 0.2	73.4	32.1
Moneda Nacional:	- 19.9	- 9.1	49.5	25.0
Moneda Extranjera:	19.4	181.3	23.8	79.1
Otros depósitos y obligaciones (1)	27.7	57.2	30.9	40.7
Moneda Nacional	20.7	56.5	13.3	23.2
Moneda Extranjera	7.0	59.6	17.6	93.5

* Eliminadas las operaciones bancarias.

(1) Incluye depósitos del Gobierno Federal.

Fuente: Informe anual del Banco de México, 1977.

Banco de México, S.A.

CUADRO 10

FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL SISTEMA BANCARIO *

(Variaciones respecto al mismo mes del año anterior)

CONCEPTO	Diciembre 1976		Diciembre 1977	
	Miles de Millones de pesos	%	Miles de Millones de pesos	%
FINANCIAMIENTO TOTAL AJUSTADO POR REVALORIZACION	118.6	24.8	153.0	25.7
FINANCIAMIENTO MONEDA NACIONAL	54.5	13.4	104.3	22.6
FINANCIAMIENTO MONEDA EXTRANJERA AJUSTADO - POR REVALORIZACION	64.1	91.3	48.7	36.2

* Eliminadas las operaciones interbancarias.

Fuente: Informe Anual del Banco de México. 1977.

Banco de México, S.A.

actuar de determinada manera, y diversos discursos del presidente de la República y otros funcionarios públicos hacían un llamado a la "conciencia nacional" de la iniciativa privada para que "comprendieran" la crítica situación por la que atravesaba el país en esos momentos,

En este punto es necesario reflexionar acerca de si la iniciativa privada, los empresarios a los que sólo les importe su propio beneficio, tienen o no "conciencia nacional".

Es fácil de explicar lo anterior, pues un inversionista privado está apoyando determinada actividad económica, mientras al hacerlo esté obteniendo atractivas utilidades; pero cuando por determinadas circunstancias adversas (como ocurrió en 1976), sus niveles de ganancias se ponen en peligro, pues simple y sencillamente no invierte más en dicha actividad, quedándole algunas opciones como las siguientes: invertir en otra rama o sector económico, realizar algunas transacciones bancarias y en el mercado de valores que le permitan especular con su dinero, o bien, llevar su capital fuera del país.

Al rendir su primer informe como presidente de la República el Lic. José López Portillo, reconocía categóricamente que los problemas económicos aun persistían y que el camino por seguir era largo y peligroso, por tal razón, se habían demarcado las estrategias de desarrollo sobre la base de la Reforma Administrativa como mecanismo de planeación integral de la función pública, por un lado, y la Alianza para la Producción como fórmula para aliviar el alto índice de la inflación dentro de la economía en crisis.

Asimismo, explicaba el origen de las contradicciones que habían hecho mella en el modelo de desarrollo implementado por la administración anterior, y que encontró

su fin en la devaluación, con las siguientes palabras:

"La necesidad social de una tasa de crecimiento más alta, entró en conflicto con el retraimiento de las inversiones, en parte por la renuencia y en gran medida porque el esquema que durante años las había hecho dinámicas estaba prácticamente saturado. En consecuencia, el Estado tuvo que intervenir frecuentemente con acierto y oportunidad, aunque otras veces sin orientación, sin proyectos útiles y en ocasiones sin contar con administración idónea."

"Además, la obligación del Estado de invertir se vio restringida por su incapacidad para financiarse, pues no había suficientes recursos internos para ello. Acudió al endeudamiento externo hasta que el mismo sistema financiero y las condiciones de su propio desastre lo limitaron. El ahorro disponible para inversión se redujo, y con ello, la oportunidad de que se hiciera inversión privada. Los dueños del dinero lo comprometieron en las actividades que les ofrecían menos riesgos: especulación, rentismo, o lo sacaron masivamente del país hacia donde todavía admiten capital pero ya no trabajadores." 54

De aquí se deriva el papel fundamental que tendría la planeación y programación del gasto público a lo largo del régimen presidencial del Lic. López Portillo.

En el informe a que se alude en párrafos anteriores, también se precisaba que para poder solventar el retraimiento de la inversión privada, y aun dentro de la austeridad del presupuesto del gobierno, la inversión pública federal para el año de 1977 se asignó en 170,000 millones de pesos, los cuales significaban un 55% de incremento respecto al año anterior, destacando el monto destinado a --

54 "Primer Informe Presidencial" Lic. José López Portillo. 1º de septiembre de 1977. Varias páginas.

la rama de fomento industrial, que abarca más del 51% del total de la inversión. Por el contrario, a las actividades agrícolas correspondió únicamente el 15% de las inversiones.

Sin embargo, en el propio informe se aclaraba que: "El desarrollo es un todo único y es función del crecimiento del sector preponderante que más lentamente crezca. La crisis agrícola arrastra a la de la industria; por eso la solución de los problemas de la economía nacional comienza con el impulso a la agricultura." 55

Es decir, que mientras que por un lado se dice con bastante razón, que la actividad que hay que impulsar es la agrícola, por otro, se asigna un monto de inversión a la industria que representa el triple de lo especificado para la agricultura.

También debe hacerse mención del papel primordial que se otorga a la explotación de los recursos petroleros dentro del territorio nacional, por considerarse éstos, como el único producto capaz de ser comercializado en el corto plazo, con muy amplias perspectivas. Cabe decir que las exportaciones de petróleo y derivados, ayudaron en gran medida a subsanar el profundo déficit de la balanza comercial del país; con lo que en adelante, la política petrolera se convertiría en la base fundamental de la política económica del presidente López Portillo.

Esta situación sería determinante para el futuro de México, pues las deslumbrantes proyecciones respecto al

INVERSION PUBLICA FEDERAL POR OBJETO DEL GASTO, 1976-1977

CONCEPTO	Realizada en 1976		Autorizada en 1977.	
	Millones de pesos	%	Millones de pesos	%
TOTAL	108,610.8	100.0	170,924.4	100.0
AGROPECUARIO Y FORESTAL				
Agricultura	14,134.5	13.0	26,537.9	15.5
Riego	10,637.4	9.8	21,042.0	12.3
Obras mayores	5,664.9	5.2	16,070.6	9.4
Obras menores	3,660.0	3.4	8,316.3	4.9
Inventario de aguas del subsuelo	1,484.9	1.4	2,703.4	1.6
Otras	20.5	0.0	340.3	0.1
Control de Ríos y Lagos	491.5	0.4	4,710.6	2.8
Beneficio de productos agrícolas	489.3	0.4	1,099.2	0.6
Otras inversiones agrícolas	183.1	0.2	204.8	0.1
Ganadería y Avicultura	4,300.1	4.0	3,667.4	2.2
Forestal y Fauna Silvestre	813.0	0.8	1,173.6	0.7
Otras Inversiones agropecuarias	359.0	0.3	779.2	0.4
Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural	471.2	0.4	319.2	0.2
PESQUERO	1,853.9	1.7	3,223.9	1.9
Instalaciones para Fomento pesquero	960.3	0.9	1,310.1	0.8
Acuicultura	699.3	0.6	1,157.1	0.7
Estudios	183.3	0.2	-	-
INDUSTRIAL	77.7	0.1	37.8	-
Energéticos	59,954.9	46.0	115.2	0.1
Electricidad	32,792.8	30.2	88,133.7	51.6
Petróleo y Gas	15,537.0	14.3	60,979.8	35.7
Energía Nuclear	17,087.9	15.7	22,517.7	13.2
Química	167.9	0.2	38,043.1	22.3
Petroquímica	4,363.3	4.0	419.0	0.2
Otras	4,114.2	3.8	12,692.2	7.4
Fertilizantes	249.1	0.2	11,218.2	6.5
Siderurgia	599.1	0.6	1,474.0	0.9
Minería	7,694.2	7.1	2,641.7	1.4
Alimentos y bebidas	309.6	0.3	4,527.9	2.6
Madera, papel, imprenta y editorial	2,636.1	2.4	1,206.3	0.7
Otras Industrias	240.4	0.5	3,380.3	2.0
Investigación y Fomento Industrial	865.0	0.8	1,587.2	0.9
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	144.4	0.1	855.4	0.5
Terrestres	20,826.1	19.2	182.9	0.1
Carreteras	12,801.7	11.8	30,920.3	18.1
Construcción	7,910.8	7.3	15,931.6	9.3
Conservación	6,285.3	5.8	9,720.5	5.7
Ferrocarriles	1,625.5	1.5	7,176.3	4.2
Marítimas	4,890.9	4.5	2,544.2	1.5
Aéreas	434.1	0.4	6,211.1	3.6
Telecomunicaciones y correos	834.7	0.8	2,329.3	1.4
COMERCIO	6,755.6	6.2	10,784.6	6.3
ASENTAMIENTOS HUMANOS	982.5	0.9	937.3	0.5
Obras de servicio urbano y rural	7,178.1	6.6	9,552.4	5.6
Agua potable y alcantarillado	6,806.3	6.3	9,452.4	5.5
Otras	1,866.1	1.7	4,058.5	2.4
Vivienda ²	4,940.2	4.5	5,393.9	3.1
Otras	1,062.4	-	121.0	-
EDUCACION, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGIA	371.8	0.3	100.0	0.1
Centros educativos y de investigación	5,045.7	4.6	6,145.8	3.6
Zonas arqueológicas, monumentos coloniales y museos	4,885.2	4.5	5,987.3	3.5
Otras	105.8	0.1	-	-
TURISMO	54.7	-	118.4	0.1
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	1,372.0	1.3	40.1	-
Hospitales y Centros asistenciales	3,535.5	3.3	1,475.5	0.9
ADMINISTRACION Y DEFENSA	3,535.5	3.3	3,290.3	1.9
Defensa	4,621.2	4.2	3,290.3	1.9
Administración	2,316.0	2.1	2,621.1	1.5
Otras	3,305.2	2.1	1,003.7	0.6
			1,617.4	0.9

¹ Al 31 de Agosto.

extenso manto petrolero y las consiguientes entradas de recursos financieros, condicionaron la actividad económica, de manera casi exclusiva, a la rama del petróleo y sus derivados.

Para los últimos días del mes de septiembre de 1977, se llevó a cabo la Reunión Anual de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional, y en esa ocasión el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Julio Rodolfo Mociuzuma, exponía ante la comunidad internacional la situación económica del país, la cual había tenido que enfrentar la más profunda crisis de la historia reciente. La inflación, el desempleo, la contracción del sector externo, la recesión e insuficiencia del sector financiero y la pérdida del tipo de cambio de la moneda, se habían conjuntado de tal manera, que fué necesario cuestionar las políticas económicas de los anteriores regímenes ante el futuro inmediato de México.

Para contrarrestar los problemas, se tomaron algunas medidas, tales como, la reorganización de la Administración Pública, la reactivación de la economía a través de la "Alianza para la Producción" y la adopción del programa de recuperación económica del F.M.I.

Al hablar acerca de las medidas anteriores, el secretario de Hacienda explicaba lo siguiente:

"Después de tan aguda crisis, se ha logrado reducir, de manera significativa, el índice de inflación, en forma tal, que en épocas recientes ha alcanzado el uno o uno y medio por ciento mensuales. La mejoría en la balanza de pagos es notable y el déficit ha disminuido aproximadamente en una tercera parte. También se ha consolidado la confianza en el sistema financiero, hecho que se refleja en un aumento significativo en los depósitos --

bancarios. (...) Consideramos haber superado el aspecto más agudo de una difícil situación. Habremos de recorrer todavía un largo camino para garantizar la prosperidad y el bienestar colectivos. La responsabilidad radica en continuar el esfuerzo de disciplina económica, fomentar el ahorro y la inversión productiva, generar empleo y producción y consolidar así un sistema económico más sano y más justo." 56

Es decir, que a juicio de las autoridades financieras, "lo difícil había sido superado", o al menos, esa era la imagen que se pretendía dar en el ámbito internacional respecto a la situación del país.

Tal vez esa consideración se basaba en la evolución de la deuda pública interna y externa; pues de acuerdo con el segundo informe de deuda pública del 22 de septiembre de 1977, se registra que el saldo de la deuda externa al 30 de junio, era de 20,948 millones de dólares, lo cual representa un aumento de 706 millones (3.5%), respecto al saldo del 31 de marzo de 1977, y que constituye una notable disminución del 7.4% en el mismo periodo durante el año anterior. Por otra parte, la deuda pública interna llegó a 251,700 millones de pesos, el 30 de junio de 1977, lo que significa un crecimiento de 1.5% durante el trimestre en cuestión.

Los organismos a los que se destinaron preferentemente los créditos desde principios de sexenio, han sido: Pemex, Conjunto Sahagún, Siderúrgica Lázaro Cárdenas, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales, etc.,

56 "Revista El Mercado de Valores", Nacional Financiera, S.A. No.40. Octubre 3 de 1977. p.p. 775-777.

Resulta importante señalar que más del 80% de la deuda pública externa corresponde a cubrir gastos de inversión, lo que contribuye a mejorar la estructura de la deuda; a la cual debe acudir en última instancia y sólo para cubrir gastos en inversiones productivas, y no como hasta ahora, ocupando los recursos obtenidos en los empréstitos para los gastos de administración del gobierno, mismos que supuestamente deben de ser financiados con los ingresos ordinarios del Estado, tales como impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Para corroborar lo anterior, se publica en el Diario Oficial del 3 de octubre de 1977, un Acuerdo Presidencial, en relación a los planes de inversión de las entidades del sector público, mediante el cual se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para establecer las normas y características generales que deben guardar dichos planes de inversión y determinar, asimismo, su aprobación. El acuerdo señala también los procedimientos y trámites que deben seguirse al respecto, de tal modo que permitan la continuidad de la actividad presupuestaria.

Lo anterior constituía un instrumento valioso para el gobierno en su intento de reestructurar y racionalizar el sistema financiero mexicano, acorde a las perspectivas a mediano y largo plazo y tomando en cuenta la aguda crisis económica nacional.

Otro aspecto financiero que debemos recalcar, es el interés del Ejecutivo para participar en el mercado de valores, para lo cual envía una iniciativa de decreto a la Cámara de Diputados el 27 de septiembre de 1977, que posteriormente sería aprobada, mencionando los aspectos que justificaban la emisión de Certificados de Tesorería, en los siguientes términos:

"La consecución del desarrollo económico del país implica hoy en día promover el ahorro mexicano, de manera que proporciones crecientes de la inversión pública sean financiados con recursos internos y se dependa menos del crédito exterior."

"El Gobierno Federal no ha participado significativamente en el mercado mexicano de valores, con el carácter de emisor de títulos, en virtud de que no ha dispuesto de instrumentos adecuados a la realidad financiera del país. La conveniencia de disponer de estos instrumentos se pone de manifiesto ante la necesidad de obtener recursos complementarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos, y para compensar, en alguna medida, las diferencias estacionales entre los ingresos y los egresos de la Tesorería de la Federación." ⁵⁷

De este modo se tendría la posibilidad de obtener una gran cantidad de recursos internos, obviamente no inflacionarios. Al menos, ese era el objetivo principal de tomar esta medida, pero aún faltaba ver si los resultados serían efectivos.

En torno al problema del endeudamiento público, creemos que la mayoría de las veces se ha tenido en cuenta, como parámetro para analizar el nivel de la deuda, la capacidad de pago del país al contraer estos compromisos; pero lo que realmente debe cuestionarse son las limitantes que surgen invariablemente, en lo que se refiere a las decisiones de política interna y externa, y un claro ejemplo de lo anterior lo constituyen las negociaciones de México con el F.M.I., organismo que para facilitar

57 "Revista El Mercado de Valores" . Nacional Financiera, S.A. No. 41. Octubre 10 de 1977. p. 795.

los créditos solicitados, condicionó la adopción de un programa económico de recuperación, como se analizaba en el capítulo precedente.

Nuestro país ha recurrido al endeudamiento público en proporciones cada vez más crecientes debido a la mayor ingerencia del Estado en las actividades socio-económicas de la población. Ya vimos como la deuda externa pasa de 4,000 millones de dólares en 1970, hasta cerca de 20,000 millones de dólares en 1976. 58

También debe reconocerse que se acude al financiamiento a través de empréstitos públicos, por evitar la implantación de medidas tales como: la emisión de moneda sin respaldo alguno o el actuar decididamente en la conformación de una Reforma Fiscal mediante la cual se obtengan todos los recursos que la Administración Pública del país requiera, sin necesidad de préstamos.

La última opción resultaría punto menos que imposible de llevar a cabo con la actual conformación socio-política del estado mexicano, mediante la cual los grupos económicos dominantes tienen la facilidad de transferir las cargas tributarias que se les impusieran, directamente a la población de escasos recursos, bien sea por aumentos indiscriminados en los precios, por despidos de personal que labore en las diferentes empresas "afectadas" bajo cualquier pretexto, etc.

De ser así las cosas, lo único que se lograría sería ahondar y agudizar la ya extrema pobreza de la mayor parte de la población del país.

58 Véase el Cuadro de Deuda Pública en el capítulo 2.2 del presente trabajo.

Por tal motivo, simple y sencillamente se recurre al "dinero fácil" y no es de extrañar que a partir del régimen anterior se ha puesto especial énfasis en resaltar la "favorable imagen crediticia de México" o la "gran confianza del mundo financiero en nuestro país". Basta citar por ejemplo, que el día 8 de noviembre de 1977 se concedió a México un préstamo por 1,200 millones de dólares, provenientes de 113 instituciones bancarias mundiales, al que el secretario de Hacienda, Lic. Julio Rodríguez Moctezuma denominó como "el crédito de la confianza".

Este préstamo junto con el de 1,800 millones de dólares, contraído a principios del sexenio con el F.M.I., y la Banca Oficial de E.U.A., sumaba un total de 3,000 millones de dólares durante 1977, que es la cifra establecida en el programa del Fondo Monetario Internacional, como tope absoluto al endeudamiento anual de México. (Ver cuadros anéxos).

Al finalizar el año de 1977 el Banco de México reconocía con exagerado optimismo, que la actividad económica del país comenzaba a recuperarse después de haber "tocado fondo" a mediados del año, sin embargo, a continuación mostramos una serie de circunstancias que resumen el curso de la economía mexicana y que son necesarias analizar:

1. El producto interno bruto creció al 3.2% (1.7% en el año anterior), que resulta inferior al ritmo de crecimiento de la población, lo cual derivó en el agravamiento de diversas cuestiones económicas y sociales: desempleo y subempleo, falta de viviendas, escasez de alimentos, problemas en el transporte público, etc.
2. El incremento del circulante de diciembre de 1976 a diciembre de 1977, fué de 26.6%, menor que el 30.9%

CUADRO 12

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO

(Millones de dólares)

	Saldo al 31 de diciembre de 1976.	Saldo al 31 de marzo de 1977.	Variación %
TOTAL	19,600.2	20,241.6	3.3
Gobierno Federal ¹	2,863.8	3,052.7	6.6
-A plazo mayor de un año.	2,863.8	3,052.7	6.6
-A plazo menor de un año.	-	-	=
Organismos y empresas del presupuesto	7,550.5	7,588.9	0.5
-A plazo mayor de un año.	6,893.7	6,835.9	0.8
-A plazo menor de un año.	656.8	753.0	14.6
Otras entidades públi- cas.	9,185.9	9,600.0	4.5
-A plazo mayor de un año.	6,165.9	6,400.8	3.8
-Financieras	3,606.8	3,675.2	1.9
-No financieras	2,559.1	2,725.6	6.5
- A plazo menor de un año.	3,020.0	3,199.2	5.9
-Financieras	2,960.9	3,135.0	5.9
-No financieras	59.1	64.2	8.6

1 No incluye créditos sindicados y bonos transferidos a los organismos y empresas del sector público; además, la deuda de los bancos agrícola y ejidal (ya liquidados), que fue asumida, se presenta en el renglón de financieras, ya que el BANCOMEXT cubrirá su servicio.

Fuente: Dirección General de Crédito. SHCP.

CUADRO 13

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO

(Millones de dólares)

	Saldo al 31 de marzo de 1977	Saldo al 31 de junio de 1977	Variación ±
TOTAL	20,241.6	20,948.0	3.5
A plazo de un año o más.¹	16,289.4	16,975.6	4.2
Sector Público Federal	9,888.6	10,204.4	3.2
Gobierno Federal	3,052.7	3,122.7	2.3
Organismos y empresas controlados	6,835.9	7,081.7	3.6
Otras entidades públicas	6,400.8	6,771.2	5.8
Financieras	3,675.2	3,960.7	7.8
No financieras	2,725.6	2,810.5	3.1
A plazo menor de un año.²	3,952.2	3,972.4	0.5
Sector Público Federal	753.0	837.9	41.3
Organismos y empresas controlados	753.0	837.9	11.3
Otras entidades públicas	3,199.2	3,134.5	- 2.0
Financieras	3,135.0	3,077.3	- 1.8
No financieras	64.2	57.2	-10.9

1 Por usuario de recursos.

2 Por deudor ante el extranjero.

Fuente: Dirección General de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

del producto interno bruto en dicho año.

8. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos disminuyó en más del 40% en relación a 1976, pero aún sigue siendo elevado; casi 1,650 millones de dólares.
9. Las conversiones de pesos a dólares y la salida de capitales al exterior continuó, pero a un ritmo menor que el observado en 1976.
10. El tipo de cambio de nuestra moneda se situó en diciembre de 1977 en 22.75 pesos por dólar, después de haber iniciado el año entre 20 y 21 pesos por dólar.
11. El monto global de la inversión pública y privada disminuyó en un 5% aproximadamente, debido a la falta de expectativas claras en la inversión, por los problemas económicos desde principios del año.
12. Los recursos públicos disminuyeron respecto al año anterior, pues los ingresos tributarios apenas crecieron en 6%, lo que junto con la moderada política de gasto público originó una disminución del déficit fiscal en aproximadamente 30%.
13. El sistema bancario recuperó, hasta cierto punto, su actividad de intermediario entre el ahorro y la inversión y además demostró algunos signos de dinamismo en lo que se refiere a captación de recursos.

A esta recuperación de la banca y en general, del sistema financiero, contribuyeron en gran parte, la adopción de las siguientes medidas:

- a) Medidas tendientes a alentar el ahorro interno, tales como: aumento a las tasas de interés, reestructuración de los plazos, emisión de CETES, etc.
- b) Medidas para ampliar la capacidad de financiamiento de las instituciones bancarias, entre las que destacan: la reducción del encaje legal, así como las facilidades de crédito a los programas comprendidos en la "Alianza para la Producción." 59

Todo lo anteriormente expuesto encuentra sus causas principales en dos situaciones coyunturales:

1. El profundo decaimiento de la economía nacional que paulatinamente condujo a la devaluación de la moneda y crisis de la economía, en 1976, y
2. El inicio de un nuevo gobierno, esto es la sucesión presidencial, la cual, como es obvio suponerlo, trae consigo una serie de desajustes en el ámbito operativo de la Administración Pública, pues se introducen nuevos planes y programas de acción con metas, objetivos, procedimientos, sistemas y métodos que difícilmente coinciden con los del anterior régimen.

De hecho, la política económica a seguir para 1978, se enfrentaba a los mismos problemas que el año anterior, con un mayor grado de agudización: desempleo, inflación, deterioro del salario real, déficit en la balanza de pagos, insuficiencia productiva tanto en el campo como en la industria, etc. Sin embargo, para 1978 las perspectivas eran más favorables y se podía esperar un creci-

59 Revista "Proceso". Varios números.
 "Informe Anual del Banco de México" 1977.
 Revista "Comercio Exterior". Enero, 1978.
 Revista "El Mercado de Valores". Varios números. Diciembre, 1977 y Enero, 1978.

miento económico mayor en general, así como efectivas -- reducciones en el ritmo de la inflación.

El presupuesto de egresos señalaba que el gasto total -- sería de 912,450 millones de pesos, que representan aproximadamente más del 24% que el ejercido en 1977.⁶⁰

Del total del gasto, el 47.6% correspondía al Gobierno -- Federal, con las principales partidas en las secretarías de Educación Pública y en la de Agricultura y Recursos -- Hidráulicos. El 52.4% restante se destinó al sector paraestatal, correspondiendo la mayor parte de los recur-- sos a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de -- Electricidad.

El gasto por sectores, como se observa en los diferentes cuadros, se distribuye preferencialmente en el sector industrial con el 38.7% del total, el sector salud y seguridad social con 14.5%, el de educación y cultura con -- 12%, y un escaso 8.4% para el sector agropecuario y fo-- restal.

Como ya lo habíamos mencionado, la política económica de López Portillo, poco a poco iba ubicando el centro rec-- tor de su acción, específicamente en la actividad petro-- lera, pues si analizamos las cifras con detalle, tenemos que la sola industria del petróleo abarcó para 1978, ca-- si la misma cantidad de recursos financieros que la suma de los asignados a los sectores agropecuario y salud y -- seguridad social.

Además se observa que la rama de la electricidad y la del

60 En 1977 se gastaron más de 740,000 millones de pesos, es decir, alrededor de 70,000 millones de pesos más de lo presupuestado originalmente.

CUADRO 14
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1978
POR CLASIFICACION ADMINISTRATIVA

(Millones de pesos)

ENTIDAD	PROYECTO 1978	PARTICIPACION EN EL TOTAL
<u>Gobierno Federal</u>		
Legislativo	253	0.0
Presidencia de la República	544	0.1
Judicial	679	0.2
Gobernación	1,210	0.3
Relaciones Exteriores	1,760	1.4
Hacienda y Crédito Público	7,823	1.8
Defensa Nacional	9,514	2.2
Agricultura y Recursos Hidráulicos	28,170	6.5
Comunicaciones y Transportes	10,769	2.5
Comercio	1,347	0.3
Educación Pública	74,373	17.1
Salubridad y Asistencia	11,844	2.7
Marina	3,142	0.7
Trabajo y Previsión Social	971	0.2
Reforma Agraria	1,996	0.5
Pesca	1,627	0.4
Procuraduría General de la República	513	0.1
Programación y Presupuesto	3,097	0.7
Patrimonio y Fomento Industrial	2,496	0.6
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	13,500	3.1
Turismo	825	0.2
SUMA	176,453	40.6
Inversiones	38,559	8.9
Erogaciones Adicionales	105,630	24.3
Deuda Pública	113,661	26.2
SUMA	257,850	59.4
TOTAL	434,303	100.0 %

.....

Organismos y Empresas

Petróleos Mexicanos	179,478	37.5
Comisión Federal de Electricidad	77,524	16.2
Compañía de Luz y Fuerza del Centro	12,837	2.7
Ferrocarriles Nacionales	12,910	2.7
Caminos y Puentes Federales	2,170	0.5
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	1,529	0.3
Ferrocarril del Pacífico	2,613	0.6
Ferrocarril Chihuahua-Pacífico	804	0.2
Ferrocarriles Unidos del Sureste	918	0.2
Ferrocarril Sonora-Baja California	517	0.1
CONASUPO	33,306	7.0
Instituto Mexicano del Café	12,639	2.6
Productos Forestales Mexicanos	222	0.1
Forestal Vicente Guerrero	201	"
Guanos y Fertilizantes	17,014	3.6
Productos Pesqueros Mexicanos	11,586	2.4
Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural de la Vivienda Popular	59	"
Instituto Mexicano del Seguro Social	48,097	10.1
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	25,335	5.3
Lotería Nacional	8,262	1.7
Instituto Mexicano de Comercio Exterior	612	0.1
Diesel Nacional	12,093	2.5
Siderúrgica Nacional	1,134	0.2
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril	3,234	0.7
Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas	3,392	0.7
Productora e Importadora de Papel	3,816	0.8
TOTAL	478,147	100.0 %

Presupuesto de Egresos de la Federación.

912,450

CUADRO 15

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1978, POR
GASTOS DE INVERSION Y CORRIENTES

(Millones de pesos)

PROGRAMA DE INVERSIONES

CONCEPTO	GOBIERNO FEDERAL	ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL
Transferencia para inversión	19,209	-	19,209
Adquisición de bienes para fomento y conservación	2,325	5,677	8,002
Obras Públicas y construccio nes	36,100	91,360	127,460
Inversiones financieras	16,323	-	16,323
Erogaciones especiales para inversión	9,137	-	9,137
Otros gastos del programa de inversiones	4,800	-	4,800
	SUMA	87,894	97,237
		97,237	185,131

GASTO CORRIENTE Y OTROS GASTOS DE CAPITAL NO INCLUIDOS EN EL
PROGRAMA DE INVERSIONES PUBLICAS.

Servicios personales	73,139	68,778	141,917
Compra de bienes para admi- nistración	2,421	75,044	77,465
Servicios Generales	8,635	82,522	91,157
Transferencias al consumo	83,903	-	83,903
Erogaciones especiales co- rrientes	11,073	20,097	31,170
Otros gastos	12,431	11,439	23,870
	SUMA	191,602	257,880
		257,880	449,482

.... CUADRO 15

AMORTIZACION E INTERESES DE LA DEUDA, PARTICIPACIONES
Y SUBSIDIOS COMPENSADOS

CONCEPTO	GOBIERNO FEDERAL	ORGANISMOS Y EMPRESAS	TOTAL
Amortización, intereses y gastos de la deuda pú blica	113,662	123,030	236,692
Participación de ingre- sos federales y subsi - dios	41,145	-	41,145
	<hr/>		
SUMA	154,807	123,030	277,837
	<hr/>		
TOTAL DEL PRESUPUESTO	434,303	478,147	912,450

CUADRO 16

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION

GASTO POR SECTORES

(Millones de pesos)

SECTOR	Gasto corriente de operación y otros	Programa de Inversiones	TOTAL	Participación en el total
Agropecuario	19,582	33,769	53,351	8.4
Pesca	8,420	1,851	10,271	1.6
Industrial	139,634	105,733	245,367	38.7
Transportes y Comun.	33,153	19,778	52,931	8.3
Comercio	38,682	560	39,242	6.2
Turismo	1,588	923	2,511	0.4
Asentamientos Humanos	1,620	4,022	5,642	0.9
Educación, Cultura Ciencia y Tecnología	69,899	6,477	76,376	12.0
Salud y Seguridad Soc.	87,877	4,303	92,180	14.5
Laboral	989	93	1,082	0.2
Administración y Defensa	48,022	2,489	50,511	8.0
Convenios Unicos de coordinación	-	5,149	5,149	0.8
TOTAL .	449,466	185,147	634,613	100.0 %

CUADRO 17

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1978
SECTOR INDUSTRIAL

CONCEPTO	MILLONES DE PESOS	PARTICIPACION EN EL TOTAL
TOTAL	245,367	100.0%
<u>Gobierno Federal</u>	25,987	10.6
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	2,496	1.0
Apoyos a organismos, empresas, fideicomisos y otros	23,491	9.6
<u>Organismos y Empresas</u>	219,380	89.4
Petróleos Mexicanos	143,004	58.3
Comisión Federal de Electricidad	36,079	14.7
Compañía de Luz y Fuerza del Centro	12,190	5.0
Guanos y Fertilizantes de México, S.A.	11,793	4.8
Diesel Nacional	8,819	3.6
Siderúrgica Nacional	990	0.4
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril	2,338	0.9
Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas	1,893	0.8
Productora e Importadora de Papel	2,274	0.9

CUADRO 18

CUENTA DOBLE DE INGRESOS Y GASTOS PARA 1978

(Millones de pesos)

GASTOS		INGRESOS	
Gasto corriente	497,225	Ingresos corrientes	601,319
Gasto de capital	257,062	Ingresos de capital	19,822
SUMA	<u>754,287</u>	SUMA	<u>621,141</u>
Más amortización de la deuda	158,163	Más ingresos derivados de financiamiento	291,310
Egresos totales brutos según presupuesto.	<u>912,450</u>	Ingresos totales brutos según Ley de Ingresos.	<u>912,450</u>
Financiamiento bruto total		<u>291,310</u>	
Menos incremento de pagos en trámite		5,000	
Menos previsión de gastos no ejercidos		33,600	
Financiamiento bruto		<u>252,710</u>	
Menos amortización de la deuda		158,163	
Financiamiento neto:		94,547	

petróleo absorben juntas más del 80% del monto asignado al sector industrial, quedando el 20% restante repartido entre las demás ramas: construcción, automotriz, de alimentos, etc. las cuales debieran de impulsarse en igual medida que las anteriores, de tal manera que se promueva una generación más amplia del empleo industrial,

Para este año, nuevamente el gasto de inversión resultó ser abrumadoramente bajo, tan sólo 20% del total; y hay que reconocer que este tipo de gasto es de gran relevancia dentro de la estructura presupuestaria, puesto que influye directamente en el comportamiento de la economía por constituir formación de capital productivo.

En general, el presupuesto de egresos para 1978 buscaba los siguientes objetivos:

- a) Reactivar la producción de tal modo que el PIB avanzara 5% en términos reales.
- b) Mantener la lucha contra la inflación y contra los desequilibrios monetarios y financieros que provoca.
- c) Reducir efectivamente el índice de desempleo, tanto por la mayor tasa de crecimiento, como por la aplicación de estímulos preferenciales para programas que permitan la ocupación del mayor número posible de trabajadores.

En la exposición de motivos del presupuesto de egresos para 1978, se menciona que:

"El crecimiento que se presupone es realista (5%) y con él se busca un equilibrio que establezca las condiciones para un desarrollo sostenido y más rápido a partir de 1979. Este descansa en una convergencia de esfuerzos de

los sectores público, privado y social, dentro del ámbito de la Alianza para la Producción. Se parte del supuesto de que los sectores privado y social, en base a las perspectivas de reducción de las presiones inflacionarias, a la mayor disponibilidad de crédito, a la estabilidad del tipo de cambio y el consecuente regreso de los capitales que salieron del país en 1976, intensificarán sustancialmente su ritmo de actividad, aumentando así la producción de bienes y servicios, la generación de empleos y la formación de capital." 61

Para lograr estos propósitos era necesario realizar algunos cambios dentro de la política tributaria que permitieran consolidar el sistema financiero del país sobre las bases implícitamente estipuladas en la Reforma Fiscal, que pretendió llevar a cabo el Ejecutivo desde principios de 1977.

Las modificaciones fiscales puestas en marcha desde los primeros meses de 1978, tenían como finalidad sustituir en algunos impuestos el sistema de tasas fijas por el de otras más flexibles para que se grave progresivamente el valor (ad valorem), mejorar la capacidad adquisitiva de los grupos de menores ingresos, modernizar la administración tributaria y elevar significativamente los ingresos públicos.

En conjunto, dichas modificaciones permitirían la recaudación de 1,580 millones de pesos distribuidos como lo indica el siguiente cuadro:

61 Revista "El Mercado de Valores" . Nacional Financiera, S.A. No.51. Diciembre 15 de 1977. p. 988.

CUADRO 19

ESTIMACIONES DE INGRESOS DE LA FEDERACION PARA 1978

CONCEPTO	MILLONES DE PESOS
TOTAL	912,450
I. Impuesto sobre la renta	112,990
II. Impuestos relacionados con la explotación de recursos naturales	5,206
III. Impuestos a las industrias y sobre la producción y comercio, a la tenencia o uso de bienes y servicios industriales	54,154
IV. Impuestos sobre ingresos mercantiles	50,370
V. Impuestos del timbre	3,085
VI. Impuestos sobre migración	100
VII. Impuestos sobre primas pagadas a instituciones de seguros	800
VIII. Impuestos para campañas sanitarias, prevención y erradicación de plagas	-
IX. Impuestos sobre la importación	13,400
X. Impuestos sobre la exportación	32,966
XI. Impuestos sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	670
XII. Impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes, causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago	2
XIII. Impuestos sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón	3,255
XIV. Aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	-
XV. Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores	40,652
XVI. Derechos por la prestación de servicios públicos	5,300
XVII. Productos	3,760
XVIII. Aprovechamientos	3,792
XIX. Ingresos derivados de ventas de bienes y valores	230
XX. Recuperaciones de capital	2,770
XXI. Ingresos derivados de financiamientos	141,453
XXII. Otros Ingresos	
a) de organismos descentralizados	231,793
b) de empresas de participación estatal	55,846
c) financiamientos de organismos y empresas de participación estatal	149,856

CUADRO 20

EFFECTO DE LAS REFORMAS PARA 1978 EN LA RECAUDACION BRUTA
DEL GOBIERNO FEDERAL

(Millones de pesos)

1.	Petróleos Mexicanos	1,825
2.	Cerveza	870
3.	Envasamiento de bebidas alcohólicas	1,058
4.	Tabacos labrados	576
5.	Aguas envasadas y refrescos	30
6.	Tenencia o uso de automóviles	65
7.	Renta	-2,850
8.	Ingresos mercantiles	6
	a. Joyas y relojes	- 200
	b. Restaurantes	- 14
	c. Automóviles	220
	TOTAL	1,580

NOTA: Estimaciones extraoficiales

FUENTE: "Revista de Comercio Exterior"
Enero de 1978.

Las principales modificaciones son al impuesto sobre la renta, en donde se reducen los impuestos de personas físicas con ingresos hasta por 11,500 pesos mensuales; el impuesto sobre ingresos mercantiles se reduce en algunas instituciones de servicios y pasa del 15% al 7%; aumentan las tasas de impuestos a la cerveza, tenencia de automóviles, PEMEX, etc.

Obviamente, para resolver de fondo los problemas económicos del país, no sólo bastaba con este tipo de medidas sino que la política económica debía conjuntar integralmente una política financiera bajo los siguientes lineamientos:

- a) Una política hacendaria que dentro de su campo de acción promueva las tareas necesarias para lograr que los egresos del sector público sean correspondientes con las disponibilidades reales del sistema financiero, para poder dar así un óptimo manejo de las finanzas públicas.
- b) Una política tributaria que realmente grave el capital y no recaiga el peso del fisco, directa o indirectamente en la población de menores ingresos, tanto en su ingreso como en el consumo.
- c) Una política de estímulos fiscales que esté dirigida enfáticamente a las preferencias en el fomento del empleo, la inversión, las exportaciones, la producción de bienes diversos, etc.
- d) Una política monetaria y crediticia que tenga el propósito de cuidar que el flujo monetario se ajuste directamente a las necesidades de financiamiento que requieran las actividades económicas del país, sin que el aumento del medio circulante se sume a

la elevación del índice inflacionario.

- e) Una política de deuda pública que permita al Estado disminuir gradualmente la dependencia financiera « del exterior.

La modernización de la administración pública adquirió un carácter de urgente. La Reforma Administrativa emprendida por el gobierno en enero de 1977, permitía enfocar los problemas económicos desde un marco de referencia racional y coherente en lo teórico, pero en la práctica se enfrentaba a serios "vicios" administrativos muy difíciles de erradicar a pesar de los esfuerzos por hacerlo, y eso sucedió durante la mayor parte de 1977.

Sin embargo, hay que mencionar los grandes avances tanto en esta materia como en lo que se refiere al equilibrio y estabilidad del sistema político, a lo cual contribuyó como un mero paliativo la llamada Reforma Política.

Las modificaciones económicas se sucedieron paulatinamente, todo ello con el objeto de cumplir con los compromisos adquiridos con el F.M.I. Debe mencionarse el destacado papel de los cambios ejecutados en la Ley Bancaria, Ley General de Deuda Pública, Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; mediante los cuales se precisen y adecúan las funciones, trámites y procedimientos administrativo-financieros, a las variantes ocurridas durante el desarrollo de la actividad económica del país en 1977, así como previendo el futuro de la misma.

Para 1978 se concedió un aumento de 14.6% como promedio general, a los salarios mínimos; desde luego mucho menor que el índice inflacionario (20.7%) con lo cual, el ya de por sí deteriorado poder adquisitivo de la mayoría de

la población se veía disminuido aún más.

Entre las justificaciones brindadas por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, destacan las relativas a que dichos aumentos son congruentes con la actitud que el movimiento obrero organizado ha mantenido, como contribución a la política antinflacionaria del gobierno y al compromiso con la Alianza para la Producción. Al mismo tiempo se reconocía que el sector obrero sí cumple con este compromiso.

Aún así, los empresarios ponían algunos "peros" y dejaban en claro que si el aumento salarial no era soportable (para el nivel de sus utilidades, claro está) pedirían "un nuevo aumento de precios ante la Secretaría de Comercio." 62

Es decir, que el sector privado observaría durante los primeros días de 1978 el efecto de los incrementos salariales para saber la "proporción" en que aumentarían sus precios; todo ello ante la complaciente mirada del gobierno.

La lucha sin tregua entre los precios y salarios constituía un proceso ininterrumpido al que nuestra economía ya estaba acostumbrada; esta situación acrecentaba el abismo entre los ingresos y los gastos de la clase trabajadora que veía agudizada su miseria y denotaba aun más claramente, los patrones de concentración de la riqueza característicos de la economía mexicana.

Para ejemplificar lo anterior, tenemos que el 20 de ene-

62 Véase las declaraciones de los dirigentes de CANACINTRA y la CONCANACO, en los periódicos "Excelsior" del 30 de diciembre de 1977 y "El Día" del 3 de enero de 1978.

ro de 1978, la Secretaría de Comercio anunció que a partir del 1° de febrero del mismo año quedarían libres de control oficial los precios de 147 bienes y servicios, entre los cuales se encontraban: carne (a excepción de la de res) prendas de vestir, avena, cereales preparados, enseres de uso doméstico, mantequilla, productos alimenticios envasados, servicios de tintorerías, talleres mecánicos, etc.

Por otro lado, desde principios de 1978 aparecen las noticias de nuevos créditos para el gobierno, absorbidos por PEMEX, NAFINSA, BANOBRAS, principalmente. La expansión de la economía contemplaba una política crediticia que permitiera obtener los recursos financieros en el momento oportuno. Dicha política entraba en constante contradicción con la política de endeudamiento público, ya que las altas tasas de interés de los créditos, obligaban posteriormente a destinar elevadas proporciones de los ingresos públicos en la amortización de la deuda.

El tercer Informe de Deuda Pública, que la Secretaría de Hacienda envió a la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 1977, explicaba que el saldo de la deuda externa, al 30 de septiembre del mismo año fué de 21,944 millones de dólares, es decir, 996 millones de dólares más que el trimestre anterior.

Del total de la deuda externa, 3,643 millones de dólares (16.6%) correspondían a deuda con plazo menor de un año, con lo cual se reafirmaba la tendencia a incrementar el pago de la deuda al mediano y largo plazo. Asimismo, la deuda interna creció en 5% durante el trimestre en cuestión.

En síntesis, el país seguía endeudándose continuamente en busca del crecimiento económico, pero con un mínimo

desarrollo integral de la población, por la circunstancia de que se había formado la idea general de que el petróleo daba al país grandes perspectivas, y así, no importaba más el endeudamiento público, mientras éste fuera destinado esencialmente a PEMEX, pues las ganancias derivadas de la actividad petrolera permitirían saldar fácilmente las deudas e incluso generar excedentes financieros por este concepto.

Tales expectativas exigían el imperativo de impulsar el proceso de la planeación como instrumento de la política económica y social que, en este caso, brindara a la industria del petróleo y derivados un contexto o marco de referencia para lograr una explotación y producción racional y coherente del recurso, de acuerdo con el desarrollo económico y social del país, y no de manera indiscriminada, atendiendo criterios falaces de productividad que proporcionan las cifras utilizadas.

Esta era la situación de la economía en la que la bonanza del petróleo obligaba a modificar diversas estructuras y mecanismos del gobierno, entre ellos las finanzas públicas, pues los ingresos tributarios del sector público dependían prácticamente del petróleo. A esto se sumaba la corrección del déficit en la balanza comercial con la importante contribución de las exportaciones de hidrocarburos, lo que desde luego, significó un desahogo a la crisis de México.

La evolución de la economía durante el primer semestre de 1978 siguió las pautas explicadas anteriormente y los indicadores más "favorables" eran los siguientes:

- 1) Consolidación del crecimiento de la producción industrial.
- 2) Inicio de la recuperación del ritmo de la inversión.

- 3) Aumento de la captación de recursos pasivos no monetarios por la banca privada y mixta y reducción de su liquidez.
- 4) Disminución de la tasa de crecimiento de la deuda pública externa.
- 5) Aumento del medio circulante en una proporción similar al de la producción a precios corrientes.
- 6) Pago adelantado de 123 millones de dólares al Fondo Monetario Internacional.
- 7) Reducción del ritmo de crecimiento del nivel general de precios en comparación con igual periodo de 1977. ⁶³

Aun a pesar de estos signos alentadores que como se observa fácilmente, corresponden a recuperación financiera, el resto de los problemas socioeconómicos seguían sin remedio alguno, y varios de ellos, como el desempleo, se habían agravado sustancialmente.

Para corroborar lo anterior, tenemos que la producción industrial creció a un ritmo bastante acelerado, pero de manera preferente en las ramas del petróleo, petroquímica, construcción, siderurgia, fabricación de vehículos, etc.

Por otro lado, industrias como la de alimentos, prendas de vestir y otras, crecieron a ritmos muy bajos e incluso no manifestaron crecimiento alguno. (Ver cuadro 21).

63 "Revista de Comercio Exterior" Julio de 1978. p. 775.

Además, la balanza comercial arrojó un déficit de más de 640 millones de dólares de enero a junio de 1978 y representó un 100% de aumento respecto al mismo periodo el año anterior, pues a cambio de un 70% de aumento en las exportaciones de petróleo y derivados, se redujeron las exportaciones de productos agropecuarios y de café en 15 y 50% respectivamente. A esto se sumó el incremento general de las importaciones en más de 25% para el semestre en cuestión.

El segundo Informe Presidencial del 1° de septiembre de 1978, aprovecha la ocasión para determinar la estrategia a seguir para conseguir el desarrollo económico integral, pues no se busca un crecimiento desordenado, y se explica que:

"Es hora ya de integrar los procesos, a partir de la disponibilidad de energéticos y la regionalización del país; de concebirlos para aprovechar la mano de obra campesina emplear la creciente fuerza de trabajo y ocupar de manera óptima a la población económicamente activa; de llenar los vacíos de actividad con el desarrollo de la siderurgia y de los bienes de capital, piedras angulares del proceso; de aprovechar nuestras materias primas y de impulsar la agroindustria; de seleccionar la tecnología más adecuada; de ponderar el proteccionismo para aumentar nuestra capacidad competitiva y orientar la producción tanto a los consumos populares como a la exportación de acoplar a ello financiamiento, crédito, fisco, estímulos, comercio y manejo de excedentes. De no hacerlo, seguiremos orbitando en torno al desarrollo estabilizador, que ya no tiene potencialidades socialmente útiles." 64

64 "Segundo Informe Presidencial" Lic. José López Portillo. 1° de septiembre de 1978. Varias páginas.

CUADRO 21

VOLUMEN DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL

(Variaciones porcentuales de enero a mayo respecto al año anterior)

	1 9 7 6	1 9 7 7	1 9 7 8
Indice General	5.6	- 0.9	9.6
Automóviles	- 3.3	-29.4	49.2
Camiones	- 5.1	-34.5	48.8
Fundición de hierro	7.1	19.0	30.2
Refrescos y gaseosas	-13.8	- 0.8	25.9
Llantas y cámaras	36.9	-13.7	24.4
Fundición de acero	2.9	- 3.0	23.9
Petroquímica	14.1	- 7.4	17.2
Petróleo y derivados	14.4	12.2	16.2
Construcción	1.2	-11.1	13.3
Textiles	12.0	4.7	- 2.0
Abonos y fertilizantes	7.3	4.5	- 1.6
Prendas de vestir	13.8	6.8	- 0.8
Alimentos	6.4	- 1.0	3.6

FUENTE: Banco de México, S.A.

Este segundo informe abunda en la propagación de la idea de que el país estaba recuperándose favorablemente de la crisis económica y que, sobre todo, era palpable el saneamiento de las finanzas públicas; mejoramiento de la cuenta corriente en la balanza de pagos, disminución (en términos de porcentaje) de la deuda externa, facilidad crediticia, etc.

Con esta concepción del desarrollo, los últimos meses de 1978 se caracterizaron por la gran cantidad de cambios, modificaciones y reformas en la política financiera del gobierno, tal y como lo muestra la siguiente síntesis:

- El 6 de septiembre el Banco de México anuncia el retro temporal de la circulación de 5,000 millones de pesos, con el objeto de estabilizar el nivel de crédito internacional.
- El 9 de octubre se publica en el Diario Oficial un acuerdo mediante el cual se establece un Fondo Financiero Complementario de Participaciones de los Estados y del Distrito Federal, con un monto inicial de 1,000 millones de pesos, destinados a fortalecer el "pacto federal" mediante una mayor disposición de recursos para las haciendas públicas estatales.
- El 19 de octubre se promulga un Acuerdo Presidencial mediante el cual se reducen los impuestos a la importación de vinos y licores, con el fin de propagar la competencia para que los productores nacionales disminuyeran los precios de los artículos.
- El 31 de octubre el Banco de México dispone elevar

los rendimientos de los depósitos en moneda nacional a plazo menor de 6 meses y disminuir la tasa de intereses a los depósitos en dólares. Asimismo se acordó con la banca nacional que se limitara la cartera de crédito y valores de las instituciones privadas y mixtas para que no creciera más del 4% durante el último trimestre del año.

- El 7 de noviembre la Cámara de Diputados aprobó el dictámen de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con la cual se reafirma la función de la Cámara como fiscal de los ingresos y gastos públicos.
- El 8 de noviembre el Banco de México emite una declaración respecto a la caída del dólar en el mercado mundial y los efectos que tendría positivamente en las exportaciones mexicanas, pero indudablemente negativos para las importaciones.
- El 14 de noviembre el Banco de México anunció un nuevo retiro de 5,000 millones de pesos temporalmente de la circulación, con la finalidad de controlar el crecimiento de los precios y reducir la inflación.
- El 16 de noviembre se dieron los primeros informes respecto a la iniciativa de ley para reducir la tasa impositiva a los causantes que percibían ingresos desde 43,000 hasta 350,400 pesos anuales. Dicha medida significa que el erario público dejará de percibir más de 18,000 millones de pesos.
- El 17 de noviembre el Jefe del Ejecutivo envió al Congreso de la Unión un proyecto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, con el objetivo de adecuar el

funcionamiento de estas instituciones al momento y a las condiciones que exige el desarrollo nacional actual.

- El 17 de noviembre el Presidente de la República envía otra iniciativa que se refiere a la Ley General de Deuda Pública y que consiste en ampliar a 1,000 millones de pesos la garantía que el Gobierno Federal puede conceder en las operaciones de préstamo que se celebran con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).
- El 29 de noviembre se envió una iniciativa de Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales tales como: modificaciones a los impuestos, al Código Fiscal de la Federación, al Código Aduanero, a los Ingresos mercantiles, etc,
- El 1° de diciembre, diversas autoridades hacendarias emitieron un dictámen respecto a la modificación de la estructura tributaria por medio de la iniciativa de Ley del Impuesto al Valor Agregado, que funcionaría a partir del 1° de enero de 1980.
- El 27 de diciembre se dan a conocer en el Diario Oficial, las leyes de Coordinación Fiscal y de Valoración Aduanera. La primera entraría en vigor en 1980 con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la distribución de los Ingresos fiscales entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios. La segunda tiene como fin agilizar el procedimiento para la entrada de mercancías al país, es decir, las importaciones, fortalecer el sistema arancelario y disponer de los adecuados mecanismos de control aplicables a dicho procedimiento.

Además de estos cambios, durante los meses a que se hace referencia, son numerosas las noticias relativas a la enorme actividad de la obtención de empréstitos públicos distribuidos en PEMEX, NAFINSA, BANOBRAS, Comisión Federal de Electricidad, etc.

En el diagnóstico que ofrece el Banco de México, ⁶⁵ respecto a la evolución de la economía mexicana, indica "fué notable la recuperación ya que el PIB creció a una tasa de 7% a precios constantes y al mismo tiempo la inflación, medida con el índice nacional de precios al consumidor, fué de 16.2%, inferior al 20.7% del año anterior".

En general, la tendencia de la economía siguió su curso "normal" caracterizado, como ya sabemos, por lo que continúa se menciona:

- La Industria creció de manera desproporcionada, inclinándose definitivamente hacia el ramo del petróleo y derivados y de la petroquímica.
- Las actividades agrícolas siguieron mostrando, en lo general, el atraso de hace varios decenios.
- Los precios continuaron elevándose, a pesar de que se pretenda desmentir o encubrir lo anterior, al hacer comparaciones de un año a otro, lo que conduce a una supuesta idea de mejoría.
- El salario real de la mayoría de la población continuó su ya crónico deterioro.

65 "Informe Anual del Banco de México de 1978". Varias páginas.

- La tasa de desempleo continuó acrecentándose.
- El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos casi fue del 60% mayor que en 1977.
- La balanza comercial también arrojó un saldo negativo, pues a pesar de las cuantiosas ventas de hidrocarburos, hubo otras ramas industriales y agrícolas que requirieron cuantiosos volúmenes de importaciones.
- El medio circulante creció en más del 30% respecto al año anterior.
- La deuda pública externa neta de 1978 fue de más de 2,500 millones de dólares. ⁶⁶

Entre los signos alentadores destacan, eminentemente, los monetarios, como los que se refieren al aumento en la captación bancaria, a la facilidad de crédito, al incremento de los recursos del Estado por medio de la colocación de CETES, petrobonos, etc.

Recuérdese que los objetivos de la política económica para 1978 buscaban, ante todo, el impulsar la actividad productiva para crecer a un 5% y el disminuir efectivamente la inflación (entre 12 y 15%). La primera meta se cumplió con creces, pero fue a costa de la segunda, ya que la tasa de inflación fue superior al límite fijado. En este año la política financiera tuvo grandes diferencias de enfoques y hasta cierto punto contradicciones, pues durante el primer semestre del año se dedicó a

66 Para ampliar esta información, véanse los cuadros que aquí se presentan.

CUADRO 22

PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO
POR TIPO DE ACTIVIDAD ECONOMICA

C O N C E P T O	1977/1976	1978/1977
PRODUCTO INTERNO BRUTO	3.3	7.0
Agricultura	6.5	4.0
Ganadería	3.1	2.5
Silvicultura	5.5	6.3
Pesca	2.4	7.1
Minería	1.2	1.8
Petróleo y coque	18.8	13.7
Petroquímica	-4.0	18.0
Manufacturas	3.6	8.8
Construcción	-2.0	13.3
Electricidad	8.5	9.0
Transportes y comunicaciones	6.1	10.2
Comercio	1.2	6.0
Gobierno	1.8	6.5
Otros servicios	2.2	3.0

FUENTE: Informe Anual del Banco de México, 1978.
Banco de México, S.A.

CUADRO 23

RESUMEN DE LA BALANZA DE PAGOS 1977-1978

(Millones de dólares)

CONCEPTO	1977	1978	V A R I A C I O N	
			Absoluta	%
I. CUENTA CORRIENTE	-1,623.1	-2,611.1	- 988.0	60.9
a) Balanza comercial	-1,471.4	-2,316.4	- 845.0	57.4
b) Balanza turística	470.5	602.0	131.5	28.0
c) Saldo de transacciones fronterizas	719.9	779.0	59.1	8.2
d) Pagos netos al factor capital	1,982.7	-2,527.3	- 544.6	27.5
e) Balanza de transferen- cias	168.5	192.3	23.8	14.1
f) Saldo de otros renglo- nes	472.1	659.3	187.2	39.6
II. CUENTA DE CAPITAL	2,228.6	3,223.8	995.2	44.7
a) A largo plazo	4,379.3	4,357.5	- 21.8	- 0.5
b) A corto plazo	-2,150.7	-1,133.7	1,017.0	-47.3
III. DERECHOS ESPECIALES DE GIRO	--	--	--	--
IV. ERRORES Y OMISIONES	- 101.2	- 390.2	- 289.0	256.6
V. VARIACION DE LA RESERVA DEL BANCO DE MEXICO	504.2	222.5	- 281.7	- 55.9

El signo negativo (-) significa egreso de divisas.

FUENTE: "INFORME ANUAL DEL BANCO DE MEXICO, 1978"
Banco de México, S.A.

CUADRO 24

EXPORTACION DE MERCANCIAS

(Millones de dólares)

CONCEPTO	1977	1978	Variación	
			Absoluta	%
TOTAL	4,418.4	5,823.2	1,404.8	31.8
Agricultura, ganadería, silvicultura, apicultura y pesca	1,439.1	1,600.2	161.1	11.2
Industrias extractivas	1,288.4	2,093.9	805.5	62.5
Petróleo y derivados	1,029.4	1,805.9	775.6	75.3
Otros	259.0	288.9	29.9	11.5
Industrias manufactureras	1,611.0	2,008.9	397.9	24.7
Otros no clasificados	79.9	120.2	40.3	50.4

FUENTE: "INFORME ANUAL DEL BANCO DE MEXICO, 1978"

Banco de México, S.A.

CUADRO 25

IMPORTACION DE MERCANCIAS

(Millones de dólares)

CONCEPTO	1977	1978/.	Variación	
			Absoluta	%
TOTAL	5,889.8	8,139.6	2,249.8	38.2
Bienes de consumo	417.0	506.1	89.1	21.4
Bienes de producción	4,624.2	6,718.6	2,094.4	45.3
a) Materias primas auxiliares	2,537.0	3,915.9	1,378.9	54.4
b) Bienes de inversión	2,087.2	2,802.7	715.5	34.3
No clasificados	848.6	914.9	66.3	7.8

FUENTE: "INFORME ANUAL DEL BANCO DE MEXICO, 1978"

Banco de México, S.A.

CUADRO 26

MEDIO CIRCULANTE EN 1978

(Saldo en miles de millones de pesos y variaciones
respecto al mismo mes del año anterior)

CONCEPTO	Diciembre de 1977			Diciembre de 1978		
	Saldo	Variación Absoluta	%	Saldo	Variación Absoluta	%
MEDIO CIRCULANTE	196.0	41.2	26.6	260.0	64.0	32.6
Billetes y moneda	88.6	8.7	10.9	114.8	26.2	29.6
Cuenta de cheques en moneda nacional	107.4	32.5	43.4	145.2	37.8	35.2

FUENTE: "INFORME ANUAL DEL BANCO DE MEXICO, 1978.

Banco de México, S.A.

CUADRO 27

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO

(Millones de dólares)

CONCEPTO	Saldo al 31 Dic.		DIFERENCIA	Endeudamiento Neto 1978 (1)
	1977	1978		
DEUDA TOTAL	22,912.1	26,264.3	3,352.2	2,588.8
A plazo mayor de un año	20,185.3	25,027.7	4,842.4	4,079.0
A plazo menor de un año	2,726.8	1,236.6	- 1,490.2	- 1,490.2

(1) El endeudamiento neto indicado no coincide con la diferencia de saldos ya que incluye ajustes por la variación en la deuda externa denominada en dólares, así como en la relación con otras monedas extranjeras.

FUENTE: "INFORME ANUAL DEL BANCO DE MEXICO, 1978.

Banco de México, S.A.

estimular el ritmo de gasto privado, mientras que durante los últimos cinco meses del año trató de disminuir el mismo, con la implantación de las medidas que se mencionaron en párrafos anteriores.

El informe anual del Banco de México, da la siguiente conclusión respecto al curso de la política económica:

"En suma, se puede decir que la política económica durante 1978, considerada en términos anuales, actuó de acuerdo a las orientaciones planeadas, es decir, con un sentido expansivo de la demanda agregada pero no inflacionario y tendiente a provocar la reanimación del gasto privado. Los resultados obtenidos se acercaron en forma razonable a los objetivos fijados. Así, se pudo superar ampliamente la meta de crecimiento a costa de aceptar que el ritmo de la inflación fuera ligeramente superior a lo previsto. También se logró aumentar sustancialmente, el gasto de inversión privada, el cual, junto con la inversión pública, contribuiría en forma importante a ampliar el potencial productivo del país." 67

En resumen, la política económica mexicana, planteada en una estrategia bianual de desarrollo, había cumplido con la primera etapa. El curso de la actividad económica se reanimó y salió del bache en que se llegó a encontrar en 1976 y 1977. La recuperación y reactivación de la economía en 1978, tuvo un alto costo, pues la inflación, la deuda pública, el déficit fiscal, el desajuste en la balanza de pagos, etc., no tenían una perspectiva clara de ser resueltos de manera favorable al país.

En adelante, la política económica del presidente López

67 "Informe Anual del Banco de México de 1978". p. 42.

Portillo, se dedicaría a consolidar esa recuperación mediante la implantación de la segunda etapa del programa de recuperación económica.

4. CONCLUSIONES

El análisis que se acaba de realizar respecto a la "administración de la crisis" que tuvo lugar durante los dos primeros años del gobierno del presidente López Portillo, nos muestra la estrecha relación existente entre la política económica en sus aspectos financieros y la Administración Pública, pues los problemas económicos obligaron a modificar la estructura gubernamental mediante la Reforma Administrativa,

Por su parte, la política económica buscó la fórmula para solucionar la crisis, pero se encontró fuertemente limitada por los criterios monetaristas de estabilización, provenientes de la política del Fondo Monetario Internacional, que condujeron la actividad financiera hacia la resolución de problemas que, a pesar de ser graves como la inflación, no son tan críticos y agudos como el retratamiento de la producción en términos reales, el desempleo o la concentración de la riqueza.

El Gobierno Mexicano había adoptado una estrategia bianual de desarrollo económico y social, con la finalidad de alcanzar ciertos propósitos de largo plazo, tales como: asegurar la generación de empleo brindando mínimos de bienestar a la población; propiciar un crecimiento alto, sostenido y eficiente y, asegurar la redistribución del ingreso.

Dentro de la estrategia mencionada, la primera etapa, denominada superación de la crisis, había llegado a su fin. Las principales fuentes oficiales aceptaban que la crisis había sido superada en sus aspectos más drásticos como la inflación, la dolarización, la fuga de capitales, el desequilibrio externo, la tendencia al estancamiento productivo, etc.

El más visible de los efectos negativos derivados de la ma-

por actividad económica fue, a nuestro modo de ver, la inflación, que aunada a los problemas estructurales como la concentración de la riqueza, de la población y de la actividad productiva; agudizaron la situación económica y social del país. Tal era el caso de México; todo ello, no obstante la extraordinaria rapidez de la propia reactivación económica en 1978 que, en este sentido recibió un gran impulso, tanto de la inversión privada como por la expansión petrolera.

Sin embargo, esta sólo fue una de las "caras de la moneda", pues esa revitalización de la actividad económica se logró gracias a: un mayor deterioro de los salarios reales; incrementos sustanciales en las importaciones de bienes y servicios; aumento considerable de la deuda externa, en términos absolutos; una mayor participación de la inversión extranjera de diversos sectores productivos de nuestra economía; la creciente concentración de la riqueza y de las actividades productivas, etc. Asimismo el desempleo, a pesar de constituir una de las prioridades más importantes por resolver, no ha visto disminuido su nivel de crecimiento y, más bien, es un problema estructural que tiende a acentuarse.

Por lo demás, el gobierno ha realizado una intensa labor para enmendar los problemas socioeconómicos, comenzando por la adecuación de la Administración Pública, de todos sus aspectos: administrativo, político y económico. Así pues, la Reforma Administrativa, la Reforma Política y la Alianza para la Producción, se constituyeron desde principios del sexenio, en los cimientos estructurales sobre los cuales se ha edificado la política gubernamental del presidente López Portillo.

El principal instrumento para implementar tal política ha sido la planeación, por ello no es de extrañarse la gran cantidad de planes y programas propuestos por el actual régimen, entre los que se cuentan:

- "Proyecto de País al que Aspiramos 1976-1982"
- "Plan Nacional de Infraestructura para el Desarrollo Agropecuario 1976-1982"
- "Plan Nacional Agropecuario y Forestal"
- "Plan Nacional de Desarrollo Pesquero 1977-1982"
- "Plan Nacional de Desarrollo Urbano"
- "Plan Nacional de Desarrollo Industrial"
- "Plan de Desarrollo del Sector Eléctrico Nacional"
- "Programa de Expansión de la Industria Petroquímica"
- "Programa Quinquenal del Sector Agropecuario y Forestal 1978-1982"

Todos estos planes y programas vieron su conformación integral en el llamado "Plan Global de Desarrollo 1980-1982".

En suma, la Reforma Administrativa había ofrecido al Gobierno Mexicano un enfoque coherente y racional para el futuro desarrollo del país; sin embargo, tropezó con un sinnúmero de obstáculos en su implantación, lo cual ha persistido hasta el momento actual.

En este punto, hay que decir que la anterior es una situación que ocurre siempre que se pretende iniciar alguna reforma que modifique, en mayor o menor medida, las estructuras, mecanismos y funcionamiento tradicionales de la sociedad; por lo mismo, la acción de la Reforma Administrativa se ha observado únicamente de manera parcial y no con toda su amplitud. Lo anterior hace necesario el continuar avanzando en estas cuestiones para que el notable esfuerzo de racionalización de las tareas públicas, de fortalecimiento del federalismo mediante el avance en el proceso de descentralización con miras a lograr un desarrollo regional más equilibrado, emprendido por la actual administración, sea sustancialmente aprovechado.

Por otro lado, hay que reconocer que los graves problemas socioeconómicos que aquejan al país, encuentran su origen en el

propio modelo de acumulación capitalista de México, y en las particularidades que ha adoptado con el tiempo, el desarrollo económico de la nación, en la que el Estado Mexicano, por su configuración clasista dentro del esquema de "economía mixta" actúa condicionado por los grupos dominantes del sector privado. Ello ha impedido significativamente que la política gubernamental sea un instrumento efectivo en la promoción del desarrollo.

Esta situación no tiene visos de ser resuelta, al menos en el corto y mediano plazos, ya que el gobierno no puede más que inducir a la iniciativa privada a invertir en determinados sectores de la actividad económica, pero eso no quiere decir que los inversionistas privados colaboren en la medida en que la sociedad lo requiera. En caso de que se intentara solventar este problema mediante la introducción de medidas políticas y económicas que obligaran, hasta cierto punto, que el sector privado coadyuve en el logro de los objetivos de bienestar social, únicamente se provocaría la agudización de la crisis estructural, sobre todo en los términos de incremento del desempleo, retiro de la inversión privada, fuga de capitales, insuficiencia de los recursos públicos para hacer frente a la crisis, etc.

La opción que puede ser verdaderamente viable, consiste en propugnar por el planteamiento de una estrategia de desarrollo que considere bases exclusivamente nacionales, lo cual desde luego, va a tomar bastante tiempo pero ya es hora de iniciar el proceso que nos permita ser más independientes respecto al exterior. Para ello, se requiere brindar un efectivo impulso a las actividades agropecuarias, educacionales, de bienestar y seguridad social, etc., de tal forma que podamos alcanzar, al menos, la autosuficiencia alimentaria.

En este sentido, la notable importancia que ha adquirido el

país en el concierto mundial, debido a su producción y vastas reservas de petróleo, le permiten una mejor perspectiva de negociación económica y política a nivel internacional; y esa coyuntura precisamente debe ser aprovechada para conducir y orientar la política mexicana sobre bases más firmes y potentes. Todo ello, no para convertirnos en un país desarrollado sino para hacer frente a la problemática que nos aqueja como país subdesarrollado, dependiente de un modelo capitalista internacional, pero que, paulatinamente alcance estadios de mayor bienestar y justicia social.

Puede proponerse, en primera instancia, una serie de medidas de política económica que giren en torno a:

- a) La reducción de tasas impositivas para la población de más bajo ingreso.
- b) Una racional explotación de los recursos naturales.
- c) Una adecuada relación entre las importaciones y exportaciones, para evitar el déficit comercial. Al mismo tiempo, promover la diversificación de productos para no llegar a la monoexportación y la multimportación.
- d) El incremento efectivo de los salarios, de acuerdo al costo real de la vida, la inflación y los mínimos de bienestar que requiere la población.

Destaca dentro de todo ello, la importancia del sistema financiero, pues éste proporciona el marco institucional para la movilización del ahorro y la inversión de los sectores público, privado y social; y además permite el financiamiento de las actividades productivas y por lo tanto, la formación de capital, ya que a través de la mediación financiera se logra la transferencia de ingresos hacia los distintos sectores de la economía.

y a las diversas regiones del país, con miras a obtener un desarrollo más equilibrado.

Por lo demás, es necesario acabar con las pretensiones de querer ver al petróleo como la panacea en la solución de los problemas socioeconómicos de México, pues dicho énfasis ha provocado un mayor descuido a las actividades agropecuarias.

Por tal motivo, debemos ser más congruentes en este sentido, y sin descuidar totalmente el ramo industrial, fomentar crecientemente los otros sectores de la economía, dentro del marco de una Administración Pública racional y eficaz que dé orden a las acciones del gobierno y una política económica que cumpla con objetivos de bienestar social, para promover efectivamente el desarrollo socioeconómico integral de la población.

5. BIBLIOGRAFIA

1. "ADMINISTRACION FUNCIONAL". Estrada, Manuel. Ed. F.C.P.S., UNAM, México, 1974.
2. "ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO". Jiménez Castro, W. Ed. F.C.E. México, 1971.
3. "APUNTES SOBRE TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA". Castañero, José. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1977.
4. "BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL 1971-1976". Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
5. "CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO RECIENTE DE LA ECONOMIA MEXICANA (1970-1976)". Urfas, Homero. Tesis Profesional. Fac. de Economía, UNAM. México, 1977.
6. "DICCIONARIO DE ECONOMIA POLITICA". Ed. F.C.E., México, 1977.
7. "ECONOMIA POLITICA DEL CAPITALISMO". Varga, Eugenio. Ed. de Cultura Popular. México, 1977.
8. "EL CAPITALISMO EN CRISIS, LA INFLACION Y EL ESTADO." Gamble, André y Walton, P. Ed. Siglo XXI. México, 1978.
9. "EL DESARROLLO ECONOMICO". Barre, R. Ed. F.C.E. México, 1977.
10. "EL DESEQUILIBRIO EXTERNO EN LA INDUSTRIALIZACION DE MEXICO, 1929-1975. UN ENFOQUE ESTRUCTURALISTA". Villarreal, René. Ed. P.F.C.-México, 1976.
11. "EL ENOEUDAMIENTO EXTERNO DE MEXICO: 1940-1973". Green, Rosario. Ed. Colegio de México. México, 1973.
12. "EL PERFIL DE MEXICO EN 1980". Varios Autores. Ed. Siglo XXI. México, 1980. (Tres volúmenes).
13. "EL SECTOR PUBLICO EN LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO". Abott, R. y Sierra, E. Ed. Siglo XXI. México, 1977.
14. "EL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL". Biblioteca Salvat de Grandes Temas. No. 30. Barcelona, 1973.
15. "EL SISTEMA POLITICO MEXICANO". Cossío V., Daniel. Ed. Joaquín Moritz. México, 1975.
16. "FILOSOFIA POLITICA DE JOSE LOPEZ PORTILLO". Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1976.

17. "FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO ECONOMICO". Bangs, Robert. Ed. F.C.E. México, 1971.
18. "FINANCIAMIENTO E INVERSION PARA EL DESARROLLO". Varios Autores, Segundo Congreso Nacional de Economistas. México, 1977.
19. "FUNDAMENTO LEGAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PUBLICO FEDERAL". Centro Nacional de Capacitación Administrativa, ISSSTE. México, 1977.
20. "INVERSION PUBLICA FEDERAL 1971-1976". Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
21. "LA DEMOCRACIA EN MEXICO". González C., Pablo. Ed. Serie Popular ERA. México, 1975.
22. "LA DESNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA MEXICANA". Aguilera, Manuel. Ed. F.C.E. México, 1975.
23. "LA ECONOMIA MEXICANA EN CIFRAS". NAFINSA. México, 1974.
24. "LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO". Hansen, Roger. Ed. Siglo XXI. México, 1979.
25. "LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO 1970-1976". Tello, Carlos. Ed. Siglo XXI. México, 1979.
26. "LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO". Carrillo Castro, A. Ed. INAP. México, 1973.
27. "MANUAL DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION". Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1978.
28. "MEMORIA DEL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE LA PROBLEMÁTICA ECONOMICA ACTUAL: CASO DE MEXICO". Asociación de Economistas Mexicanos. México, 1978. (Tres volúmenes).
29. "MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES". Dirección General de Estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México, 1976. (Varios tomos).
30. "MEXICO. ESTADO, BUROCRACIA Y SINDICATOS." Leal U.F. Ed. El Caballito. México, 1976.
31. "MEXICO HOY". Varios Autores. Ed. Siglo XXI. México, 1979.
32. "OPCIONES DE POLITICA ECONOMICA EN MEXICO, DESPUES DE LA DEVALUACION". Varios Autores. Ed. Tecnos. México, 1977.
33. "PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982". Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1980.
34. "POLITICA ECONOMICA EN CENTRO Y PERIFERIA". Varios autores. Ed. F.C.E. México. 1976.

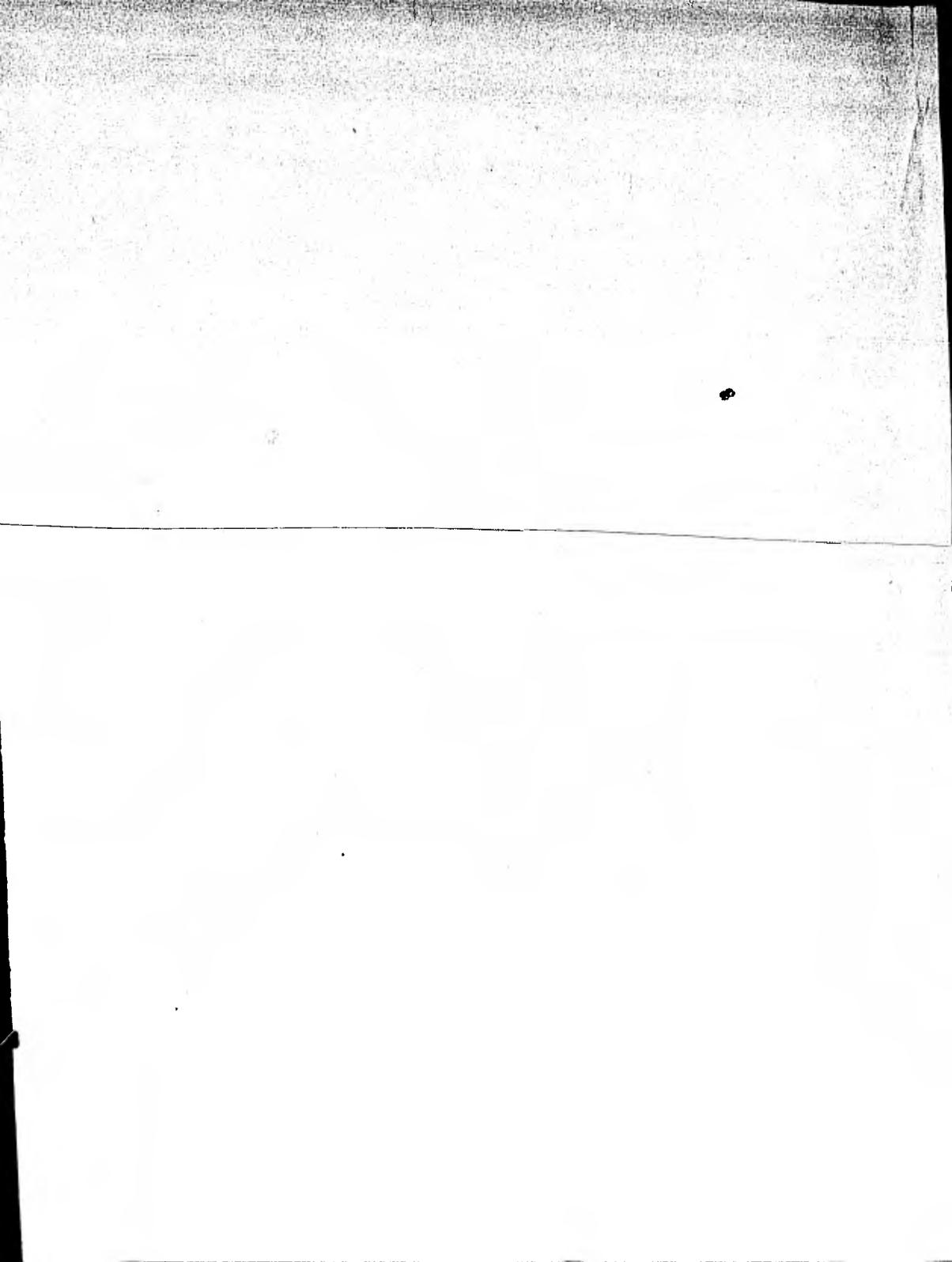
35. "POLITICA FISCAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA," Urquidí, Víctor. Mímlog. Conferencia OEA, BID, CEPAL.
36. "POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO." Fernández S., José. Ed. INAP. México, 1980.
37. "TEORIA ADMINISTRATIVA DE LA CIENCIA POLITICA". Guerrero O., Omar, Ed. F.C.P.S. UNAM. México, 1976.
38. "TEORIA GENERAL DE LA OCUPACION DE INTERES Y EL DINERO." Keynes M., John. Ed. F.C.E. México, 1976.

PERIODICOS, REVISTAS Y OTROS DOCUMENTOS.

Periódicos: "El Día", "Excelsior" y "Novedades".

Revistas: "Proceso", "El Mercado de Valores", "Comercio Exterior", "El Trimestre Económico", "El Economista Mexicano", "Examen de la Situación Económica de México", "Investigación Económica", "Información Económica y Social Básica", "Boletín Mensual de Información Económica", "Tiempo", etc.

- "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".
- "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público".
- "Ley General de Deuda Pública".
- "Informes Anuales del Banco de México, de 1977 y 1978".
- "Informes Presidenciales" (Luis Echeverría, 1° al 6°).
- "Informes Presidenciales" (José López Portillo, 1° y 2°).



ARIO:
TULO:
NCIAS:
NCIAS:
ADO A:
NTO:

REG. N.º	VOL. N.º
P. O. DEL C. SUBSECRETARÍA EL SECRETARIO PARTICULAR	
FIRMA	

TERDO COMPLEMENTARIO:

CTER DEL TRAMITE: URGENTE () BREVEDAD POSIBLE () NORMAL ()

PUESTA:

QUERIDA	DIA MES AÑO	REAL	DIA MES AÑO
---------	-------------	------	-------------

ERDO:
() EMITASE ORDEN POR ESCRITO, DEVOLVIENDO ANTECEDENTES
() PARA SER RERESOLUCION

SEGUIMIENTO: FECHA

1.-	_____
2.-	_____
3.-	_____

OLUCION:

F	E	C	H	AÑO
DIA	MES	ANO		
NOMBRE Y FIRMA DEL RESPONSABLE				