

Sej. 1

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



**LA RELACION ENTRE LA POLITICA ECONOMICA Y
LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL
(1970 - 1976) EN EL CASO DE LA CREACION DEL
INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR**

T E S I S .

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A:

MIGUEL ALBA VEGA

1 9 8 2



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.

INDICE

	Pág.
Presentación	1
 Capítulo I	
El sector externo de la economía mexicana en la década de los sesenta	
1.1 Marco de referencia.....	9
1.2 Antecedentes.....	11
1.3 La política económica del desarrollo estabilizador.....	18
1.4 Evolución de la economía.....	22
1.4.1 El sector externo.....	
1.5 Las limitaciones.....	26
 Capítulo II	
La política comercial externa en México 1970-1976	
2.1 Panorama de la política económica global....	32
2.2 La política económica en materia de comercio exterior.....	38
2.3 Las medidas tomadas.....	43
2.3.1 Institucionales.....	45
2.3.2 Fiscales.....	47

	Pág.
2.3.3 Jurídicas.....	50
2.3.4 Diplomáticas.....	51
 Capítulo III	
El Instituto Mexicano de Comercio Exterior	
3.1 Antecedentes.....	55
3.2 Atribuciones.....	57
3.3 Estructura.....	62
3.4 Funciones.....	65
 Capítulo IV	
El sector externo de la economía mexicana 1970-1976	
4.1 El sector externo de 1970 a 1975.....	71
4.2 El sector externo en 1976.....	77
4.2.1 La devaluación del peso mexicano.....	78
 Conclusiones.....	 85
Bibliografía.....	103
Hemerografía.....	105
Documentos.....	107

P R E S E N T A C I O N

P R E S E N T A C I O N

El trabajo de esta tesis que presento es resultado de inquietudes personales conformadas a lo largo de la carrera universitaria. A raíz de estas inquietudes y de la reflexión sobre las mismas, consideré que el desarrollo del tema: "La relación de la política económica y la Administración Pública Paraestatal (1970-1976) en el caso de la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior", aportaría elementos para la comprensión y estudio de la vinculación existente entre la política económica del Estado mexicano y la Administración Pública Paraestatal, en lo que respecta al papel que tiene la política económica como generadora de instituciones. Resulta muy importante y controvertido el periodo de 1970 a 1976, ya que marca un cambio de línea en la política de desarrollo del Estado mexicano y cuyas medidas se manifiestan y se discuten aún en la actualidad.

El propósito del trabajo es investigar las causas que llevaron al Estado mexicano a cambiar su línea de política económica y cómo se establece y desarrolla esta nueva política económica. Así también, cómo identificar la vinculación de ésta para con la Administración Pública Paraestatal, por medio de un organismo.

Asimismo, investigar si las medidas tomadas en la -

política económica exterior lograron los objetivos señalados en la misma y de qué manera factores y circunstancias internas y externas incidieron en el desarrollo de la ejecución de la política económica.

En un intento por dar mayor claridad al desarrollo del trabajo, se considera un caso en particular: el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) por ser este organismo descentralizado un modelo claro e ilustrativo de la relación que guarda la política económica con la Administración Pública Paraestatal. Es por ello, que el trabajo enfoca su atención al estudio de este caso y lo utiliza para explicar y ejemplificar cómo la política económica es origen de organismos paraestatales, por medio de las causas de creación de este organismo. Se parte de la afirmación de que el gobierno de un país es el único ámbito donde se evidencia sólidamente el poder y que es solamente a través del gobierno, es decir de la Administración Pública, que una política puede llevarse a cabo y concretarse.

Se eligió el IMCE porque es un producto institucional de la política económica del Lic. Luis Echeverría Álvarez, que al inicio de su administración creó dicho organismo el 31 de diciembre de 1970, entre varias medidas adoptadas por el régimen en aplicación de su política económica, misma que den

tro de sus objetivos del área externa tenía entre otros; fortalecer el intercambio comercial externo de la nación, al considerarlo pieza fundamental del desarrollo económico del país, pretendiendo con este giro de la política comercial externa, - subsanar el desequilibrio externo; cuello de botella en el desarrollo económico del país.

Hipótesis

Los organismos administrativos son producto de factores económicos, políticos y sociales dados. No son fruto de la espontaneidad ni la casualidad. Los organismos se crean -- porque hay uno o varios problemas que no pueden ser resueltos en su totalidad por los organismos existentes. El IMCE objeto de nuestro estudio, tiene como causa principal de su creación, dar solución al desequilibrio externo, que se manifiesta con mayor fuerza a fines de la década de los sesenta.

El que no se alcanzaran los objetivos establecidos por la política comercial externa en el periodo 1970-1976, se debió principalmente a dos causas: 1. Características estructurales de la economía mexicana y 2. Recesión mundial.

Con las hipótesis anteriores, se procedió a seguir con los siguientes pasos para la elaboración de la tesis, - - aplicando los conocimientos adquiridos en el transcurso de la carrera. En primer lugar se recopilaron obras publicadas so--

bre los siguientes temas: Administración Pública, La política económica del Estado mexicano y Comercio Exterior. Posteriormente, se seleccionaron las más convenientes para el desarrollo del trabajo. Se investigaron y se analizaron cada una de las obras por la cual fue necesario utilizar las técnicas de investigación documental.

Se utilizaron también otros instrumentos de análisis como las estadísticas, aunque de manera complementaria. El trabajo está dividido en cinco capítulos que tratan en líneas generales lo siguiente:

En el primer capítulo se observa la evolución de la economía mexicana durante la década de los sesenta, partiendo de la estrategia general de desarrollo del Estado mexicano, que es la política de sustitución de importaciones. Se pasa después a una explicación de la política del desarrollo estabilizador, rectora de la economía mexicana durante la misma década, haciendo hincapié en la evolución del sector externo y en la acentuación de las limitaciones económicas a las cuales deberá enfrentarse la administración 1970-1976 del Lic. Luis Echeverría.

El capítulo segundo muestra la política económica que el Estado mexicano observará durante el sexenio 1970-1976 y que pretende dar respuesta a las limitaciones económicas del prolongado modelo de desarrollo estabilizador. Se hace én

fasis en la política comercial externa y se explican las medidas tendientes a instrumentarla, en las cuales figura el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE).

El tercer capítulo muestra la composición del IMCE en cuanto a atribuciones, estructura y funciones, se puede apreciar una correspondencia entre éstas y la política comercial externa.

En el cuarto capítulo se puede apreciar la evolución de la economía mexicana en el periodo 1970-1976, sobre todo en lo que al sector externo respecta; y pretende mostrar la respuesta de la economía mexicana a la política económica del Estado y la influencia que sobre la economía del país tuvo la situación económica internacional y la actitud del sector privado. Se hace hincapié en el año de 1976 por ser el año en que la crisis se expresa con toda su fuerza por la devaluación de la divisa mexicana.

El quinto capítulo comprende las conclusiones, donde se insertan las reflexiones desprendidas de la elaboración del trabajo.

En el desarrollo de la investigación contamos con la ayuda de varias personas que brindaron su apoyo y colaboración en este trabajo.

Es justo expresar nuestro reconocimiento al Lic. --

Carlos Domínguez Trejo, director de la tesis, por su colaboración y ayuda, gracias a la cual fue posible culminar la misma.

Al Lic. Manuel Angel Rodríguez por sus consejos y - valiosos comentarios, que fueron de gran utilidad en el proceso de la investigación.

Considero que el esfuerzo realizado en este trabajo académico, cumplió su objetivo de dar respuesta a mi inquietud subjetiva, y espero que de alguna manera resulte de utilidad a los compañeros interesados en el estudio del tema investigado.

C a p í t u l o I

El Sector Externo de la Economía Mexicana en la década
de los sesenta

CAPITULO I

EL SECTOR EXTERNO DE LA ECONOMIA MEXICANA EN LA DECADA DE LOS SESENTA.

1.1 Marco de referencia

La mayor participación del Estado en la economía -- expresa Eduardo Pascual Moncayo en el libro "Empresas Públicas" -- es producto de los problemas suscitados en el proceso-económico, tales como: las crisis de sobreproducción, la inflación, el desempleo, etcétera. Esta participación del Estado en la economía se da principalmente en el presente siglo. En el siglo XIX la intervención del Estado en la Economía era muy reducida, dado que prevalecía el supuesto de que el sistema económico se adecuaba en forma espontánea y automática, en virtud de los mecanismos de la oferta y la demanda y por tanto, la armonía estaba garantizada.

Paradójicamente la economía internacional experimenta una fuerte expansión a fines del siglo XIX y principios -- del actual. Este impulso acentuó las imperfecciones de las -- economías que basaban su funcionamiento en los mecanismos -- autorreguladores de la oferta y la demanda. Estas imperfecciones se manifiestan en crisis económicas, siendo la más notable la de 1929, conocida como la "gran crisis".

La crisis de los países desarrollados por particularidades de las economías capitalistas, es transferida a las subdesarrollados; y es dentro de este contexto que algunos de los países dependientes trataron de contrarrestar los efectos de la crisis internacional en los años inmediatos a la "gran-crisis". Algunos gobiernos de América Latina dispusieron medidas para sustituir importaciones y enfrentarse a la escasez de producción de los países industrializados.

Por lo que se refiere al Estado mexicano, éste interviene de manera preponderante en la economía, sobre todo a partir de 1917. Esta intervención se da a través de la Administración Pública en procesos económicos muy importantes en los cuales se ha visto la necesidad de participar, de acuerdo a lo señalado por José Castelazo en "Apuntes sobre la teoría de la Administración Pública", en la exploración y explotación de recursos energéticos (PEMEX, C.F.E, Compañía Minera Santa Rosalía, S.A.); industria de la transformación (Aceros-Esmaltados, S.A., AAHMSA Comercial, S.A., Aceros de Sonora); comunicaciones y transportes (Aereo México, S.A., Ferrocarriles Nacionales de México, Teléfonos de México, S.A.); fabricación de transporte (Diesel Nacional, S.A., Motores Perkins, S.A., Astilleros Veracruz, S.A.); actividades agropecuarias (La forestal F.C.L., Impulsora Guerrerense del Cocotero de --

S.R.L.) banca y crédito (Nacional Financiera, S.A., SOMEX, -- Banco Internacional, S.A.) etcétera. Se puede advertir en los ejemplos anteriores, que la Administración Pública está inmersa en el proceso de desarrollo económico y que su papel, desde cualquier aspecto que se le aborde, es fundamental.

1.2 Antecedentes

Uno de los pilares fundamentales de la política económica en México, ha sido y es la estrategia de sustitución - de importaciones que nuestro país ha seguido desde la década de los cuarentas. Por sustitución de importaciones se entiende aquel programa tendiente a producir en el país lo que anteriormente era menester adquirir en el exterior.

El Estado, en la estrategia de sustitución de importaciones, tiene un papel muy activo como constructor de infraestructura, además de su intervención directa como inversio--nista e indirecta por medio de su política económica.

El objetivo primordial de la sustitución de importaciones es lograr el desarrollo económico a través de la industrialización. En palabras de un ex secretario de Estado, Carlos Tello: "A partir de la segundo guerra mundial, pero sobre todo durante la década de los años cincuenta, México vio en - la industrialización un camino que al mismo tiempo moderniza- ra al país y mejoraran las condiciones de existencia de las -

grandes mayorías, afirmara y fortaleciera la independencia -- económica de la nación".¹

Simultáneamente a la estrategia de sustitución de -- importaciones, se inicia el crecimiento y desarrollo de gru-- pos económicos poderosos del sector privado y el estableci-- miento de compañías transnacionales que originaron grandes zo-- nas industriales como las de Monterrey, Guadalajara y el esta-- do de México.

Las etapas del proceso de sustitución de importacio-- nes son las siguientes:²

1a. Sustitución de importaciones de productos de -- consumo. Esta etapa se aboca al desarrollo de la industria li-- gera, principalmente de artículos textiles, alimenticios y de consumo final.

2a. Sustitución de importaciones de bienes interme-- dios. Esto es, el proceso de ensamble de partes, materias pri-- mas y auxiliares, o productos semimanufacturados indispensa-- bles para la producción de artículos de consumo final, por -- ejemplo, en la fabricación de vehículos automotores. La pro-- ducción nacional aporta insumos tan importantes como cables, -- plásticos, cristales, hule, etcétera. A estos insumos hay que agregar los que aún no se producen en el país.

3a. Sustitución de importaciones de bienes de capi-- tal o sea, el producir máquinas-herramientas para fabricar a--

su vez maquinaria.

México, a principios de la década de los sesenta, comienza a profundizar en la etapa más avanzada que es la sustitución de bienes de capital. El establecimiento de industrias de bienes de capital en México presenta importantes limitaciones como son:

— La tecnología; en lo que respecta a su rápida absorción por parte de la industria de bienes de capital, así como su adquisición y posible creación.

— Escasez de Mercados capaces de absorber la producción de una planta productora de máquinas-herramientas.

— Costos de Producción que sean competitivos en cuanto a precio respecto a la competencia exterior.

De las limitaciones de profundizará más adelante.

Ligado al proceso de sustitución de importaciones se encuentra el proteccionismo industrial, que tiene por fin proteger a la industria naciente de la competencia exterior, con la que todavía no está en condiciones de competir. La política proteccionista se da, al inicio de los años cincuenta. En los primeros años se acudió a la protección arancelaria en proporciones considerables; se pretendía, además de proteger a la industria incipiente, conservar las escasas divisas para la importación de productos que no fueran de lujo.

De manera general, se puede señalar que los aranceles para las materias primas eran bajos, en tanto que para los productos terminados eran altos, y que en muchos casos excedían al 100 por ciento si se calcula la protección arancelaria durante todo el proceso de añadir valor.

Ya en la década de los sesenta, se empieza a utilizar en mayor medida las licencias de importación y en la actualidad continúa siendo el mecanismo que mayormente se usa. En 1971, el 80 por ciento de las importaciones mexicanas estaban sujetas a este requisito.

La política proteccionista hizo del mercado mexicano un mercado cautivo, ocasionando que las industrias descuidaran la calidad y precio de sus productos, así como la expansión de sus actividades en el exterior.

También el proteccionismo favoreció a las empresas transnacionales establecidas en México, sobre todo a las norteamericanas de la competencia europea, japonesa y de los países socialistas.

Otra forma de protección la han suministrado las devaluaciones del peso mexicano en 1949 y 1954, que modificaron la tasa de cambio de 4.85 pesos por un dólar, a la tasa de 12.50. De la devaluación de 1976 se hablará con detalle más adelante.

El que la política proteccionista se diera en la dé cada de los cincuenta y uno y no antes, obedece a un acuerdo con los Estados Unidos establecido en enero de 1943, y que de saparece hasta diciembre de 1950. El acuerdo obligaba a mante ner congelados los niveles existentes de impuestos para los - principales bienes. Así, se dificultaba la aplicación de una política industrial proteccionista.

La política proteccionista, que garantizaba al em-- presario mexicano un mercado interno protegido, se vio comple mentada por una política fiscal, que tenía por objetivo incen tivar la inversión privada.

De esta forma, el Estado prefirió el financiamiento inflacionario al fiscal.

Estos señalamientos sobre el proteccionismo los ha-- ce René Villarreal y son determinantes en el comportamiento - de la economía mexicana.

Un ejemplo de lo anterior, son las importantes con- cesiones fiscales que la Ley de industrias nuevas y neces-- rias otorgó a partir de 1941, como: exenciones del pago de -- los impuestos principales para periodos que variaban de cinco a diez años a las empresas nuevas y a las consideradas neces rias.

La política fiscal implementada por el Estado, oca--

sionó que éste recurriera, para su financiamiento, a la emisión de dinero. Un indicador de esto es que la oferta monetaria creció en el periodo de 1939 a 1958 al 15.4 por ciento -- (Cuadro 1)

Cuadro 1

México: crecimiento de la oferta monetaria

(Promedio anual)

Periodos	Total	Moneda metálica billetes en poder del público	Cuentas de cheques
1939-1950	19.0%	15.5%	24.0%
1950-1958	10.6%	10.7%	10.4%
1939-1958	15.4%	13.5%	18.1%
1958-1970	11.4%	9.7%	12.8%

Fuente: René Villarreal, El desequilibrio externo en la industrialización de México. (1929-1975), 1976, p. 69.

Un último elemento, muy importante en el programa de estímulos para la industrialización, fue el efecto de la política impositiva sobre la distribución del ingreso durante el periodo de 1940-1950: los salarios reales descendieron en todas las actividades, mientras que el ingreso real de los em

presarios se elevó rápidamente.³

De acuerdo a la información económica proporcionada por René Villarreal en su libro citado de 1940, y a fines de la década de los cincuenta, la economía mexicana creció al -- 5.8 por ciento promedio anual. Por lo que respecta al desequilibrio externo, se dio en casi todo el periodo que va de 1940 a 1960, excepto en los años de 1943, 1950 y 1956. El déficit en la balanza de cuenta corriente creció a un promedio anual de 14.2 por ciento durante el mismo periodo, por lo que el déficit pasó de 42.8 millones de dólares en 1940, a 333 millones de dólares en 1960.

El desequilibrio en cuenta corriente estuvo determinado en gran medida por el déficit continuo y creciente en la balanza de mercancías; el crecimiento de las importaciones -- era superior al de las exportaciones, las primeras crecieron a una tasa del 10.4 por ciento promedio anual y el déficit de la balanza de mercancías pasó de ser de 26.6 millones en 1939 a 407 en 1958.

La compensación del desequilibrio externo se efectuó por medio de la inversión extranjera directa y créditos -- externos.

1.3 La política económica del desarrollo estabilizador

El momento que va de la devaluación de 1954 a los primeros años de la década de los sesenta, sirve para poner en escena lo que la élite en el poder llamaría política del "desarrollo estabilizador".

La razón de esta política se debe en gran medida a los efectos económicos y políticos de la devaluación de 1954. A este respecto, Roger D. Hansen señala:

Los precios se elevaron en un 30% durante los primeros veinte meses siguientes a la devaluación; en todo el país surgieron protestas de parte de los grupos de ingresos medios y bajos, pareció acabarse la confianza que el sector privado tenía en las políticas de desarrollo establecidas por el gobierno. Es probable que en ninguna otra época, desde que el -- PRI asumió el poder en la presidencia y política -- mexicana, haya habido críticas tan francas y tan severas sobre el sistema gubernamental del momento.⁴

La respuesta de la élite política fue la estabilización económica reflejada principalmente en la estabilidad de precios y del tipo de cambio, considerada como fundamental. -- Resulta ilustrativo lo dicho por el Lic. Adolfo López Mateos -- quien se definió más claramente sobre la estabilidad cambia--

ria. En sus discursos iniciales, puntualizaba: "no habrá devaluaciones durante mi gobierno".

Dicha estabilidad se daba principalmente por el descontento de la clase trabajadora, a raíz del incremento inflacionario como pretexto de la devaluación de 1954, durante el gobierno del Lic. Ruiz Cortines. Para el Estado se volvió necesario sostener el tipo de cambio.

La estabilidad de precios en sectores claves de la economía, fue otro aspecto de la política de "desarrollo estabilizador" que a largo plazo desgastó la capacidad financiera del Estado y sofocó el crecimiento en sectores como los energéticos, del azúcar, tarifas de agua y transporte ferroviario, así como la agricultura. "Las crecientes importaciones de alimentos y productos derivados del petróleo durante los primeros años de la década de los años setenta son ilustrativos -- del rezago de la inversión y de la atención... durante los últimos años de la década anterior".⁵

El argumento, según lo manifiesta Carlos Tello, para una política de precios bajos de parte de las empresas públicas, era que éstas proporcionaban a la comunidad un servicio y que por tanto su precio debía ser reducido; ya que con esto, se beneficiaba a los sectores más débiles de la población.

Aunque Carlos Tello no menciona el origen de tal argumento, es lógico suponer que se trata de la iniciativa privada y de los sectores gubernamentales más estrechamente vinculados a los empresarios. Se alegaba además, que el Estado debía vender los productos y servicios de sus empresas a precios moderados para que sus alzas no promovieran presiones inflacionarias. Así, la política de precios congelados proveía insumos baratos, lo que era un incentivo para la industrialización.

Independientemente de la veracidad o no de los argumentos, el hecho está en que las empresas públicas no disponían de ahorro y se encontraban obligadas al endeudamiento externo e interno.

La política fiscal se orientó en el aumento del ahorro interno que debería proporcionar la reinversión de utilidades. Los impuestos como porcentaje del producto interno bruto permanecieron estancados durante la década de los sesenta.

De acuerdo a estudios efectuados por organismos internacionales como el "Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento", que menciona Carlos Tello en su obra "La política económica en México 1970-1976", México ocupaba uno de los últimos lugares entre los países en desarrollo en materia de carga tributaria. Todo ello contribuía a agravar la situación

financiera del Estado.

Por otro lado, permaneció una tasa de interés lo suficientemente atractiva para fomentar el ahorro interno y -- atraer capitales del exterior que ayudaran al equilibrio ex--terno; esto se dio no a través de aumentar la tasa de interés nominal, sino al eximir de impuestos los valores de renta fija.

Todo lo anterior, según palabras de Antonio Ortiz - Mena, Secretario de Hacienda durante todo el periodo; "debía encausar los efectos estabilizadores del crecimiento".

La política del desarrollo estabilizador logró un - equilibrio interno (crecimiento con estabilidad de precios) a costa de un permanente déficit gubernamental, que fue finan--ciado sobre todo por endeudamiento externo y por la inversión extranjera directa y el encaje legal.

En realidad, el "desarrollo estabilizador" continúa la política de sustitución de importaciones, con la variante de que el financiamiento de la actividad estatal deja de descansar en la emisión monetaria inflacionaria, como se venía - acostumbrando, para reposar en créditos del exterior y la captación de recursos por medio del encaje legal, mismos que serían canalizados para beneficio del sector privado.

1.4 Evolución de la economía⁶

De acuerdo a los indicadores económicos que proporciona René Villarreal en "El desequilibrio...", se tiene que la economía mexicana —durante la permanencia del "desarrollo estabilizador"— creció al 7.11 por ciento promedio anual.

El alto crecimiento de la economía se desenvuelve en un ambiente de estabilidad monetaria y de precios, con libertad cambiaria y sin modificaciones de la paridad del peso desde 1954.

Durante este periodo, México profundiza en la etapa de sustitución de bienes intermedios. A fines de la década de los sesenta y comienzos de los setenta, comenzaba a incursionar en la producción de bienes de capital.

El desequilibrio externo durante el "desarrollo estabilizador" fue permanente y creciente. El déficit de la "balanza en cuenta corriente",⁷ creció a la alta tasa del 19.9 por ciento promedio anual. Las importaciones totales de bienes crecieron a una tasa de 8.1 por ciento promedio anual. -- Las exportaciones sólo lo hicieron al 6.1 por ciento promedio anual, por lo que el déficit en balanza de mercancías pasó de 262 millones en 1959 a 955 millones en 1970, y el déficit creció al 12.5 por ciento promedio anual. De esta suerte si las exportaciones financiaron el 85 por ciento de las importacio-

nes en 1959-60 en el periodo 1969-70 sólo lograron financiar el 75 por ciento.

Tradicionalmente el déficit en la balanza de mercancías fue financiado en buena medida por el superávit de la -- "balanza de servicios"⁸ que incluye transacciones fronterizas y turismo, sin embargo, su participación disminuye debido a -- que las exportaciones de servicios crecieron a una tasa de -- 8.9 por ciento promedio anual y las importaciones lo hicieron a una tasa de 11 por ciento.

La inversión extranjera directa y los intereses de la deuda externa hicieron que la balanza de servicios (bsB), -- que incluye transacciones fronterizas y turismo más pagos de renta al capital extranjero, pasara de un superávit de 110 millones de dólares en 1959 a un déficit de 160 millones de dólares en 1970. En el renglón de pagos a la inversión extranjera, se registró un crecimiento del 12.5 por ciento promedio-- anual, pasando de 128 millones de dólares en 1959 a 468 millones de dólares en 1970.

El pago de renta de capital extranjero pasó de 169 millones de dólares en 1959 a 700 millones en 1970.

Por lo anterior la "bsB",⁹ ya no contribuyó a financiar el déficit en la balanza de mercancías, sino que aportó a su incremento hasta un 17 por ciento en 1970.

La participación del endeudamiento externo en el de equilibrio de la balanza de pagos superó a la inversión extranjera, así en el periodo de 1939-58, los ingresos totales por inversión extranjera directa eran de 1133.9 millones de dólares y los ingresos por endeudamiento externo fueron de 504.5 millones de dólares.

En el desarrollo estabilizador la inversión extranjera fue de 2.025 millones y los préstamos externos de 3.460 millones.

Esto indica que la economía no podía ya financiar sus importaciones con la inversión extranjera directa, a pesar que durante la década de los sesenta tuvo las "puertas abiertas".

El endeudamiento como factor de equilibrio externo y como fuente de financiamiento para el Estado, presentaba perspectivas inquietantes. Los ingresos por créditos a largo y mediano plazos en más de la mitad fueron egresos para pagar amortizaciones de la deuda (en 1968 de 890 millones de crédito 572 millones fueron por amortizaciones de egresos solamente).

Los intereses del crédito, a fines de la década de los sesenta alcanzaron niveles elevados en 1968 estos fueron casi doscientos millones de dólares.

La balanza de liquidez (balanza en cuenta corriente más amortizaciones), tuvo un incremento en su déficit muy considerable de 314 millones de dólares en 1970. La tasa de crecimiento del déficit fue de 16.3 por ciento anual, una tasa muy alta.

La utilización del endeudamiento externo por parte de la política de "desarrollo estabilizador", como instrumento y financiamiento tendía a agotarse. El pago de renta al capital extranjero se constituyó en un elemento importante que acrecentaba el desequilibrio externo.

Las condiciones para la contratación de crédito externo cada vez eran más difíciles, ya que los pagos por concepto de amortización y servicio de la deuda se incrementaron.

Resumiendo los resultados de la balanza de pagos, se encuentra que el resultado acumulado del déficit en la balanza de mercancías fue de 5.778 millones de dólares; en el periodo 1958-70 la balanza de servicios (que incluye sólo transacciones fronterizas y turismo) redujo su superávit de 4.110 millones a 230 y además se consideran los pagos de renta de capital al extranjero. Obtenemos por resultado un déficit acumulado de 5544 millones de dólares.

Todo lo anterior indica que el desequilibrio externo es uno de los principales problemas económicos de México -

al iniciarse la década de los setenta; no es necesario hacer proyecciones econométricas de la balanza de pagos, para comprender que el problema del desequilibrio externo tiende a -- agravarse; y que será una gran limitante para el crecimiento de la economía mexicana en la década de los setenta.

Es por tanto, una necesidad imperante que se aplique una política que apoye la solución de la problemática externa de la economía de México.

1.5 Las limitaciones

El sector agrícola a causa de la constante relación de intercambio desfavorable y de la baja tasa de inversión -- del sector público, sufrió una permanente descapitalización -- lo que afectó en gran medida su crecimiento. De esta suerte, -- la falta de expansión de la agricultura, limitaba al mercado -- y la industria, se desarrollaba sin un sector agrícola que le diera sustento sólido; ello introdujo cambios sustanciales en la estructura social como la migración del campo a la ciudad. Lo más notorio fue el crecimiento de las ciudades y por lo -- tanto de las zonas marginadas.

La política económica del desarrollo estabilizador -- de acuerdo a lo manifestado por Carlos Tello en su obra citada impulsó la creación de un aparato industrial diversificado, pero ello se consiguió descuidando el bienestar de las --

grandes mayorías y la expansión de los sectores clave de la economía.

En la dirección de la política económica gubernamental se pensó de manera esquemática que mientras más grandes fueran las utilidades de las empresas, mayores recursos del excedente se canalizarían a la inversión. Lo cierto fue que gran parte de ellas, se utilizaron en el consumo superfluo de los sectores privilegiados.

La tendencia de la concentración del ingreso se venía dando desde 1940, aunque en la década de los sesenta se acentúa. Así en 1970 el 20 por ciento de las familias de los estratos más altos, obtenían el 64 por ciento de los beneficios y sólo el 10 por ciento de la cúpula de la distribución de la riqueza obtenía el 51 por ciento del ingreso.

La industria nacional se desarrolló de manera ineficiente, a este respecto resulta ilustrativo lo señalado por Carlos Tello, en el sentido de que la industria mexicana se desarrolló "con múltiples subsidios y protección desmedida en un grado de eficiencia que no le permitía competir con industrias foráneas y, todo ello, para satisfacer la demanda de un reducido mercado urbano que, en un afán de imitación extralógica, copiaba los patrones de consumo norteamericanos".¹¹

Continúa el autor, precisando el contexto en el que

se desenvuelve la industria, así se tiene que "Estímulos fiscales, subsidios y tasas preferenciales en materia de financiamiento, vinieron a completar el marco que favoreció el desarrollo de una industria costosa, desintegrada, incapaz de generar suficientes empleos, recipiente de tecnologías francamente de segunda mano o simplemente sin relación alguna con la dotación de los recursos propios del país".¹² Ante esta industria, producto de décadas de estímulo gubernamental, la administración del Lic. Echeverría tuvo que enfrentarse, junto al crecimiento endeudamiento y desequilibrio externos, así como al estancamiento del sector agrícola y de energéticos; como se ha apuntado a lo largo del capítulo.

¹ Carlos Tello, *La política económica en México 1970-1976*. -- p. 15.

² Sobre el proceso de sustitución de importaciones, véase sobre todo a René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*. México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp. 51-102. Las etapas que aparecen en la tesis son una síntesis esquemática del proceso de acuerdo al autor mencionado.

³ Véase Ifigenia M. de Navarrete, *La distribución del Ingreso y el desarrollo económico de México*. Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela Nacional de Economía, 1960, cap. 2 y 3.

⁴ Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*. pp. 70-71.

⁵ Tello op. cit. p. 33.

⁶ La fuente de indicadores económicos utilizados en los apartados 1.4 y 1.4.1 es: René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)* pp. 113-116.

⁷ La balanza en cuenta corriente es la suma de la balanza comercial, más la cuenta de servicios.

⁸ La balanza de servicios que sólo incluye al turismo y transacciones fronterizas se acostumbra abreviarla como BSA.

⁹ Abreviatura de la balanza de servicios que incluye al turismo y transacciones fronterizas, más pagos de renta de capital extranjero.

¹⁰ La balanza de pagos como documento de la contabilidad nacional registra, las entradas y salidas de divisas por concepto de transacciones de bienes y servicios es un indicador básico de la situación económica general, que permite entre - - otras cosas evaluar el valor internacional de una divisa con el resto del mundo y medir el nivel de reserva monetaria.

¹¹ Tello op. cit. p. 27 y 28

¹² Ibid. p. 28

Capítulo II

La Política Comercial Externa en México, 1970-1976

CAPITULO II

LA POLITICA COMERCIAL EXTERNA EN MEXICO 1970-1976.

2.1 Panorama de la Política Económica Global

"Desequilibrio presupuestal, creciente endeudamiento con el exterior, desnivel permanente y en aumento de la balanza comercial junto a otros factores negativos, como el contrabando, la alcabala y la corrupción, no podemos aceptar que sea el cuadro sobre el cual, se programe una política financiera conveniente. No podemos ignorar el desequilibrio que lo anterior produce; debemos como es nuestra obligación, iniciar una política de correctivos a las estructuras con tendencias negativas del pasado".¹ Tales eran los señalamientos que el Lic. Hugo B. Margáin, Secretario de Hacienda y Crédito Público, hizo al iniciarse la administración del Lic. Luis Echeverría Alvarez, sobre la necesidad de una nueva política económica que fue la siguiente:

La modificación de la estrategia económica tiene -- por objetivo de acuerdo a lo manifestado en reiteradas ocasiones por el Presidente Echeverría, a lo largo del libro "La política económica del nuevo Gobierno", que el progreso económico y sus beneficios sean difundidos a los sectores mayoritarios de la sociedad y que el estímulo al ahorro y a la inver-

sión privada no se traduzca en insuficiencia de recursos al sector público y éste necesite endeudamiento externo para su financiamiento.

El equilibrio externo deberá obtenerse por una estructura sana de las transacciones corrientes y no en las crecientes entradas de capitales extranjeros.

El objetivo básico, la consecución de una estructura productiva, competitiva en términos internacionales, que genere una sostenida y creciente corriente de ingresos por exportación.

Se expresa además, en la publicación mencionada, -- que la política económica de la Administración del Lic. Luis Echeverría, reconoce que el crecimiento económico del país no corresponde al aumento de la riqueza real de los sectores mayoritarios del país. Se pretende lograr el crecimiento económico del país y que los beneficios del mismo lleguen a los -- sectores mayoritarios de la población.

Se señala que la excesiva concentración de la riqueza y la marginación de grandes grupos humanos son una amenaza para la continuidad pacífica del desarrollo.

En su discurso de toma de posesión, el Lic. Luis -- Echeverría Alvarez, manifestaba:

No es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. Quienes pregonan que primero debemos crecer para luego repartir, se equivocan o mienten por interés. Se requiere en verdad aumentar el empleo y los rendimientos con mayor celeridad que hasta el presente. Para ello, es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores. Se requiere también que el esfuerzo humano sea más fecundo. Para lograrlo es preciso -- igualmente distribuir; el bienestar, la educación y la técnica.²

La política de redistribución de la riqueza se implementó no sólo en la política fiscal sino que abarcó también las políticas laborales, de seguridad social y de descentralización industrial.

Esto es, que el gobierno tuvo varias vertientes en su política de crecimiento económico con redistribución del ingreso. La primera fomentó una modernización agrícola y una descentralización de la actividad productiva, acompañada de un ataque a las zonas deprimidas. La segunda previó el incremento de recursos hacia instituciones que de alguna manera, -- sirven a la distribución del ingreso, tales como las de segu-

ridad social, capacitación, laboral, etcétera. La tercera es la política fiscal.

Se advierte que, "Sin embargo la instrumentación de la política redistributiva, no debe perderse de vista, que resulta indispensable modificar los mecanismos que generan la concentración del ingreso mediante políticas activas en materia de ocupación, salarios y mediante la introducción de nuevas formas de orientación de la producción".³

Política fiscal y financiera:⁴

En respuesta al gran endeudamiento externo y al peligro que para la independencia económica del país éste presenta, se orientan decisiones en materia fiscal, encaminadas a incrementar la captación de recursos para el financiamiento presupuestal y también para la redistribución entre los sectores de la población y la recaudación fiscal, entre la Federación, Estados y Municipios.

En su discurso de toma de posesión, el Lic. Echeverría Álvarez señalaba: "La expansión demográfica y la acumulación de carencias exigen aumentos constantes en el gasto público y mayor agilidad en el régimen impositivo. Sanaremos los mecanismos recaudatorios para que sean más idóneos y estemos en aptitud de ampliar la inversión gubernamental y la infraestructura básica, siempre con la convicción de que el in-

crecimiento de la economía no corresponde a un aumento proporcional de la capacidad del pueblo para trabajar, crear y consumir satisfactores, estaremos, en realidad empobreciendo al pueblo".⁵

En la década de los sesenta, el crecimiento del sistema financiero⁶ ha sido muy rápido, su captación de recursos en el periodo de 1958 a 1968 ha crecido a un 17.1 por ciento anual. Otro importante elemento del crecimiento del Sistema Bancario Mexicano, ha sido su elevado grado de concentración y su vinculación con la industria en la formación de grupos financieros industriales.

Dada la importancia estratégica del sistema bancario para el progreso económico, se establecieron una serie de modificaciones destinadas a aumentar y mejorar el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre la banca, por medio de las Leyes General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y Orgánica del Banco de México.

La política agrícola:

Se ha caracterizado por su excesiva polarización.⁷ En 1960 más del millón y cuarto de familias campesinas, ocupantes del 50.7 por ciento de los predios, produjeron en 1960 menos de la vigésima parte del producto agrícola de la nación, su producto fue de 499 pesos anuales promedio. Esto conlleva-

condiciones de vida miserables.

En contraposición, los propietarios de 12 000 predios alcanzaron un promedio en el valor de su producción de 384 000 pesos anuales, casi una tercera parte del producto Agrícola Nacional. Las causas de ello son en extremo variadas y complejas, entre ellas podemos citar la concentración de las obras de fomento agrícola por parte del Estado, irregularidades en la tenencia de la tierra, desinterés del sector financiero privado en el otorgamiento de créditos etcétera.

Las medidas previstas con respecto a la política agraria son las que prevé la Ley de la Reforma Agraria puesta en vigor durante la Administración del Lic. Echeverría, también mediante la promoción de la industrialización rural y la canalización de recursos financieros e infraestructura. Igualmente a través de la acción de comisiones coordinadoras de las Secretarías de Estado y organismos descentralizados, cuyo objetivo es rescatar las zonas deprimidas, un ejemplo de lo anterior, es la Comisión Nacional de Zonas Áridas.

Equilibrar el desarrollo polarizado de la agricultura y abatir la marginalidad, son el objetivo a conseguir por las medidas ya señaladas; se reconoce sin embargo que la consecución del mismo, es posible a largo plazo.

La política comercial externa:

Este elemento de la política económica global, será tratado con mayor detalle más adelante dentro de este capítulo. Empero, con el propósito de dar una visión completa de la política económica global, se explicará lo más relevante del mismo.

El creciente y permanente desequilibrio externo es una grave limitante en el desarrollo, por lo que es muy importante para el país aumentar sus ventas al exterior.

El gobierno se esfuerza por conseguir el equilibrio externo en base a una estructura sana de las transacciones corrientes, y no al creciente endeudamiento externo.

El fomento de las exportaciones se constituyó en el eje de la política económica externa, así lo expresaba el Lic. Echeverría: "Impulsaremos tanto la exportación de materias primas, como la de artículos manufacturados sin olvidar que, a la larga, sólo la venta de bienes industriales podrá equilibrar las transacciones".⁸

2.2 La política económica en materia de comercio exterior

La administración del Lic. Echeverría marca un cambio en la política de comercio exterior. Así opinaba Carlos Sales Gutiérrez, funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien continúa afirmando que se establecie--

ron objetivos destinados a la superación de los problemas de la economía mexicana, para con el exterior, buscándose también una redefinición de las relaciones económicas entre los países fuertes y los débiles, a fin de modificar la dependencia comercial y que los países del tercer mundo reciban una política comercial más justa.

De una actitud moderada, pasiva y tradicionalmente-observadora en materia de comercio exterior, se pasa a una posición de vanguardia e iniciativa. Carlos Sales Gutiérrez manifestó también: "El comercio exterior mexicano ha adquirido una nueva dimensión en este sexenio. Junto con la elaboración de una nueva política económica internacional y la creación de instituciones que tienden al fomento y racionalización de nuestro comercio".⁹

La política comercial externa, según se puede apreciar a lo largo de la publicación del Banco Nacional de Comercio Exterior ("La política económica del nuevo gobierno"), estaba destinada a contrarrestar los factores limitantes del desarrollo que se habían venido acumulando. Es decir, el excesivo endeudamiento externo, la escasez de ahorro público y el déficit de la cuenta corriente en la balanza de pagos; todo ello para consolidar la economía y seguir apoyando el tipo de cambio. En la mencionada publicación del Banco Nacional de Co

mercio Exterior, se explica la razón para promover las exportaciones: con los ingresos provenientes de ellas, se podrán financiar las compras de maquinaria, refacciones y tecnología necesarias para el desarrollo industrial. Además que los ingresos de divisas ayudarán a compensar la salida de éstas por concepto de pago de deuda externa.

Se apunta también en la obra citada, que la promoción de las exportaciones la tendrán toda clase de productos, dedicando especial atención y esfuerzo a los productos manufacturados, por ser éstos los de mayor valor agregado, y los que a largo plazo podrán equilibrar el déficit comercial externo.

Se continúa señalando, que se contempla también la exploración y penetración de nuevos mercados, la diversificación de los productos exportados, alentando la buena calidad y precio para que sean competitivos a nivel internacional. Para lo anterior se deberán identificar áreas y productos en los que la política de comercio exterior está orientada a promover las exportaciones por considerarlas vitales.

La intermediación comercial deberá evitarse para lograr mejores condiciones de venta y mejorar el tráfico de mercancías.

Además se fortalecerán la comercialización y los canales de distribución; así como difundir los productos mexicanos.

nos en el exterior; deberá hacerse mayor uso de la publicidad y eventos promocionales como las ferias, etcétera.

Por el lado de las importaciones tenemos, que el Estado pretende que éstas sólo se realicen para complementar la demanda interna, deberán evitarse las importaciones de artículos suntuarios.

En "La política económica del nuevo gobierno" se -- menciona que las importaciones deberán ser programadas en el caso del sector público y estará obligado a formular progra--mas anuales de importación con el fin de racionalizarlas y de que los productores mexicanos conozcan con anticipación sus -- demandas y así exista la efectiva posibilidad de sustitución.

Se continúa mencionando que en lo que al proteccio--nismo respecta, se otorgará sólo a las industrias eficientes, por lo que se revisará el sistema proteccionista.

La publicación del Banco Nacional de Comercio Exte--rior resalta que la pieza central de la política comercial externa es la promoción de las exportaciones y a ella correspon--derán las medidas más importantes y numerosas que el Estado -- estableció para la consecución de su política. La lucha por -- mejorar las condiciones de intercambio comercial entre los -- países desarrollados y los que están en vías de serlo, fue en -- marcada también dentro de la política comercial externa.

Las declaraciones y discursos del Presidente y funcionarios en la administración del Lic. Echeverría, son muy prolíficas y reiterativas en cuanto a exhortos y menciones de la política de comercio exterior, a continuación se señalan las principales que fueron sintetizadas por el Lic. José Campillo Sáinz en ocasión de conmemorarse el quinto aniversario de la fundación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior.- Así se encuentran las siguientes:

Respecto a las importaciones se exhortó:

- A buscar la sustitución de bienes importados por productos nacionales y a no importar artículos suntuarios.
- A posponer la importación de bienes que no estén relacionados inmediata y directamente con el aumento de la producción.
- A proponer la formulación de proveedores mexicanos.
- Al dar a conocer de manera anticipada sus programas de importación a la industria nacional.
- En resumen, a utilizar su capacidad de compra como factor de desarrollo.

En lo referente a exportación, se exhortó:

- A incrementar sus ventas al exterior preferentemente de productos manufacturados.

- A estudiar las demandas y características de los productos que demande el mercado exterior, para que su producción se ajuste a los requerimientos del mercado.
- Poner atención mediante campañas de publicidad y promoción a los mercados de aquellos productos - cuyo atractivo principal es que provienen de México, como las artesanías y productos semejantes.
- Esforzarse por evitar las intermediaciones innecesarias en sus ventas al exterior.
- Al efectuar sus ventas y llevarlas a su destino, usar preferentemente los trasportes y compañías-aseguradoras nacionales.
- En suma, cuidando sus ventas al exterior, entregan ✓ do sus productos oportunamente y de buena calidad.

2.3 Las Medidas Tomadas

En el reconocimiento de que un factor básico de la evolución desequilibrada y dependiente del sector externo de la economía es el reducido dinamismo de los ingresos, corrientes de divisas que, como se vio, ya, es la razón que impulsa el Estado mexicano a implantar una vigorosa y activa política de comercio exterior y a tomar, por tanto, las medidas neces

rias para cumplir con su política.

Las medidas tomadas en el periodo de 1970-1976 fueron calificadas por el Lic. Campillo Sainz, entonces Secretario de Industria y Comercio, como: "Las más numerosas y las más importantes que se han implantado durante toda la historia de México".¹⁰

Las medidas institucionales son aquellas que, mediante la creación o reestructuración de las entidades del sector público el Estado instrumenta sus políticas. En la administración del Lic. Echeverría en materia de comercio exterior, el Estado fue prolífico en la toma de medidas institucionales.

En las medidas fiscales se encuentran aquellas en las que, a través de la utilización de la carga tributaria, se pretende orientar, estimular o desestimular el comercio exterior. En el periodo 1970-1976, los estímulos fiscales fueron en buena medida ampliados. Dentro de las medidas fiscales incluyó a los precios de las tarifas de empresas pertenecientes al Estado.

Las medidas jurídicas son aquellas en las que mediante disposiciones de carácter legal como leyes, acuerdos, reglamentos etcétera se establecen y se regulan las relaciones de quienes de alguna manera, en el caso que nos ocupa, tiene-

que ver con el comercio exterior. Y las medidas diplomáticas— que, por medio de acuerdos y convenios con naciones y organismos, establecieron condiciones que de alguna manera coadyuvaron al mejoramiento del comercio exterior.

2.3.1 Medias Institucionales¹¹

Entre las medidas institucionales tenemos las siguientes:

La creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior,¹² como entidad promotora del comercio exterior, asesora del gobierno federal y que, junto con siete secretarías de Estado y dos bancos estatales —periodo 1970-1976— y con las organizaciones del sector privado, promovió las exportaciones y apoyó la comercialización de los productos mexicanos en el exterior, la introducción a nuevos mercados y de nuevos productos. (El Instituto Mexicano de Comercio Exterior, habrá de ser tocado con mayor profundidad en el siguiente capítulo).

La Comisión Nacional Coordinadora de Puertos

A la luz del análisis de las actividades de comercio exterior se tomó conciencia de que uno de los obstáculos para la promoción de las exportaciones son las deficiencias administrativas y operativas de los puertos. Fue entonces que se llegó a la conclusión de que era imprescindible establecer

un organismo coordinador que armonizara las múltiples actividades y funciones y actuara en la solución de los problemas que se suscitan.

A iniciativa del Ejecutivo, el Congreso de la Unión aprobó la ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. Encontrándose presidida por el entonces Secretario de la Presidencia e integrada por representantes de nueve Secretarías y un Departamento de Estado, y por representantes de empresarios y de trabajadores portuarios.

La reorganización del Banco Nacional de Comercio Exterior

Con el propósito de ajustar al Banco a las nuevas exigencias de la estrategia de comercio exterior, el Banco Nacional de Comercio Exterior llevó a cabo una reorganización en sus tres áreas básicas de actividad: la financiera, de promoción y de comercialización. La reorganización del Banco contempló un redoblamiento de los esfuerzos en sus actividades de fomento, al comercio exterior; aumento del monto de los créditos concedidos por el Banco y modificación de los criterios para conceder créditos.

Por medio de su filial, la Impulsora y Exportadora Nacional, se unificaron las ofertas de los exportadores para conseguir mayores ingresos y mejores condiciones para los exportadores.

Creación del Fondo de Equipamiento Industrial

Es un fideicomiso constituido en el Banco de México y que financia la instalación de industrias, su ampliación, o bien la modernización de las ya instaladas, a través de la banca privada, en proyectos orientados a sustituir importaciones y a exportar.

Reestructuración e intensificación de las operaciones del Fondo de Fomento a las Exportaciones de Productos Manufacturados.

Creación de la Comisión Intersecretarial para el fomento económico de la franja fronteriza norte y zonas y perímetros libres.

La obligación para todas las entidades del sector público de presentar programas anuales de importación, esto con el objetivo de que la industria nacional conociendo los requerimientos con anticipación pueda emprender acciones para sustituir importaciones.

Elaboración de planes específicos de sustitución de importaciones y fijación de metas de exportación, que orientan la política y programas de fabricación industrial.

2.3.2 Las Medidas Fiscales:¹³

Entre las principales medidas fiscales tenemos las siguientes:

— La creación de los certificados de devolución de-

COMPARACIÓN ENTRE EL ANTIGUO Y NUEVO RÉGIMEN DE ESTÍMULOS FISCALES A LA EXPORTACIÓN EN MÉXICO

	<i>Antiguo régimen</i>	<i>Nuevo régimen</i>						
A / Devolución de impuestos								
Régimen aplicable en caso de:	Exportación de productos manufacturados (bienes finales)	Exportación, o venta en las zonas y perímetros libres y en la zona fronteriza norte con propósitos de sustitución de importaciones, de productos industriales de manufactura nacional (secciones 6, 7 y 8 de la Tarifa del Impuesto General de Exportación, ¹ o de otras secciones, por acuerdo de la SNCP y la SIC).						
Beneficiarios:	Empresas industriales establecidas en el país que exporten directamente	Empresas industriales o comisionistas y empresas comerciales (que adquieran los bienes directamente del productor) que exporten o sustituyan importaciones en las zonas y perímetros libres y en la zona fronteriza norte.						
Impuestos susceptibles de devolución:	Total del impuesto de importación sobre los insumos importados que se incorporen al artículo de exportación Cuota federal (1.8%) del impuesto sobre ingresos mercantiles (última etapa) Reducción del impuesto sobre la renta en la parte del incremento en la utilidad gravable atribuible al aumento de las exportaciones	Total del impuesto de importación que causen los insumos importados que se incluyan en el artículo exportado o vendido en las zonas y perímetros libres y en la zona fronteriza norte. ² Participación neta federal de los impuestos indirectos que gravan el producto y sus insumos, en las siguientes proporciones: <table border="0"> <tr> <td><i>Grado de manufactura</i></td> <td><i>Porcentaje de devolución de impuestos indirectos</i></td> </tr> <tr> <td>50-59%</td> <td>50%</td> </tr> <tr> <td>60% o más</td> <td>100%</td> </tr> </table>	<i>Grado de manufactura</i>	<i>Porcentaje de devolución de impuestos indirectos</i>	50-59%	50%	60% o más	100%
<i>Grado de manufactura</i>	<i>Porcentaje de devolución de impuestos indirectos</i>							
50-59%	50%							
60% o más	100%							
Límite mínimo de manufactura nacional para tener derecho a las devoluciones:	80% (ochenta por ciento)	50% (cincuenta por ciento)						
Forma de la devolución:	Compensación de impuestos a cargo del beneficiario	Certificados de devolución de impuestos, utilizables para el pago de impuestos federales no afectos a un fin específico. ³						
B / Importación y exportación temporal								
1. Importación temporal								
Permite la importación temporal de:	<ul style="list-style-type: none"> a) Envases; y b) Productos: <ul style="list-style-type: none"> i. Materias primas que permitan la exportación de productos que sólo se consumen internamente, mejorando su calidad y presentación 	<ul style="list-style-type: none"> a) Materias primas; b) Productos semimanufacturados; c) Productos terminados; d) Envases; e) Moldes, dados y matrices; 						

	Antiguo régimen	Nuevo régimen
	ii. Materias primas o bienes de capital que aumenten el grado de utilización de la capacidad instalada, y iii. Materias primas que permitan la elaboración de productos terminados destinados a abastecer las zonas y perímetros libres	f) Piezas o dispositivos que complementen aparatos, máquinas y equipos destinados a la exportación, y g) Máquinas, aparatos y equipo para reparación o reacondicionamiento.
Límite mínimo de manufactura nacional para realizar importaciones temporales:	60% (sesenta por ciento)	40% (cuarenta por ciento).
Plazo:	6 meses, prorrogable una sola vez hasta por 6 meses	6 meses, prorrogable una sola vez hasta por 6 meses.
2. Exportación temporal Permite la exportación temporal de:	a) Envases, y b) Artículos para acabarlos o acondicionarlos en el extranjero	a) Materias primas; b) Productos semimanufacturados; c) Productos terminados; d) Envases; e) Moldes, dados y matrices; f) Máquinas, aparatos y equipo para reparación o reacondicionamiento, y g) Productos defectuosos para sustitución.

1. 6. Artículos manufacturados clasificados por material; 7. Maquinaria, máquinas herramientas, material eléctrico y equipo de transporte; 8. Artículos manufacturados diversos.
 2. Cuando el beneficiario no se acoja al régimen de importación temporal.
 3. Impuesto al ingreso global de las empresas; cuota federal de ingresos mercantiles, impuesto a la importación (sólo el gravamen general); impuesto sobre las erogaciones por remuneraciones al trabajo personal; impuestos especiales (a la producción, venta de primera mano y

consumo de bienes en el interior del país, con fines no específicos); impuestos del timbre e impuesto sobre aristas de seguros en operaciones de exportación.

Fuente: ~~El libro~~ México: La política económica del nuevo gobierno. ^{véase} (Vid. Bibliografía) que tiene por fuentes: Antiguo régimen: Diario Oficial, México, 3 de octubre de 1958 y 27 de septiembre de 1961. Nuevo régimen: Diario Oficial, México, 17 de marzo de 1971 y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estímulos fiscales a la exportación de manufacturas, México, marzo de 1971.

impuestos (CEDIS)

- La ampliación del régimen de importaciones temporales para la exportación.
- La ampliación del régimen de las empresas maquiladoras.
- El otorgamiento de subsidios a las importaciones destinadas a ampliar la capacidad exportadora de las industrias.
- El instituir estímulos fiscales a las empresas -- que exporten tecnología y servicios.
- El otorgamiento de estímulos fiscales a las empresas navieras mexicanas.
- La reestructuración de las tarifas de importación y exportación en cuanto a la nomenclatura y tasa impositiva.
- El establecimiento de tarifas promocionales en ferrocarriles y líneas aéreas del sector público.
- Ampliación del sistema de licencias de importación con el fin de evitar la importación de artículos suntuarios o de aquellos que puedan ser producidos en nuestro país.

2.3.3 Las Medidas Jurídicas:

Las principales medidas jurídicas relativas al comercio exterior fueron las siguientes:

La expedición de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. La ley permite orientar la inversión extranjera a complementar la inversión nacional, evitando el desplazamiento del inversionista nacional y orientando la producción hacia los mercados de exportación.

La expedición de la Ley sobre Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas ha sido una medida que permite reducir considerablemente los gravámenes por el pago de regalías y ha eliminado las cláusulas restrictivas a la producción nacional y de nuestra exportación en los contratos de transferencia de tecnología.

La expedición de la Ley de Inversiones y Marcas que establece mecanismos para que el derecho a la patente no se utilice como obstáculo para la no utilización del invento y permite la alternativa de que, si el titular no lo hace, pueda hacerlo un tercero, tanto para sustir el mercado interno como el externo. En lo que a marcas se refiere se libera del riesgo que implica el utilizar marcas extranjeras, tanto en nuestro mercado, como en el exterior.

2.3.4 Las Medidas Diplomáticas:

Entre las principales medidas diplomáticas adoptadas en materia de comercio exterior están:

— La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los-

Estados.

- La creación del Sistema Económico Latinoamericano.
- La celebración de 14 convenios comerciales bilaterales.
- La celebración de un acuerdo con la Comunidad Económica Europea para intensificar el intercambio y la cooperación financiera y tecnológica, entre los países miembros de la comunidad y México.
- La celebración de un acuerdo comercial con el Consejo de Ayuda Mutua Económica, que fortaleció los vínculos comerciales con los países socialistas; y fue el primer acuerdo que firma dicho consejo con un país de América Latina.
- La formación de una comisión mixta con los países que forman el Pacto Andino.
- La formación de una comisión mixta con los países integrantes de la Asociación de Libre Comercio del Caribe.
- El incremento de las misiones comerciales al exterior y de consejeros comerciales.

- ¹ Banco Nacional de Comercio Exterior, La política económica - del nuevo gobierno. México, p. 226.
- ² Ibid., pp. 176-177.
- ³ Ibid., p. 18.
- ⁴ Banco Nacional de Comercio Exterior, Suplemento Comercio Exterior. México, Vol. 26, Núm. 8 Agosto de 1976, pp. 19-25.
- ⁵ Banco Nacional de Comercio Exterior Op. Cit., p. 180.
- ⁶ Banco Nacional de Comercio Exterior, Suplemento Comercio Exterior. México, Vol. 26, Núm. 8 Agosto de 1976, pp. 39-41.
- ⁷ Centro de Investigaciones Agrarias, "Estructura agraria y de desarrollo agrícola en México". México, 1970, Vol. I, pp. 282- - 287.
- ⁸ Banco Nacional de Comercio Exterior Op. cit., p. 178.
- ⁹ Banco Nacional de Comercio Exterior, Suplemento, Op. cit., - p. 27.
- ¹⁰ Banco Nacional de Comercio Exterior, Op. cit., p. 219.
- ¹¹ La fuente de información referente a las medidas institucionales, fiscales, jurídicas y diplomáticas es: Banco Nacional de Comercio Exterior, "La política del nuevo gobierno". México, 1971, pp. 133-161 y Presidencia de la República, El gobierno - mexicano. Segunda época, Vol. 63, febrero de 1976, pp. 215-237.
- ¹² Para referirnos al Instituto Mexicano de Comercio Exterior, en algunas ocasiones se emplearán sus siglas IMCE.
- ¹³ Cuadro adjunto, del antiguo y nuevo régimen de estímulos -- fiscales a la exportación, pp. 48-49.

Capítulo III

El Instituto Mexicano de Comercio Exterior

CAPITULO III

EL INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR

3.1 Antecedentes¹

El 7 de diciembre de 1970 fue expuesta ante el H. -- Congreso de la Unión la iniciativa de ley que propone la creación de un organismo denominado Instituto Mexicano de Comercio Exterior, la cual, una vez que se aprobó, fue presentada por -- el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Fe-- deración el 31 de diciembre del mismo año. De acuerdo al plazo establecido por la ley ya organizada, el Instituto se inauguró por el presidente de la República el 23 de febrero de 1971.

Su creación pone de manifiesto la voluntad de dar -- una nueva orientación al esfuerzo de desarrollo del país y de-- considerar el comercio exterior como pieza fundamental.

Aunque de manera estricta no existen antecedentes -- del IMCE, durante la década de los sesenta se efectuaron acti-- vidades que, agrupadas, fueron las bases para el desarrollo -- del comercio exterior, de nuestro país, así, para la promoción y coordinación del comercio de México con el exterior, se crea-- ron diversos organismos, tales como el Comité Coordinador de -- las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior, -- la Comisión para la Protección del Comercio Exterior de Méxi-- co, el Comité de Importaciones del Sector Público, la Comisión

Nacional de Fletes Marítimos, y el Centro Nacional de Información sobre Comercio Exterior, que fueron absorbidos en sus funciones por el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

El Instituto, según el artículo primero de la Ley -- que lo crea, "es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su denominación será "Instituto Mexicano de Comercio Exterior", y su objetivo es fomentar el comercio exterior del país, coordinar los esfuerzos orientados a promoverlo y fungir como órgano asesor. A este respecto, resulta conveniente mencionar lo que se entiende por organismo descentralizado.

La Ley para el control, por parte del gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, señala en su artículo segundo que:

Son organismos descentralizados las personas morales creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos: I. Que su patrimonio se constituye total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y II. Que su obje-

to o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes y recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.²

3.2 Las Atribuciones

Las atribuciones del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, que están estipuladas en el artículo segundo de la Ley que lo crea. Para mayor claridad he agrupado en atribuciones de fomento al comercio exterior, de consulta, de estudio e investigación, de coordinación y colaboración.

Las atribuciones de fomento al comercio exterior son las siguientes:

- Fomentar el comercio exterior del país en todos sus aspectos;
- Difundir los productos mexicanos en los mercados externos, para crear y aumentar su demanda;
- Apoyar a los exportadores de bienes y servicios en la venta de sus productos o en la prestación de sus servicios en el mercado internacional;
- Proporcionar a los exportadores la asesoría técnica necesaria, incluyendo información y asesoría sobre diseño industrial, empaque, embalaje y registro de marcas y patentes;

- Proporcionar información y ayudar en los trámites ante la Administración Pública, cuando los interesados lo soliciten;
- Mantener informadas a las entidades y dependencias correspondientes sobre los excedentes de productos en el mercado interno y de las posibilidades de exportarlos;
- Fomentar la asociación de cualquier individuo que tenga relación con el comercio exterior: productores, comerciantes, distribuidores y exportadores, a fin de estimular el incremento del comercio exterior;
- Informar a los sectores productivos del país sobre las demandas internacionales de productos y servicios;
- Brindar auxilio a los exportadores en la colocación de sus productos y servicios en el exterior;
- Impulsar la exportación de productos artesanales-manufacturados y semimanufacturados;
- Participar y organizar exposiciones para promover productos nacionales;
- Organizar y participar en misiones comerciales y buscar que las comerciales internacionales visiten nuestro país;

- Establecer misiones comerciales en el exterior y en organismos internacionales (en estos últimos - con la acreditación de la Secretaría de Relaciones Exteriores);
- Sostener un servicio de difusión relacionado con el Comercio Exterior;
- Propiciar el establecimiento de centros de capacitación en comercio exterior;
- Organizar eventos culturales relacionados con el comercio exterior de México, en colaboración con las demás entidades de la administración pública, y
- Elaborar y mantener actualizado el registro de importadores y exportadores.

Las atribuciones de consulta, son:

- Sugerir el establecimiento de actividades que tengan como objetivo específico la exportación;
- Emitir opiniones a solicitud de las dependencias del Ejecutivo Federal, sobre los siguientes temas: aranceles, controles de exportación e importación y, en general, sobre cuestiones relacionadas con el comercio exterior, y
- Opinar y proponer tratados comerciales ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Son atribuciones de coordinación y colaboración las siguientes:

- Ser la herramienta de coordinación entre el sector privado y público de sus actividades para el comercio exterior (para este efecto coordinará -- sus actividades con las entidades de la Administración Pública Central y Paraestatal), y
- Colaborar con la Secretaría de Industria y Comercio en la fijación y vigilancia de las normas de calidad de los productos destinados a la exportación.

Son atribuciones de estudio e investigación:

- Estudiar y proyectar planes, programas y políticas sobre comercio exterior para ser sometidos a consideración del Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Industria y Comercio;
- Estudiar los factores que inciden en el comercio exterior y las políticas adoptadas por otras naciones que de alguna manera afectan el comercio exterior mexicano;
- Investigar qué productos nacionales, así como sanciones, pueden tener demanda en el exterior y en qué medida;
- Estar informado sobre la política que observan --

otros países, acerca del transporte de productos;

— Estudiar y resolver las solicitudes de importación de las entidades de la administración pública.

La fracción XXXIX, del artículo 2 de la ley del IMCE, señala como atribución del Instituto: "Llevar un registro de los fletes marítimos nacionales y extranjeros de los volúmenes de mercancías transportadas al exterior, y proponer una política de coordinación en esta materia a efecto de coadyuvar al desarrollo de la marina mercante del país".³ A este respecto, me gustaría comentar que en el capítulo segundo está apuntada una de las medidas institucionales, tomada para promover la política de comercio exterior: la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, organismo de coordinación destinado a armonizar las múltiples organizaciones y funciones que de alguna manera tienen que ver con la navegación marítima. Luego entonces la atribución encomendada al IMCE —que acabo de citar— significa una superposición de acciones e instancias duplicadas de responsabilidades y funciones, con la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, quien debería ser la única encargada de coordinar el transporte de mercancías por vía marítima —y no el IMCE—, así como llevar el registro de los fletes marítimos nacionales y extranjeros. Seguramente estas atribuciones correspondían a la Comisión Nacional de Fletes Marítimos, a la

cual el IMCE absorbió en sus funciones. Surge entonces una interrogante: ¿Por qué, siendo el IMCE y la Comisión Nacional -- Coordinadora de Puertos, organismos creados simultáneamente, -- fue el primero y no la Comisión la que absorbió las atribuciones que correspondían a la Comisión de Fletes Marítimos?

3.3 La Estructura⁴

La estructura del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, que presento a continuación, es la existente en el lapso que abarca el presente trabajo; es decir, el periodo presidencial de 1970-1976. En la actualidad la organización continúa igual, a excepción del Departamento de Análisis y Sistemas, que se denomina actualmente Departamento de Organización y Sistemas.

Consejo de Administración:

El Consejo de Administración consta de un presidente, que es el titular de la Secretaría de Industria y Comercio; un Vicepresidente, titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores; representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes y Patrimonio Nacional; Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco de México, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la república mexicana.

Insertada en el Consejo de Administración, se encuentra la Comisión Ejecutiva, encargada de vigilar la ejecución de los acuerdos. Está integrada por los Secretarios de Industria y Comercio, Relaciones Exteriores y Hacienda y Crédito Público. Su estructura es como sigue:

1.0 Director General

1.1 Subdirector General Técnico

1.1.1 Contraloría

1.1.2 Departamento Jurídico

1.1.3 Dirección de Planeación y Estudios

1.1.4 Dirección de Administración

1.1.4.1 Departamento de Análisis de Sistemas

1.1.5 División de Diseño

1.1.6 División de Productividad y Tecnología

1.2 Subdirector General de Promoción

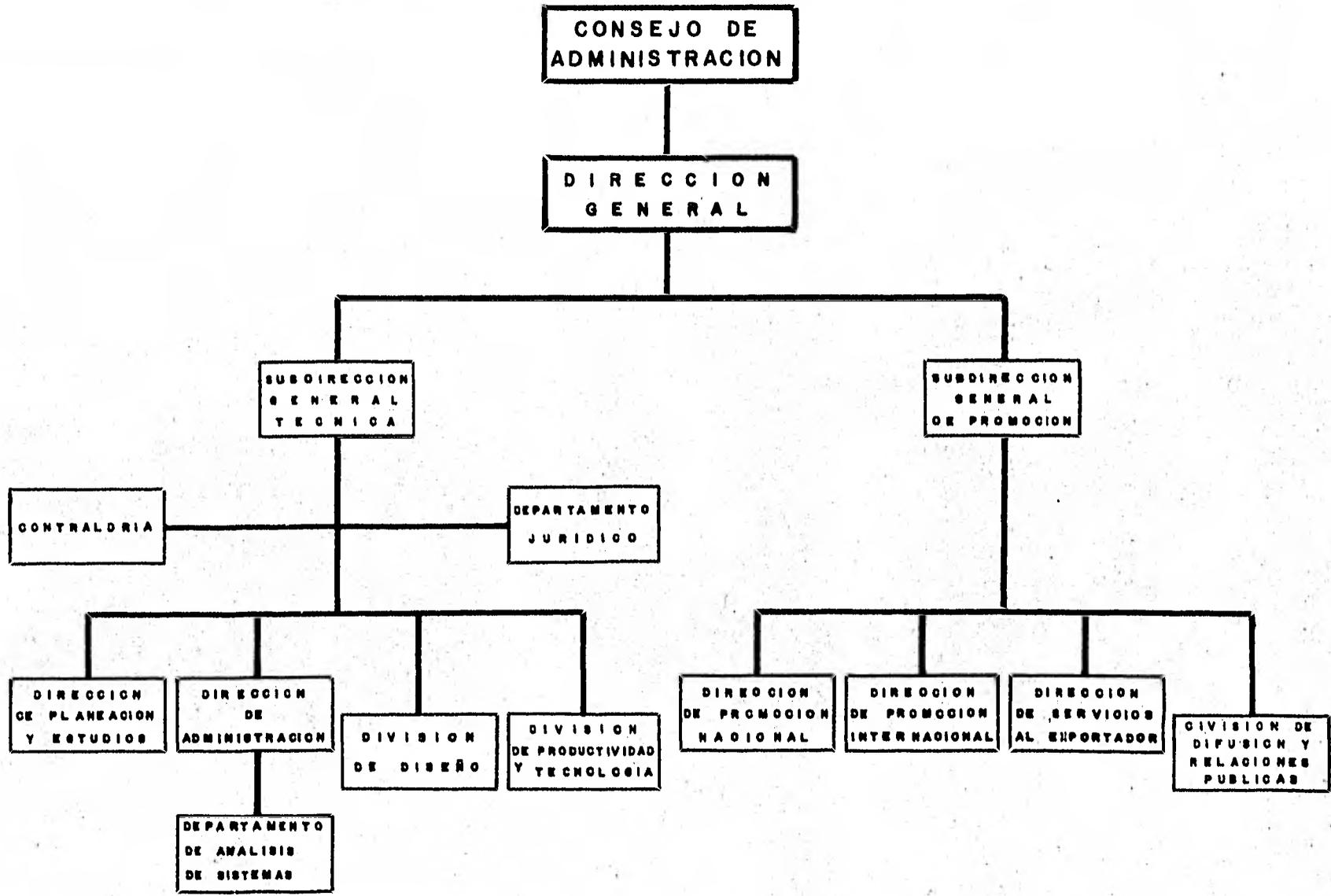
1.2.1 Dirección de Promoción Nacional

1.2.2 Dirección de Promoción Internacional

1.2.3 Dirección de Servicios al Exportador

1.2.4 División de Difusión y Relaciones Públicas

FUENTE: Manual de Organización del Gobierno Federal 1974, Organismos Descentralizados y Empresas de participación estatal. p. 481



3.4 Funciones

En este punto se sintetizan las funciones de las unidades administrativas que conforman el Instituto Mexicano de Comercio Exterior:

Consejo de Administración

Determinar y proveer lo necesario para las atribuciones del Instituto; estudiar y aprobar las políticas y planes en materia de comercio exterior, y supervisar los resultados del organismo. Además designar al director general, subdirector general, directores de área y representantes en el exterior.

Director General

Dirigir las operaciones administrativas y técnicas del Instituto; aplicar las decisiones del Consejo de Administración, y representarlo en actos legales.

Subdirector General Técnico

Sustituir al Director General en ausencia temporal, y supervisar las unidades administrativas bajo su línea de mando.

Contraloría

Proteger el patrimonio del Instituto, coordinar la elaboración de las propuestas de ingresos y egresos.

Departamento Jurídico

Servir de órgano de consulta en materia legal; intervenir en los asuntos legales del Instituto; elaborar contratos y convenios, y formular proyectos de Ley relacionados con las funciones del Instituto.

Dirección de Planeación y Estudios

Estudiar lo referente al comercio exterior; elaborar estadísticas; proyectar planes, políticas y programas sobre comercio exterior; atender las labores del Comité de Importaciones del Sector Público del Consejo Nacional del Comercio Exterior y de la Comisión Técnica para la integración Latinoamericana.

Dirección de Administración

Administrar el personal y recursos materiales del Instituto.

Departamento de Análisis de Sistemas

Realizar todo lo correspondiente a organización y métodos; y mantener comunicación con la Secretaría de la Presidencia, para coordinar sus funciones con el programa de reforma administrativa, implantado por medio de las unidades de organización y métodos.

División de Diseño

Promover y asesorar en materia de diseño al Instituto y los exportadores.

División de Productividad y Tecnología

Propiciar el establecimiento de centros de capacitación y eventos sobre comercio exterior y recomendar las medidas y técnicas convenientes para aumentar la productividad y calidad.

Subdirector General de Promoción

Substituir al Director General y al Subdirector General Técnico en ausencia temporal, y supervisar y controlar las unidades administrativas bajo su línea de mando.

Dirección General de Promoción Nacional

Fomentar y orientar la producción nacional hacia la exportación, y promover el establecimiento de comisiones estatales de comercio exterior.

Dirección General de Promoción Internacional

Fomentar y apoyar la demanda de los productos nacionales en el exterior, e instalar y administrar las representaciones en el exterior.

Dirección de Servicios al Exportador

Asesorar al exportador en los requerimientos y meca-

nismos para exportar, y atender las funciones derivadas de la comisión nacional de fletes marítimos.

División y Difusión y Relaciones Públicas

Dar una imagen positiva del IMCE, a través de la realización de campañas promocionales; y elaborar resúmenes diarios de la información de la prensa.

¹ Las fuentes para la elaboración del capítulo III de la presente investigación son: Presidencia de la República, Manual de organización del gobierno federal 1974, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, pp. 479-487, y Presidencia de la República, Manual de organización de la administración pública paraestatal, 1977, vol. I, pp. 17-134, y -- vol. III, pp. 191-199.

Los manuales de organización son fuentes utilizadas en los antecedentes, estructura y funciones, especialmente, el Manual de organización del gobierno federal 1974, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y de manera complementaria se utilizó folletería diversa del IMCE.

Así como: Banco Nacional de Comercio Exterior, La política económica del nuevo gobierno, pp. 323-333, donde se encuentra contenida la Ley que crea al IMCE y es la fuente de las atribuciones.

² presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Manual de Organización de la Administración pública paraestatal, vol. I, p. 97.

³ vid. Banco Nacional de Comercio Exterior, La política económica del nuevo gobierno, p. 332.

⁴ vid. organigrama anexo.

Capítulo IV

El Sector Externo de la Economía Mexicana, 1970-1976

CAPITULO IV

EL SECTOR EXTERNO DE LA ECONOMIA MEXICANA 1970-1976

4.1 El Sector Externo de 1970 a 1975

Durante el quinquenio de 1970 a 1975¹ el déficit en la balanza, en cuenta corriente, creció a una tasa promedio -- anual del 27 por ciento. La balanza de servicios (A), que comprende transacciones fronterizas y turismo, aunque superavitaria, sólo creció al 6.1 por ciento promedio anual. La balanza de servicios (B), que comprende la balanza de servicios (A), -- más los pagos de renta de capital, continuó siendo deficitaria y tuvo una altísima tasa de crecimiento de 38.5% promedio --- anual.

Durante este periodo las exportaciones mexicanas crecieron a una tasa promedio anual del 17.4 por ciento, superior a la tasa promedio de la década de los sesenta. En el aumento de la dinámica de las exportaciones, fue decisiva la participación de las exportaciones de productos manufacturados, que en 1970 representaban el 25.2 por ciento del total de las exportaciones. En 1975 ascendió a un 42 por ciento.

También se dio una diversificación del destino de -- las exportaciones. En 1970 los Estados Unidos recibían el 70 -- por ciento de las ventas mexicanas y en 1975 se redujeron a -- 59.9 por ciento.

Sin embargo, hay que considerar que la dinámica de crecimiento de las importaciones es superior. Su tasa es de casi 22 por ciento promedio anual, parecida a la de cinco años anteriores, que fue de 9.5 por ciento, y representa el crecimiento enorme del endeudamiento externo.

En el plano internacional se produce una crisis económica, a partir del otoño de 1973. Las naciones industrializadas, aunque experimentaron crecimientos altos, éstos se acompañaron de una fuerte alza de precios en los alimentos, después de las escasas cosechas de 1972-73, de tensiones monetarias internacionales y de un incremento en el precio del petróleo. Estos factores causaron graves problemas al comercio, al sistema de pagos y a la economía mundial, que se reflejaron con fuerza en los años siguientes.

El volumen del comercio mundial se redujo en un 5 por ciento en 1974. Los países desarrollados, en 1975, cuyo comercio representa alrededor del 70 por ciento del comercio mundial, redujeron sus importaciones en un 15 por ciento. Todo ello acompañado por políticas proteccionistas y por una baja tasa de crecimiento de los países desarrollados, que en algunos casos fue negativa. Tal es el marco en que la economía nacional y el comercio exterior de México se desarrolló.

A partir de 1971² la economía mexicana da inicio a una etapa en que las señales de éxito del "desarrollo estabili

zador" desaparece; asimismo, acentúan el deterioro; las primeras manifestaciones estuvieron dadas por contracción de las inversiones privadas y el incremento de la tasa de inflación; esto, después de un prolongado lapso de estabilidad de precios.

Ante el desequilibrio fiscal y externo, así como por las presiones inflacionarias, el gobierno optó en 1971 por realizar ajustes, en los cuales se contemplara el descenso de la tasa de crecimiento del PIB hasta el 5 por ciento. Con ello se creyó se reducirían las importaciones, que el déficit fiscal - se frenaría y que las presiones inflacionarias serían controladas, más la dosis estabilizadora resultó ser excesiva y la tasa casi similar a la de la natalidad. La economía mexicana entró así a su primer año de estancamiento productivo, o sea, de "atonía".

Al disminuir la inversión, se redujo el volumen de - las importaciones. Pero la tasa inflacionaria, pese a la reducción del PIB, pasó del 5.0 por ciento en 1970 a 5.4 por ciento en 1971, aumentó la desocupación y la capacidad productiva no-utilizada.

En 1972 el gasto público se incrementó en 24.6 por - ciento. El circulante, también se incrementa; sin embargo, no-fue acompañado por una ampliación de la inversión del sector - privado, y la tasa de crecimiento del PIB fue de 7.3 por ciento, resultado del incremento de la inversión pública. En este-

año hubo un importante aumento del valor de las exportaciones, que pasó de un 8.0 por ciento en 1971 a un 20 por ciento en -- 1972. El incremento del gasto público provocó que el déficit - público se duplicara; por lo tanto, la deuda externa, de - -- 4 548.8 millones en 1971, creció a 5 064.6 millones en 1972. - El déficit externo se incrementó en un 4.8 por ciento, pero no fue alto por el aumento de las exportaciones y por el estanca- miento de la inversión privada.

Durante 1973 el PIB tuvo una tasa de crecimiento del 7.6 por ciento como consecuencia de una alta tasa de crecimiento de la inversión pública (22.9 por ciento) y de una reanima- ción de la inversión privada, en mucho atribuible a la reposi- ción del capital invertido: su tasa de crecimiento fue de 10.8 por ciento. Sobre las presiones inflacionarias se empezó a perder el control; la tasa de inflación se disparó hasta el 12.1- por ciento; el alto ritmo de actividad económica y la infla- - ción permitieron a los empresarios aumentar sus ganancias. En- 1972 se incrementaron sus utilidades en 26.6 por ciento y en - 1973 al 36 por ciento.

El mantenimiento del alto ritmo de actividad económica, durante dos años, favoreció el desequilibrio externo, que- se incrementó a 54.4 por ciento en 1973 y tuvo por causa el -- aumento de la deuda externa y de las importaciones (31.6 por - ciento).

En 1974 el crecimiento del PIB disminuye a 5.9 por ciento adecuándose a la realidad de la economía mexicana, pues el crecimiento de 1972 y 1973 se debió al aumento del gasto público, con el consiguiente endeudamiento. En 1974 se restringe el gasto público, ya que sólo creció en 3.4 por ciento; la tasa de inflación aumentó (23.7 por ciento), coincidiendo con la desaceleración del crecimiento del PIB. Es conveniente resaltar que la política restriccionista de 1974, fue puesta en marcha en el momento en que los países capitalistas desarrollados sufrían fuertes presiones inflacionarias y depresión económica. A esto contribuyó la llamada crisis del petróleo, y de esta suerte, a la contracción productiva e inflación internas vinieron a sumarse al estancamiento y la inflación internacionales. El acaparamiento de bienes básicos contribuyó en buena medida a la inflación. La inversión privada creció en 20.1 por ciento en 1974, principalmente por razones de reposición de capital.

Como resultado de las inversiones del sector privado, crecieron las importaciones (48.2 por ciento), sumado al pago de renta de capital exterior, el desequilibrio externo aumentó en 117.6 por ciento con respecto a 1973.

La persistencia del déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos y el desnivel de los precios internos y externos, determinaron una sobrevaluación del peso mexicano. La sobrevaluación del peso entonces se convirtió en un subsidio a

la importación.

En 1975, pese al estancamiento del valor de las exportaciones mexicanas, la tasa de crecimiento del déficit externo experimentó una reducción al pasar de 117.6 por ciento en 1974 a 44.4 por ciento en 1975.

Las importaciones también experimentaron una reducción en su dinámica de crecimiento: de 48.2 por ciento en 1974 disminuyeron a 12.3 por ciento en 1975. El volumen de las importaciones es imputable en buena medida a la expansión de la inversión pública (19.9 por ciento). La inversión del capital privado se destinó principalmente a la reposición del capital fijo consumido y experimentó una reducción del 1.6 por ciento, en términos reales respecto del año anterior.

Aunque la inversión pública no consiguió compensar la baja de la inversión privada, la tasa de crecimiento del PIB fue de 4.1 por ciento. Al desequilibrio externo contribuyó en buena parte el pago de factores al exterior, a pesar de haber disminuido su crecimiento; así, en 1974 la tasa de crecimiento de 57.7 por ciento y en 1975 de 28.6 por ciento. A pesar de que las tasas de inflación y de crecimiento del desequilibrio externo habían disminuido, era evidente que el mantenimiento de la paridad cambiaria se hacía cada vez más difícil. La especulación aumentaba al igual que la fuga de capitales (el saldo de errores y omisiones en 1975 fue de (460.0 millo-

nes de dólares), por lo que para sostener el tipo de cambio -- era preciso que el Estado se dendeudara más.

4.2 El sector externo en 1976

En 1976, la crisis de la economía mexicana llega a su punto más álgido. 1976, por lo tanto, será recordado de manera especial durante mucho tiempo. El gobierno desistió de -- sostener el ritmo de actividad económica general y de mantener el tipo de cambio.

En lo que debería haber reducción hubo aumento, y vi ceversa. La inversión pública y privada permanecieron estanca-- das. Debido al estancamiento de la inversión y de la actividad económica general, se provocó una disminución del ¹desequili-- brio externo; se dio un aumento de 16.9 por ciento de las ex-- portaciones, y una reducción de la tasa de importaciones (4.4-- por ciento). A ello contribuyó también la flotación de la divi-- sa sa mexicana, aunque en menor medida. El pago de intereses -- de la deuda externa tuvo un fuerte incremento (41.6 por cien-- to).

La contratación de la deuda fue producto en buena me-- dida de las maniobras de los especuladores contra el peso mexi-- cano. La fuga de capitales, iniciada en 1973, cobró en el año-- de 1976 una dinámica irrefrenable de proporciones enormes; si-- multáneamente, la banca experimentó una disminución en la cap-- tación de recursos. El Banco de México, a fin de aminorar am--

bos factores, autorizó la apertura de depósitos en dólares. -- Sin embargo, esta medida no tuvo el resultado esperado. Tampoco las reiteradas exhortaciones y declaraciones del presidente y los secretarios de Estado lograron frenar la fuga de capitales. Así, por ejemplo, el Presidente expresaba en su quinto informe presidencial que "mantener la plena convertibilidad con el presente tipo de cambio de 12.50 pesos por un dólar, siguiendo siendo pieza vital del manejo de nuestra política económica".³

4.2.1 La devaluación del peso mexicano

Fue el 31 de agosto de 1976 cuando el secretario de Hacienda y Crédito Público anunció que se cambiaba el tipo de cambio con respecto al dólar, en una proporción de casi 100 por ciento. Posteriormente, él mismo y el director del Banco de México, realizaron un convenio con el Fondo Monetario Internacional, de facilidad ampliada, por el cual el Gobierno Mexicano se comprometía a moderar su gasto y a castigar salarios.

El presidente, en su último informe de gobierno, ante el Congreso de la Unión, explica las razones que llevaron al gobierno a modificar el tipo de cambio de la divisa mexicana y los objetivos que con ello se perseguían. El presidente declaró que durante su administración se adoptaron medidas para combatir el aumento del déficit de la balanza comercial. Se han usado diversas herramientas para estimular las exportacio-

nes nacionales.

Se les ha favorecido con un mecanismo de compensación de impuestos —CEDIS— y de sistemas especiales de financiamiento y de garantías. Se ha hecho un esfuerzo institucional masivo, de promoción de ventas en la mayor parte de los países del mundo. Se ha aplicado también un estricto control de las importaciones; acentuarlo más aún, afectaría abastecimientos vitales de materias primas y de equipo y maquinaria que requieren las actividades productivas nacionales.⁴

El presidente continúa señalando que "las medidas mencionadas aunque de gran utilidad para la economía nacional, no ha logrado restaurar en escala suficiente el dinamismo de nuestras exportaciones de mercancías".⁵

No sería adecuado resolver la carencia de divisas explotando exhaustivamente la riqueza petrolera de México, en detrimento del patrimonio nacional. En el análisis del comportamiento del comercio exterior se observan signos negativos y el conocimiento de esta situación conlleva la salida de capitales temerosos; y esta situación no debe continuar.

Es justificado obtener recursos financieros externos, destinados a mejorar la eficiencia del aparato productivo nacional. Es menos justificable recurrir al crédito externo, pa-

ra financiar de manera permanente las deficiencias de la producción nacional.

Pero resulta absolutamente inaceptable el permitir que la deuda pública externa y las reservas básicas de oro y divisas del Banco de México, sirvan para financiar salidas especulativas de capital fuera de México.

Ciertamente, el tipo de cambio podía seguirse manteniendo por medio del endeudamiento externo y contrayendo la actividad económica y el nivel de empleo, pero ello traería consecuencias sociales peligrosas y no es acorde con la política económica de su administración.

Por otra parte, se debe tener presente que los esfuerzos realizados se vieron afectados negativamente y frenados por las dificultades derivadas de la coyuntura mundial, que ha tenido efectos altamente desfavorables en la economía mexicana, modificando la posición de la economía de México respecto del exterior.

El tipo de cambio de \$12.50 por un dólar ofrecía limitaciones a la restructuración económica nacional y a la generación de empleos, la cual debe apoyarse en el incremento de la dinámica exportadora, tanto de bienes, como de servicios y, en general, en un aumento de la producción para lograr los objetivos deseados. "El tipo de cambio actual ya no es conciliable en estos momentos, como lo fue en el pasado con nuestras

metas".⁶

El presidente explica por qué no es conveniente fijar un nuevo tipo de cambio y establecer un control de divisas. Y expresa: No es conveniente establecer de inmediato el mismo, ya que las variaciones cambiarias de las divisas más importantes continúan, al igual que las presiones inflacionarias. Los precios de las materias primas estarán sujetos a graves fluctuaciones. Los movimientos internacionales de capital que afectan a muchas divisas incluido el peso, no presentan signos de abatimiento.

Las divisas, susceptibles de ser controladas, serían insuficientes, en mucho, a las necesidades para las importaciones, además de que en caso de implementarse el control de cambios, aparecería el mercado negro de divisas.

La paridad cambiaria debe ser flexible y establecerse en condiciones de libre convertibilidad; además debe determinarse por las condiciones del mercado. El nuevo tipo de cambio, para ser correcto, debe cumplir con el objetivo de alentar las exportaciones de bienes y servicios y desalentar las importaciones.

El presidente estima que será de gran utilidad para la administración que continúa la flotación del peso mexicano, que le permitirá reactivar la economía, expandiendo la oferta de alimentos, vestido y vivienda; multiplicar los empleos y la

seguridad social. Además tiene la certeza de que su sucesor sa
brá aprovechar la medida para impulsar el desarrollo del país.

¹ Para información sobre indicadores económicos del quinquenio 1970-1975, véase René Villarreal, "El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)", pp. 198-204.

² Sobre la información económica de México desglosada año por año, véase Pablo González Casanova, "México hoy", pp. 48-94.

³ Banco Nacional de Comercio Exterior, Comercio Exterior, vol. 25, núm. 9, septiembre de 1975, p. 972.

⁴ Banco Nacional de Comercio Exterior, Comercio Exterior, vol. 26, núm. 9, septiembre de 1976, p. 1101.

⁵ Ibid., p. 1101.

⁶ Ibid., p. 1101.

C o n c l u s i o n e s

CONCLUSIONES

Considero conveniente hacer un repaso del trabajo para efectos de claridad. Así, tenemos que en el desarrollo de la investigación se puede apreciar en el primer capítulo la estrategia de sustitución de importaciones, con la cual el gobierno mexicano pretendía industrializar el país, considerando que esta industrialización sería acompañada por un mejoramiento del nivel de vida de la población, así como por el fortalecimiento de la independencia de la nación.

Sin embargo, los resultados obtenidos no fueron del todo los esperados. Si bien se lograron progresos notables en la industrialización del país, la industria naciente carecía en mucho de capacidad de competencia para con el exterior. Sus costos de producción, en términos generales, se puede afirmar que eran elevados y su calidad no era la óptima.

Por lo que al nivel de vida respecta, en lugar de darse una mejor distribución del ingreso, éste tendió a concentrarse y castigar los salarios en términos reales.

La independencia económica del país no se vio fortalecida sino antes lo contrario, se advirtió un debilitamiento por el aumento del desequilibrio externo.

En la década de los sesenta se pone en escena el llamado "desarrollo estabilizador", que tuvo como características: recurrir para su financiamiento al crédito externo como

fuerza sustancial; mantener una carga tributaria y las tarifas de las empresas públicas bajas, y sostener una estabilidad de precios y cambiaria.

Esta política económica desembocó en las limitaciones que presentaba la economía en la década de los sesenta, que se manifestaban en el sector agrícola, cuyo crecimiento se detuvo. Esto también se dio en los otros sectores clave de la economía, como los energéticos.

La concentración del ingreso se acentúa en perjuicio del mercado interno. Así también, el excesivo proteccionismo - estatal propició la importación de bienes de capital, limitando así la posibilidad de exportar. En términos generales, el -desequilibrio externo se profundizaba cada vez más, convirtiéndose en peligroso cuello de botella para el desarrollo económico del país.

En el segundo capítulo se aborda la política económica del periodo 1970-1976, en la que se pueden encontrar correctivos a las limitaciones mencionadas. Por esto, tenemos como característica principal de la política económica global: pretender que el crecimiento económico se vea acompañado por una mejor distribución de los beneficios del mismo.

La política fiscal y financiera estaba orientada a - aumentar la captación de recursos; esto con el fin de evitar - el crédito y mejorar la distribución de la carga tributaria a-

los sectores de la población y entre la federación, estados y municipios.

En lo que al sistema financiero respecta, éste había tenido un crecimiento muy rápido, por lo que se establecieron modificaciones destinadas a mejorar y aumentar el control que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerce sobre este sistema.

En el sector agrícola, el Estado enfrentó los problemas del campo por medio de la industrialización rural; la canalización de recursos financieros e infraestructura, y la acción de comisiones coordinadoras y organismos descentralizados, que concentran su actividad sobre las zonas marginadas.

La política comercial externa, la cual se trata con mayor amplitud por ser el aspecto central de nuestro objeto de estudio, establecía metas destinadas a la solución de los problemas de la economía mexicana para con el exterior, al mismo tiempo que se buscaba redefinir las relaciones económicas entre los países fuertes y los débiles.

Esta política se orientaba a promover las exportaciones por considerarlas vitales, ya que con los ingresos generados por ellas se podría financiar la compra de productos y servicios necesarios para el país, y se compensaría la salida de divisas por concepto de pago de la deuda externa. Además se dedica especial atención a los productos manufacturados, buscán-

dose también la exploración y penetración de nuevos mercados.

También dicha política se orientó a fortalecer la comercialización y los canales de distribución de los productos-mexicanos, con la intención de difundirlos en el exterior mediante eventos promocionales, ferias, publicidad, etcétera.

Este último punto de la política comercial externa se aplicó principalmente con la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, del cual hablaremos más adelante.

Las medidas tomadas en esta política fueron muy variadas y las agrupamos en institucionales fiscales, jurídicas y diplomáticas.

El capítulo tercero se refiere al Instituto Mexicano de Comercio Exterior, organismo descentralizado, cuya ley que lo creó fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970. El IMCE no cuenta, de manera estricta con antecedentes, aunque se puede decir que las actividades de varios organismos, tales como la Comisión para la Protección del Comercio Exterior de México, el Centro Nacional de Información sobre el Comercio Exterior, etcétera, sentaron las bases para la creación de la organización.

Con relación a las atribuciones del Instituto, destaca aquella que señala como su labor fomentar el comercio exterior del país en todos sus aspectos, y difundir en los mercados internacionales los productos nacionales para crear y --

aumentar su demanda; apoyar a los exportadores en la venta de sus bienes y servicios, así como proporcionar asesoría técnica a los exportadores en materia de diseño, registro de marcas y patentes, embalaje, empaque, etcétera.

Sobre esta atribución, quiero resaltar su correspondencia con el último elemento de la política comercial externa que acabo de mencionar; esto es, lo relativo al fortalecimiento de la comercialización y distribución de los productos mexicanos.

A mi juicio, lo anterior constituye la principal -- esencia sustantiva de las funciones y estructura del Instituto.

Las atribuciones del IMCE además de las promocionales, pueden agruparse en: de consulta y asesoría, de estudio y análisis, de coordinación y de colaboración.

Con respecto a las funciones y estructura en las que, insistimos, se da una correspondencia con las atribuciones y -- entre sí mismas aunque esto pueda parecer obvio, es conveniente destacar la conexión que existe entre ellas.

En el cuarto capítulo se aborda la evolución del sector externo, en el que se aprecia el comportamiento de la economía y la influencia que sobre ella ejerció la política económica y su implementación. De esta suerte, tenemos que en el periodo 1970-1975, en términos generales, el desequilibrio externo continúa, pese al aumento de las exportaciones mexicanas --

que crecieron a una tasa del 17.4 por ciento promedio anual; - esto, por ser la dinámica de las importaciones superior y por un creciente endeudamiento externo.

En el año de 1973 se presenta una crisis económica - internacional, que se manifiesta en el alza de los precios, en especial, del petróleo y los alimentos. Por tensiones moneta-- rias internacionales, este conjunto de factores provocó proble-- mas en el comercio exterior, el sistema de pagos y la economía mundial. Este conflicto determinó en los años siguientes el -- comportamiento de la economía.

Es así como la economía mexicana se desenvuelve den-- tro de este marco. A partir de 1971 se acentúan los signos de deterioro de la economía; se contrae la inversión privada, y - las presiones inflacionarias escapan al control. La economía - mexicana entra en su primer año de estancamiento.

El Estado, ante esta situación, en los años posterio-- res hasta 1975, aumenta su gasto público, mismo que es finan-- ciado en buena medida por créditos externos en perjuicio de la balanza de pagos. La persistencia del déficit en cuenta co-- rriente de la balanza de pagos y el desnivel de los precios in-- ternos y externos, determinaron una sobrevaluación del peso me-- xicano, lo cual se convirtió en un subsidio a la importación.

Para 1976 la crisis de la economía se manifiesta con toda su fuerza. Entonces el gobierno desistió en sus intentos--

por sostener el ritmo de la actividad económica general y de mantener el tipo de cambio. A causa del sector privado, la inversión permaneció estancada y el desequilibrio externo aumentó.

Por todo ello, la divisa mexicana cambió el 31 de agosto de 1976 su paridad con respecto del dólar en casi un 100 por ciento, realizando posteriormente un convenio con el Fondo Monetario Internacional, en el cual el gobierno mexicano se comprometía a reducir el gasto público y a castigar los salarios.

Una vez que he hecho este repaso, considero conveniente señalar las relaciones causa-efecto encontradas a lo largo de la investigación en función de los objetivos. Así, tenemos que las limitaciones de la economía mexicana en la década de los sesenta dan pie a una nueva política económica. El mismo Estado manifestaba que "debemos como es nuestra obligación, iniciar una política de correctivos a las estructuras, con tendencias negativas del pasado".¹

Y de cómo esta nueva política económica, en su ejecución, fue la causante de la creación en el periodo 1970-76, de 156 entidades y del Instituto Mexicano de Comercio exterior -- que es aspecto central que nos ocupa.

No obstante la vitalidad del nuevo giro de la política comercial externa y de las numerosas y variadas medidas to-

mas, la economía mexicana experimenta un deterioro, en vez de una mejoría, que era lo que se pretendía. Trataremos de explicar el por qué de esta paradoja y ver el papel que al Instituto Mexicano de Comercio Exterior le tocó cumplir hasta 1976, año en que la crisis de la economía se manifiesta con toda su fuerza con la devaluación de la divisa mexicana.

El desequilibrio externo tiene en México una raíz estructural. El proceso de acumulación y reproducción del capital en nuestro país exige entonces, como paso imprescindible, la dependencia para con el exterior. Sin la importación de materias primas y bienes de capital, gran parte del proceso industrial nacional sería imposible. Tal dependencia surgió y se acentuó al configurarse un patrón de acumulación, basado en la producción de bienes de consumo durables, que marginó al sector productor de bienes de capital.

El privilegio otorgado al desarrollo de las industrias de bienes de consumo, fue acompañado por el sacrificio del sector tradicionalmente exportador, que es el sector agrícola y en general el sector primario; en tanto que la industria, que se desarrolló bajo la garantía del proteccionismo, se desarrolló de manera muy ineficiente.

De este modo, a medida que transcurrió la década de los sesenta, las divisas generadas por el turismo y las exportaciones agrícolas, fueron cada vez más insuficientes para cu-

brir brir la demanda, en permanente aumento, de las importaciones. Este fenómeno se vio profundizado por el aumento del turismo mexicano en el exterior. La creciente brecha resultante, hubo de ser cubierta mediante el endeudamiento externo y la inversión extranjera directa.

Esta forma de solucionar el desequilibrio externo, - no tenía otro camino que su expansión: la concertación de más- y mayores créditos externos, destinados a cubrir el pago de la deuda externa ya contraída.

A partir del periodo 1973-1974, se sumaron a las tendencias estructurales anteriores la crisis en la producción de alimentos y la insuficiencia del petróleo, que provocaron su importación y una recesión mundial con fuertes presiones inflacionarias. La crisis económica fue aprovechada por los sectores de más altos ingresos, para realizar actividades especulativas y de fuga de capitales.

Hasta la devaluación de la divisa mexicana, estas -- tendencias se tradujeron en un incremento de la deuda y del desequilibrio externos. La primera sirvió más para afrontar la inflación internacional y para tratar de frenar sin ningún éxito la labor especulativa de la iniciativa privada, que para financiar el aparato productivo nacional.

Todo ello desembocó en la devaluación del 31 de agosto de 1976, a la que, eufemísticamente, la élite en el poder -

le dio el nombre de flotación.

El Estado mexicano, frente a la subordinación financiera del país, los vaivenes de la economía internacional y el desequilibrio externo con raíces estructurales, poco podía hacer. Sin embargo, se debe considerar que el Estado llevó a cabo su política económica dentro de un contexto de "freno y -- arranque". En este sentido, prevalecieron las decisiones de última hora, la improvisación y el apresuramiento que se impusieron en el diseño y aplicación de los programas gubernamentales, y con lo cual la inversión pública perdió eficacia y creció el desorden y la corrupción administrativa. Además, la Administración Pública padecía una duplicación y superposición de responsabilidades y funciones que aumentaban los costos y creaban -- confusión y entorpecimiento de las actividades; lo que el propio Estado reconoce.

Sin embargo debe reconocerse que el propio crecimiento del aparato gubernamental, con el propósito de resolver problemas, cuando éstos se vuelven más agudos y urgentes, propició en algunas ocasiones que la -- creación de nuevos organismos o procedimientos generase la superposición de acciones e instancias con -- doble responsabilidad y función.²

El análisis que se hizo de la política económica del licenciado Echeverría, en el momento de la crisis de 1976, com

binaba con la sucesión presidencial, condiciona, como afirma - Carlos Tello, el estudio de la misma.

De esta suerte, se aceptó sin discusión que la crisis de la economía era producto de la política económica de la administración de Echeverría, que se expresara con toda su fuerza con la devaluación. El financiamiento y la política de gasto público, la creciente participación del Estado en la economía, la política en materia salarial, las relaciones entre la iniciativa privada local y extranjera, se señalaron como errores de la administración Echeverría.

Se considera conveniente realizar algunas consideraciones sobre la creciente intervención del Estado en la economía durante la administración de Luis Echeverría, que, en opinión de algunos, constituyó uno de los factores sustanciales de la crisis de 1976.

Desde su discurso de toma de posesión, Echeverría se ñaló:

México no acepta que sus medios de producción sean manejados exclusivamente por organismos públicos; así mismo ha superado las teorías que dejaban por entero, a las fuerzas privadas el manejo de la actividad económica y que la libre empresa sólo puede ser fecunda, si el gobierno cuenta con los recursos necesarios para coordinar el esfuerzo nacional.

De esta suerte, a las funciones de compensación y -- orientación de la actividad privada, se sumaron las de fomento. Desde los primeros días de la administración se establecieron nuevas entidades del sector paraestatal; el gobierno federal -- adquirió participación del capital social de buen número de em-- presas, muchas de ellas en forma mayoritaria, que cubrían muy-- diversos campos de la actividad económica y social en sus di-- versas operaciones.

La ampliación y diversificación de la intervención -- del Estado en los medios de producción, como era de esperarse, causó enfrentamientos y conflictos con el sector privado, que-- se manifestaba contrario a la intervención del Estado, ya que-- esto implicaba romper las "reglas del juego", esto, al partici-- par el sector público en actividades que tradicionalmente ha-- bía cubierto la iniciativa privada. Esta acusó al gobierno de-- amenazar la continuidad del proceso de desarrollo, al provocar un ambiente de inseguridad con sus medidas de mayor interven-- ción en la economía. Se atacó además la política fiscal y la -- promoción de la colectivización del ejido; la clase dominante-- acusaba también al gobierno no sólo de tolerar, sino de insti-- gar el odio de clases y la agitación y el terrorismo con su po-- lítica populista y su tolerancia hacia los grupos radicales de las organizaciones políticas.

En el caso particular de México, en el periodo presi

dencial de Luis Echeverría, la creciente participación del Estado era necesaria para reanimar la actividad económica; es decir, orientarla; además, atender zonas de menor desarrollo relativo o grupos de productores desprotegidos; satisfacer los requerimientos de productos básicos e incorporar al sector público actividades clave para el país, y promover otras adecuadas al desarrollo alcanzado.

Independientemente de las múltiples razones que justifican la creciente participación del Estado en la economía, incluso en términos de los beneficios que reporta al desarrollo de las economías de mercado, las empresas nuevas y las ya existentes no en todos los casos, fueron eficientemente administradas. Empero, tal situación no es razón que deba limitar la participación del Estado, sino más bien hacerla más eficiente. Además, los resultados financieros negativos de las empresas públicas (indicador utilizado para medir la eficiencia) tenían por causa diversos factores, no relacionados con la competencia y calidad de sus administradores; en especial los subsidios que otorgan las empresas públicas por medio de sus precios reducidos y por el excesivo endendamiento de éstas, motivado también por la política de precios bajos, así como por no haber dotado de suficiente capital a las empresas.

Estos factores afectaron las finanzas de las empresas, como del sector público en su conjunto. La política de precios-

y tarifas bajas transfirió cuantiosos recursos al sector privado. Esta política, al igual que la tributaria, no fue lo suficientemente modificada para lograr sanear las finanzas públicas y naturalmente para convertirse en un sustancial elemento de redistribución del ingreso. De esta suerte, no se llevó a la práctica una profunda reforma tributaria y los ajustes a algunos impuestos buscaron un efecto recaudatorio que nunca fue suficiente ni proporcional al gasto público. Si bien es cierto que los ingresos tributarios aumentaron como proporción del producto interno bruto.

Respecto a los ajustes tributarios, es conveniente señalar que la carga fiscal recayó en forma desproporcional sobre las clases media y popular.

La carga tributaria de los ingresos del capital no fue modificada de manera significativa y el incremento de los impuestos indirectos propició el aumento de los precios.

La administración Echeverría usó buena parte de los instrumentos de política económica para promover la acumulación de capital del sector privado. Así, la política económica se encaminó a estimular la creación de empresas y su crecimiento. La intervención del Estado en la producción de bienes y servicios durante 1970-1976, no fue una intervención que lesionara los intereses del sector privado, sino que su intervención fue ante todo funcional con el desarrollo del sistema ca-

pitalista del país.

Durante este periodo el Estado siguió representando su papel tradicional doblemente clave para la reproducción del sistema: por una parte, creando las condiciones favorables para la acumulación del sector privado y por la otra, interviniendo directamente en el proceso de formación de capital, con el objeto de dinamizar el desarrollo de las actividades productivas y, en esa medida, fortalecer las que realiza la iniciativa privada.

Sin embargo, si bien la política económica de Luis Echeverría marcó cambios, la suma de éstos no constituyó una agresión a los intereses fundamentales de la iniciativa privada. De esta suerte, su propósito fue ampliar el sendero del desarrollo del país que se venía estrechando por las políticas del desarrollo estabilizador, principalmente.

Reflexionando sobre la política económica de la administración de Echeverría, es posible percatarse que si lo que se pretendía en definitiva era sustituir el esquema del desarrollo estabilizador, hubiera sido necesario modificar sustancialmente el sistema de financiamiento; esto, por medio de la carga fiscal significativa de los ingresos provenientes de la propiedad del capital. El no haberlo hecho cuestiona severamente a la política económica de este periodo. Esto se convirtió en un factor más de la crisis de 1976.

En general, en el terreno económico, el gobierno siguió la línea de aplicar reformas, siempre que no lesionaran a la clase empresarial. De esta manera, como ya había sido señalado, la tan anunciada "Reforma Fiscal" se limitó a hacer ajustes menores, y subsidios a la industria, a través de los precios en los servicios energéticos. Sólo se efectuaron reajustes en el marco de una coyuntura económica-crítica, bajo la vigilancia fiscalizadora de los empresarios.

En el terreno político, como expresó Julio Lavastida, hubo ofensiva empresarial que tuvo repercusiones en la "apertura" del régimen, el cual buscaba el fortalecimiento del Estado, a través de la ampliación de su sustento social y de la flexibilización de los canales. Para manejar los conflictos sociales, ésta se realizó en límites muy estrechos que la iniciativa privada hizo retroceder aún más, en muchos terrenos: se retiró el apoyo a algunos sectores universitarios progresistas, se rectificó la política obrera, acercándose a la conservadora y vieja burocracia sindical. En cuanto a los campesinos, ha -- disciplinado a los líderes oficiales más radicales y reprimido a los líderes y campesinos independientes, mediante la negociación o amenazas para que cedan en sus reivindicaciones.

¹ Banco Nacional de Comercio Exterior, México: La política económica del nuevo gobierno, p. 226.

² Vid., Presidencia de la República, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, p. 1.

Bibliografía

BIBLIOGRAFIA

- La política económica del nuevo Gobierno. México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1971.
- Carrillo Castro, Alejandro, et. al. Empresas Públicas (Colección Seminarios # 7), México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978.
- Castelazo R., José, Apuntes sobre teoría de la Administración Pública (cuadernos de política y administración # 1), México, Colegio de licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1977.
- Centro de Investigaciones Agrarias, Estructura agraria y de desarrollo agrícola en México. México, 1970.
- Córdova, Arnaldo, La formación del poder político en México (serie popular era # 15), México, Ed. Era, 1975.
- González Casanova, Pablo, et. al. México hoy; México, 2a. edición, Ed. siglo XXI, 1970.
- Hansen D., Roger, La política del desarrollo mexicano, 5a. edición, México, Ed. siglo XXI, 1970.
- Martínez de N. Ifigenia, La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México. México, Instituto de Investiga

ciones Económicas, Escuela Nacional de Economía, 1960.

— Ortiz Wadgymer, Arturo, La problemática externa de la economía Mexicana contemporánea. (Elementos para su comprensión y estudio), México, mimeografiado.

— Padilla Aragón, Enrique, México desarrollo con pobreza. - - México, Ed. siglo XXI, 1978.

— Pérez Rubio, Rafael, et. al. El desarrollo económico de México. México, Centro Nacional de Productividad, 1968.

— Tello, Carlos, La política económica en México 1970-1976. - México, 2a. edición. Ed. siglo XXI, 1979.

-- Vázquez Ahedo, Gilberto, La consolidación de la producción y servicios como solución al problema de la comercialización internacional de productos manufacturados. México, tesis, - - FCPyS, UNAM 1977.

— Villarreal, René, El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975). México, Ed. FCE, 1976.

HEMEROGRAFIA

- "Boletín mensual de información económica", México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General del -- Sistema Nacional de Información, 1979, Volumen III, Núm. 9.

- "Comercio Exterior", México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1972, vol. 22, Núm. 1.

- "Comercio Exterior", México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1973, vol. 23, Núm. 9.

- "Comercio Exterior", México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1974, vol. 24, Núm. 1.

- "Comercio Exterior", México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1974, vol. 24, Núm. 9.

- "Comercio Exterior", México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1975, vol. 25, Núm. 1.

- "Comercio Exterior", México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1975, vol. 25, Núm. 9.

- "Comercio Exterior", México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1976, vol. 26, Núm. 1.

- "Comercio Exterior", México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1976, vol. 26, Núm. 6.

- "Comercio Exterior Suplemento", México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1976, vol. 26, Núm. 8.
- "Comercio Exterior", México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1976, vol. 26, Núm. 10.
- "Comercio Exterior", México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1980, vol. 30, Núm. 1.
- "Comercio Exterior", México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1980, vol. 30, Núm. 3.
- "Comercio Exterior", México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 1980, vol. 30, Núm. 12.
- "Estadísticas de Comercio Exterior", México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 1979, s/v, s/n.
- "Gaceta UNAM Suplemento 12", México, Universidad Nacional Autónoma de México, cuarta época, vol. III, 7 de junio de 1979.
- "El Gobierno Mexicano", Mexico, Presidencia de la República segunda época, vol. 62, enero de 1976.
- "El Gobierno Mexicano", México, Presidencia de la República segunda época, vol. 63, febrero de 1976.
- Folletos diversos publicados por el IMCE.

DOCUMENTOS

— Informe sobre la reforma de la Administración Pública mexicana. Comisión de Administración Pública 1967. Coordinación General de Estudios Administrativos. 1977.

— Manual de Organización del gobierno federal 1974, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, 1974.

— Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal 1977. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, Vols. I y III, 1977.