

29 174



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA

**FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO
ECONOMICO EN MEXICO
1977 - 1980**

T E S I S

**Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN ECONOMIA**

p r e s e n t a

ARTURO SANCHEZ TORRES

México, D. F.

1984



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.	I-IX
CAPITULO PRIMERO.	
CONSIDERACIONES GENERALES	1
1.1. Fuentes de Financiamiento.	1
1.2. Panorama de la Economía Mexicana a Fines de 1976.	7
1.3. Un Nuevo Modelo de Desarrollo.	15
CAPITULO SEGUNDO.	
EL FINANCIAMIENTO INTERNO.	25
2.1. El Presupuesto Público.	26
2.1.1. Estructura del Presupuesto.	26
2.1.2. El Presupuesto como Instrumento de Planeación- del Desarrollo.	27
2.2. El Ingreso y Gasto Público en México.	31
2.2.1. Origen del Ingreso	32
2.2.2. Estructura del Gasto.	40
A.- Distribución administrativa.	41
B.- Distribución económica.	59
C.- Distribución sectorial.	62
2.2.3. Déficit o Superávit Presupuestal.	68
2.3. La Política Fiscal	71
2.3.1. La Reforma Fiscal	79
2.3.2. Estructura de la Carga Impositiva.	90
2.3.3. Política de Estímulos Fiscales.	91
2.4. El Ahorro Nacional.	102
2.4.1. Fuentes del Ahorro Nacional.	104
2.4.2. Magnitud y Medidas de Fomento del Ahorro Nacio- nal.	109

2.5. Economía de las Empresas Públicas.	127
2.5.1. Evolución de la Empresa Pública en México.	130
2.5.2. La Programación del Sector Paraestatal.	139
2.5.3. Principales Empresas Públicas.	145
2.5.4. Política de Precios en las Entidades Paraestatales.	147

CAPITULO TERCERO.

EL FINANCIAMIENTO EXTERNO.	153
3.1. La Inversión Extranjera Directa	155
3.1.1. Marco de Referencia.	155
3.1.2. La Comisión Nacional de Inversión Extranjera.	158
3.1.3. El Aspecto de las Nacionalizaciones.	160
3.1.4. Características del Capital Extranjero.	168
3.1.5. Las Empresas Transnacionales.	172
3.2. La Deuda Externa.	177
3.2.1. Antecedentes de la Deuda Pública Externa.	178
3.2.2. La Carta de Intención del Fondo Monetario -- Internacional.	181
3.2.3. La Nueva Política de Deuda Externa.	186
3.2.4. Variación y Diversificación de la Deuda Externa.	187

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

4.1. Conclusiones.	190
4.2. Recomendaciones.	194

BIBLIOGRAFIA.

199

I N T R O D U C C I O N

México ha tenido que sufrir grandes transformaciones para tratar de tener una mejor estructura económica.

Los esfuerzos efectuados llevaron en nuestro país a la recesión de 1975 - 1976, en ese momento se quiso desarrollar la economía nacional ante la influencia de acontecimientos internos y externos que incidieron negativamente. Así al finalizar el período de los setentas el mundo sufría graves desequilibrios financieros que hicieron crisis cuando se presentó la escasez de petróleo y sus aumentos sucesivos de precios.

Durante los setentas el panorama económico se caracterizó en conjunto, con grandes diferencias entre los países, por una disminución en el ritmo de crecimiento de la actividad económica en muchos casos aún en términos absolutos y un aumento en la tasa de desempleo a niveles que no se observaban desde finales de la Segunda Guerra Mundial. La preocupación dominante de las grandes naciones occidentales era la incontenible alza internacional de precios y la falta de coordinación en las políticas seguidas por diversos países; cuando el fenómeno inflacionario estaba aún lejos de ser controlado aparecieron en muchos de los principales países industriales serios síntomas de una recesión económica, que se declaró abiertamente a fines de 1971. Entonces se planteó la necesidad de un cambio en la dirección de la política económica intentando mantener un adecuado equilibrio entre los objetivos de crecimiento económico, empleo, disminución de la inflación y control del déficit de la balanza de pagos. Las estimaciones sobre el resultado de la actividad económica indican que en 1974, la producción

global de los países industriales se estanco en términos reales, por primera vez desde fines de la Segunda Guerra Mundial.

Hacia finales de 1973, el ritmo de crecimiento de los países desarrollados empezó a disminuir, como resultado de limitaciones en el suministro de ciertos productos básicos, lo que creó cuellos de botellas, de restricción o racionamiento en el uso de combustibles y del propio proceso inflacionario, que al disminuir el poder de compra debilitó la demanda. Por otra parte existieron problemas de oferta en ramas importantes como el hierro, carbón y otras más.

Pese a la actividad económica la inflación continuó durante 1974, a las fuerzas inflacionarias surgidas en períodos anteriores, se unieron el alza de precios del petróleo iniciado a partir de los finales de 1973, con el consecuente efecto en el costo de muchos otros productos, el aumento en el precio de casi todos los granos y el incremento generalizado en los salarios.

Los cuantiosos superávits de los países exportadores de petróleo trajeron consigo la necesidad de poner en práctica variados mecanismos para reciclar hacia los países deficitarios los llamados petrodólares, ganándose así tiempo para ajustar a plazo medio las economías y por lo tanto las balanzas de pagos a la nueva situación.

Sin embargo la mitad de este financiamiento se efectuó a través de los mercados financieros privados, especialmente del sistema bancario. La gran demanda de fondos a largo plazo de los países deficitarios,

se enfrento a una preferencia por la inversión a corto plazo de los recursos de países petroleros, lo que planteo problemas a los bancos que operan en los mercados internacionales, alterando la estructura normal por plazos de sus activos y pasivos y limitando sus posibilidades de reciclar con eficiencia los petrodólares.

Ante la continua baja de la actividad económica la mayoría de los países implantaron políticas monetarias menos restrictivas. Las tasas de interés, que durante la mayor parte del año se mantuvieron altas a finales del año registraron una disminución importante en las de corto plazo, y sólo una pequeña baja en las de largo plazo, en consecuencia se observo un cambio en la estructura de tasas de interés, que propició la recuperación de los financiamientos a largo plazo en el mercado financiero mundial. Las importantes modificaciones en las tasas de interés y en las diversas políticas económicas, tuvieron marcada influencia sobre las cotizaciones de las divisas. La mayor parte de las principales monedas fluctuantes se fortalecieron frente al dólar hasta más tarde, perdiendo así terreno en el mercado de cambios.

La evolución de la economía durante 1976 fué muy desfavorable, agudizándose aún más la situación de los años anteriores, ya que se registro una notable alza en la tasa de inflación sobre todo a finales del año, y una marcada reducción en el ritmo de la actividad económica.

En México, a principios de la década de los setentas se advirtió la ineficiencia en la oferta de productos básicos en los sectores agropecuarios, energéticos y siderúrgicos, algunos de estos desajustes no

se hicieron patentes inmediatamente debido a la contracción de la demanda durante 1971, sin embargo al recuperarse la demanda interna en 1972, estimulada por la política fiscal y monetaria, y ante los factores expansionistas derivados de la recuperación de la actividad económica internacional y la devaluación del dólar, pronto se presentaron cuellos de botella que se tradujeron en aumentos de las importaciones y reducción del excedente exportable. Durante los años de 1973-1974, al elevarse el déficit del sector público que tuvo que financiarse en forma cada vez más importante con recursos inflacionarios de origen interno y externo y frente al alza de precios mundiales, se agravaron los desequilibrios fundamentales entre el aumento de la demanda y la insuficiencia de la producción interna. Estos desajustes se manifestaron abiertamente en el alza de precios y en un déficit creciente en la cuenta corriente de la balanza de pagos. El alza de precios repercutió a su vez en pérdidas del poder adquisitivo para importantes grupos de la población.

A estas presiones de origen interno se sumó la necesidad de incrementar las importaciones de petróleo y de granos, en momentos en que los precios de dichos productos alcanzaban niveles sin precedentes en los mercados mundiales. También influyó en forma importante en el desempleo interior de la actividad económica, el esfuerzo realizado por las autoridades del país en 1975.

En 1975, el PIB, en México aumentó 4.1.% a precios constantes mientras en la mayor parte de los países industrializados el PIB, tendió a bajar. Este esfuerzo generó presiones expansionistas adicionales -

que no se manifestaron en toda su magnitud sobre los precios, debido a que durante 1975, se hicieron importaciones cuantiosas de productos agrícolas, y a que parte de la liquidez generada en ese proceso se aplicó a la adquisición de activo financiero e inmuebles en el exterior. Adicionalmente, la captación de los recursos internos en ese año, registro una elevada tasa de crecimiento y permitio al sistema bancario canalizar importantes volúmenes de recursos no inflacionarios para el financiamiento del sector industrial.

Dentro de un panorama de desajuste económico, cuyos efectos en algunos casos, no se habían manifestado plenamente se inició 1976. La política económica contemplaba un aumento moderado del gasto público, buscando a través de la asignación de recursos más eficientes, impulsar proyectos prioritarios y corregir los desajustes de las finanzas públicas.

Por lo que toca a la demanda interna, el gasto de consumo privado se mantuvo prácticamente estancado debido fundamentalmente al deterioro del poder adquisitivo de importantes sectores de la población que no pudieron hacer frente a las alzas de precios. Para 1976 en su conjunto el factor expansionista del gasto nominal estuvo constituido por las erogaciones corrientes del sector público.

Durante ese año las presiones inflacionarias acentuaron el cambio en la estructura de la demanda, creandose situaciones de escases de producción en algunas actividades como la agropecuaria y la petroquímica, fundamentalmente. Los factores mencionados determinaron que el PIB a

precios constantes se elevara en 2.0% que era la tasa más baja registrada desde 1953. Las condiciones de incertidumbre financiera que caracteriza a 1976 comenzó a manifestarse a partir de 1975. En efecto, el público ahorrador empezó a mostrar una marcada preferencia por instrumentos bancarios de gran liquidez, y se inició un proceso de conversión de activos financieros en moneda nacional por activos en moneda extranjera; teniéndose como resultado de dicho proceso, una clara tendencia a invertir los ahorros en el extranjero. Finalmente durante los últimos meses de 1976, se acentuó la tendencia y sus efectos se agravaron al conjuntarse con retiros masivos de fondos del sistema bancario. Esta situación, determinó que las autoridades monetarias apoyaran el sistema bancario nacional para que éste pudiera hacer frente a dichos retiros sin disminuir su financiamiento y sin poner en peligro la liquidez de las instituciones.

La situación crítica por la que atravesó el proceso de captación institucional del ahorro durante 1976, obligó a las autoridades financieras y al sistema bancario del país a realizar un esfuerzo a fin de evitar la disminución del volumen de financiamiento a la acelerada economía nacional.

La administración del Lic. José López Portillo adoptó medidas encaminadas a conciliar los objetivos nacionales del desarrollo económico, con los de justicia social y con las demandas específicas de los diversos factores de la producción. Tales medidas pretendieron elevar la tasa de crecimiento del PIB, de manera que su estructura garantizará la satisfacción de necesidades básicas de la mayoría de la población y se generarán mayores oportunidades de empleo.

Asimismo se hace frente a numerosos problemas que se derivan del tamaño y complejidad de nuestra estructura social y teniendo en cuenta -- las condiciones particulares de la coyuntura económica, el Gobierno, se elabora un programa que institucionaliza y armoniza los mecanismos de acción de la administración pública.

Con este propósito el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión algunas iniciativas de Ley, una de ellas para el control y vigilancia y programación de la deuda pública, otra para modernizar y mejorar el manejo del presupuesto, de la contabilidad y del gasto público federal y una más para precisar responsabilidad y simplificar estructuras.

Para lograr las transformaciones propuestas por el Lic. José López -- Portillo, fué necesario instrumentar una triple reforma, satisfaciendo con ella, los requerimientos de la población y de nuestra economía.

Así la Reforma política se instrumenta como la solución a los problemas de participación de grupos opositores al gobierno, encauzando en el marco legal el descontento de la población. Con esta reforma se trató de acabar con brotes de guerrillas urbanas y rurales que durante la administración echeverrista habían florecido con insistencia.

La Reforma Administrativa tuvo como principal objetivo la modernización de los procesos gubernamentales, sistematizando y agilizando la Administración Pública Federal. Se trató de aprovechar al máximo los recursos financieros, materiales y humanos, evitando duplicidad de -- funciones o el uso inadecuado de los recursos.

La reforma económica tuvo como gran objetivo lograr un crecimiento -- alto y sostenido que garantizará las necesidades básicas de la población. Para ello era necesario contar con recursos financieros suficientes para garantizar los niveles de inversión.

Sin embargo, las fuentes de financiamiento internas resultaron insuficientes y se tuvo que recurrir en mayor medida al financiamiento externo.

Considero que las causas de la insuficiencia de recursos financieros internos se debió a que las políticas de fomento al ahorro, no lograron superar los obstáculos planteados por la inflación e inclusive la incentivaron; los ingresos tributarios no aumentaron en la proporción necesaria señalada por el ritmo de expansión de la economía; y además los beneficios de las empresas públicas fueron mínimos y se tuvo que recurrir a mayor financiamiento para mantenerlas en operación.

La presente tesis se encuentra estructurada en cuatro capítulos. En el primer capítulo denominado "Consideraciones Generales", se presentan los conceptos sobre financiamiento; se analiza la situación económica del país a fines de 1976, es decir, se presentan los resultados obtenidos con el modelo de desarrollo compartido; y finalmente se -- plantean las características del nuevo modelo de desarrollo, llevado a cabo por el Lic. José López Portillo.

Una vez expuesto el marco teórico del modelo de desarrollo económico del país, se analiza en el segundo capítulo "El Financiamiento Inter-

no", requerido para consolidar el proceso de desarrollo económico. - En este capítulo se realiza el análisis del presupuesto público, como un instrumento de la planeación del desarrollo; así mismo, se analiza el comportamiento de la política fiscal y del ahorro interno, ambas - constituyen las principales fuentes de financiamiento internas del -- país; finalmente se analiza el papel que juegan las empresas públicas en el proceso de financiamiento del desarrollo.

En el tercer capítulo se estudian las fuentes sobre "El Financiamiento Externo, las cuales proporcionan las divisas que se requieren para im - pulsar el crecimiento económico del país; el financiamiento externo - se analiza en sus dos principales manifestaciones, la inversión ex- - tranjera directa y los empréstitos concedidos a la economía nacional.

Finalmente en el cuarto capítulo se presentan las conclusiones de la investigación, así mismo se hacen modestas recomendaciones sobre la - utilización del financiamiento interno y externo, necesario para la - consolidación económica de México.

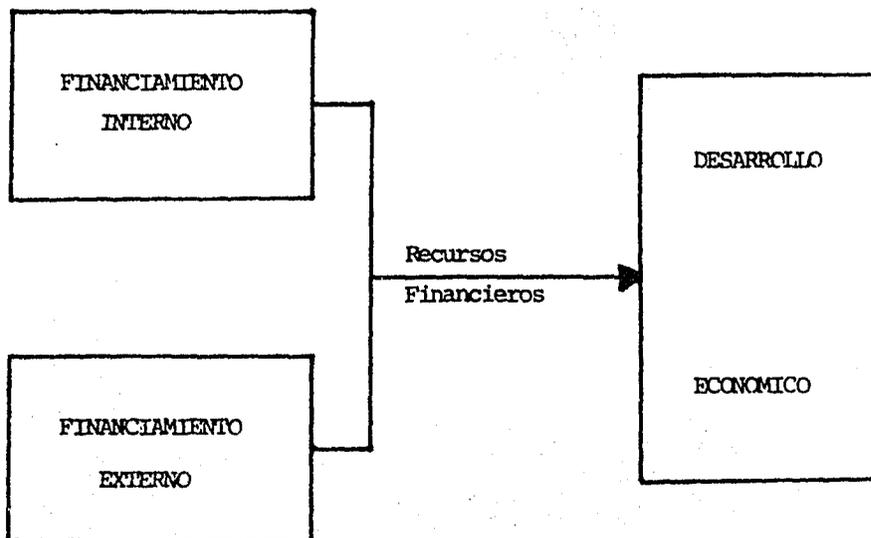
CAPITULO PRIMERO

CONSIDERACIONES GENERALES

1.1.- Fuentes de Financiamiento

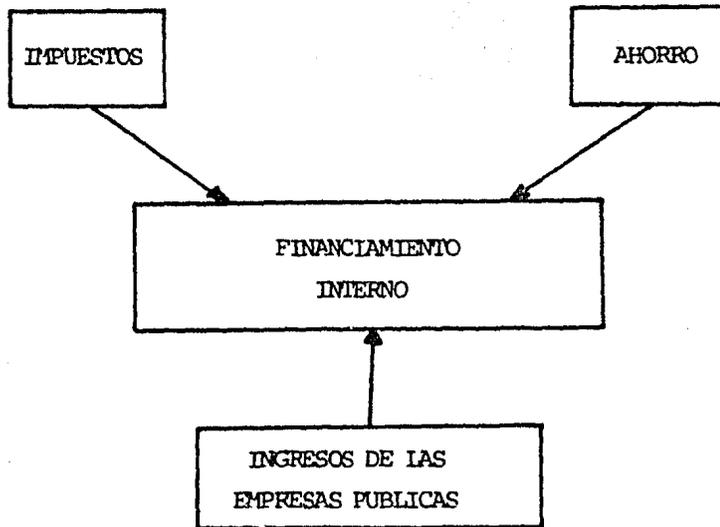
El ritmo de crecimiento de cualquier economía está directamente relacionado con la disponibilidad de recursos financieros. De acuerdo con su origen, los recursos financieros se clasifican en: financiamiento interno y financiamiento externo, ambos proporcionan los recursos necesarios para mantener e incrementar el nivel de la inversión pública y privada, garantizando el ritmo de crecimiento económico.

Figura No. 1



Las fuentes de financiamiento internas son las siguientes: impuestos, ahorro y los ingresos de las empresas públicas.

Figura No. 2



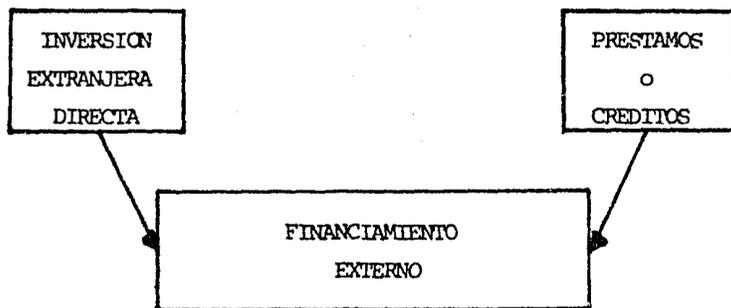
La política fiscal se encarga de instrumentar la estrategia para dotar de recursos financieros internos al Estado a través del cobro de impuestos. Dependiendo del tipo de política fiscal que se implemente, la carga tributaria recaerá sobre cualquiera de las clases sociales.

La política monetaria y crediticia tiene entre otros objetivos la promoción del ahorro interno, de acuerdo con el tipo de las políticas que se establezcan el nivel del ahorro aumentará o disminuirá; es decir, si las políticas de promoción del ahorro no son suficientemente atractivas para que los recursos excedentes de las familias y empresas se canalicen al sistema bancario nacional, éstos recursos buscarán otro país en donde obtengan mayores beneficios, produciendo se fuga de capitales.

Los beneficios de las empresas públicas constituyen la tercera fuente de financiamiento interno, la cual juega un papel estratégico en la promoción del desarrollo, por un lado proporciona a través de las ventas que se realizan de los bienes y servicios que produce, ingresos para financiar el gasto público y por otro lado a través de la política de precios bajos, subsidia el desarrollo de la economía en su conjunto.

Las fuentes de financiamiento externo son: inversión extranjera directa y préstamos o créditos.

Figura No. 3



La inversión extranjera se puede canalizar a través de la iniciativa privada o del sector público. Generalmente cuando la inversión extranjera se canaliza a través de la iniciativa privada, se trata de capital financiero internacional que tiene su procedencia en las exportaciones de capital de las empresas transnacionales.

Los préstamos o créditos que se adquieren en el exterior los efectúan la iniciativa privada y el sector público. Los que realiza el sector público pueden ser multilaterales o bilaterales, mientras que los que efectúa el sector privado son bilaterales o mancomunados.

El proceso de desarrollo es inevitablemente muy costoso, por lo tanto se debe contar con un buen plan financiero que garantice la utilización óptima de los recursos financieros internos y externos, que conlleve a la utilización óptima de los recursos materiales. Según Ursu la Kathleen Kicks, el plan financiero debe tomar en consideración dos factores fundamentales:

Primero: Se debe tener siempre presente las características de un país y sus verdaderas potencialidades económicas.

Segundo: El grado de desarrollo que se tiene cuando se inicia la ejecución del plan.

El primer factor nos permitirá canalizar la inversión hacia las actividades prioritarias y hacia aquellas que potencialmente tengan las mejores posibilidades de éxito; de esta forma se estaría en posibilidades de garantizar la recuperación de la inversión y la obtención de ganancias.

El segundo factor nos permitirá cuantificar el grado de avance o retroceso que se obtiene al aplicarse las medidas financieras tendientes a incentivar al desarrollo económico.

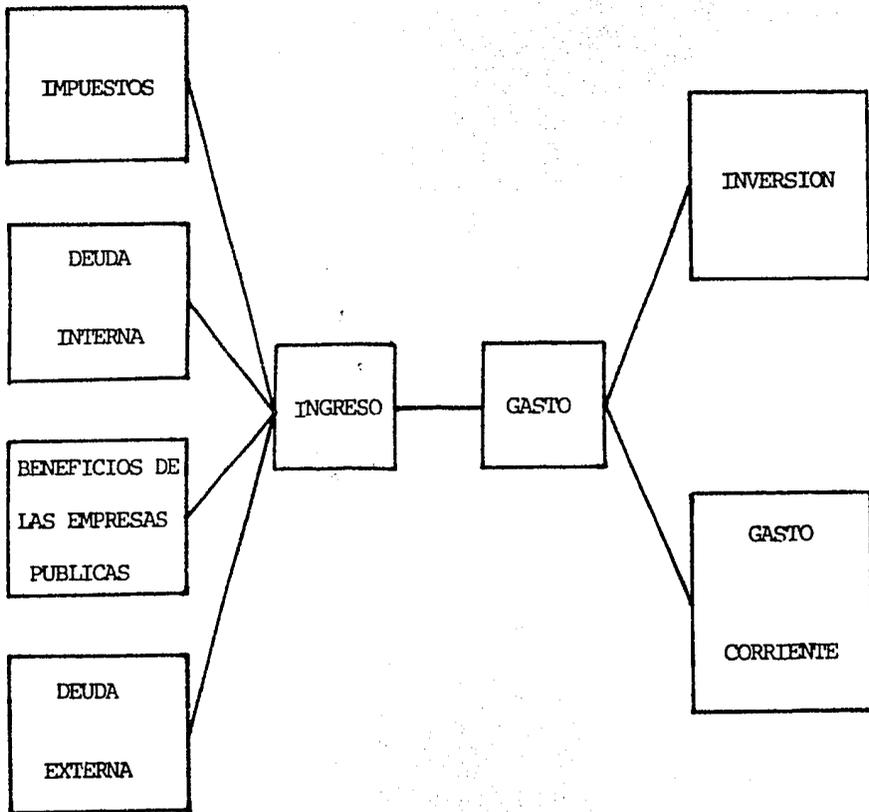
Corresponde al Estado la responsabilidad de elaborar el plan financiero, lógicamente el plan tendrá características especiales de acuerdo con el tipo de sistema político-económico de que se trate. Así tenemos que los países capitalistas realizan una planeación meramente indicativa, cuyos planes marcan los lineamientos a seguir, sin que la iniciativa privada esté obligada a seguirlos. En un sistema socialista la planificación económica significa un pacto entre todos los sectores de la economía para el cumplimiento de las metas programadas.

En ambos casos el gobierno requiere de dinero para cualquier programa o plan, por ello es necesario que se planee la obtención de mayores ingresos. La promoción del desarrollo económico es una de las actividades más caras a las que se dedican los gobiernos en la actualidad [exceptuándose las guerras], lo que significará la utilización de un gran volumen de inversión pública.

Las fuentes de financiamiento del gasto público son: los impuestos, la deuda interna, los beneficios de las empresas públicas y la deuda externa.

Los ingresos que obtiene el gobierno le sirven para financiar su gasto público, el cual de acuerdo con los objetivos y metas del presupuesto público se canalizará en inversión y gastos corrientes. En la figura número 4 se puede observar la dinámica de este proceso.

Figura No. 4



1.2.- Panorama de la Economía Mexicana a Fines de 1976

La política económica seguida en el período 1958 - 1970 denominada "Desarrollo Estabilizador" permitió al país una tasa de crecimiento promedio anual del Producto Interno Bruto de 6.2 %, acompañada de un nivel ligeramente ascendente de los precios y el sostenimiento de la paridad cambiaria con respecto al dólar. Sin embargo, a la sombra de este proceso de crecimiento se gestaron problemas como: la gran concentración del ingreso y la riqueza; la consolidación de grupos de poder que fomentaron la entrada de inversiones y créditos del exterior, para la adquisición de tecnología extranjera provocando al sector industrial una gran dependencia con respecto a la inversión extranjera directa y de tecnología del exterior; un sistema proteccionista que benefició únicamente a las empresas transnacionales; y un sistema fiscal que produjo limitaciones de recursos al sector público, imposibilitándolo para promover un desarrollo equilibrado y justo, pues se tendió a estimular las inversiones privadas de la industria.

El gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez adoptó ante esta situación la estrategia económica denominada "Desarrollo Compartido", que tuvo como principales objetivos la industrialización y el crecimiento económico aparejados con una mejor distribución del ingreso, disminución del desempleo y la lucha por lograr la independencia económica.

Para conseguir estos objetivos, el gobierno de Luis Echeverría Álvarez se propuso reorientar el desarrollo del país rompiendo la bilateralidad con los Estados Unidos de América, diversificando nuestro comercio exterior con otros países, también se pretendió el ensanchamiento del

mercado interno para estimular la producción, la creación de organismos multinacionales de defensa económica, así como la participación en la lucha de los países atrasados en favor de un nuevo orden económico mundial.

El ritmo de crecimiento de nuestra economía se contrajo considerablemente durante la administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez, obteniéndose las siguientes tasas de crecimiento:

CUADRO NO. 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO
(tasas de crecimiento)
1971 - 1976

AÑO	%
1971	3.6
1972	7.5
1973	7.5
1974	5.9
1975	4.2
1976	2.0

FUENTE: Informes Anuales del Banco de México.

Las altas tasas registradas en los años de 1972 y 1973 se obtuvieron gracias al incremento del déficit comercial y al aumento de las dispo-

siciones brutas de crédito exterior. Provocando problemas de dependencia financiera exterior y de capacidad de pago de la deuda pública externa.

La devaluación del dólar en 1971 hizo abrigar grandes esperanzas de recuperación del sector exportador nacional, sin embargo la administración del Presidente Richard Nixon había fijado previamente una sobretasa del 10 % a las importaciones, de tal forma que esta medida y la devaluación del dólar produjeron mayores problemas de pago.

Para 1973 se presenta una nueva devaluación del dólar acompañada con el estancamiento del comercio internacional y de la crisis energética, lo que provocó que nuestro país tuviera problemas en el suministro de materias primas y de tecnología, los costos aumentaron en gran proporción, en consecuencia el nivel de nuestras exportaciones disminuyó. El proceso inflacionario aumentó todavía más los problemas de baja competitividad de los productos de exportación.

El déficit de la balanza comercial pasó de 1,045.5 millones de dólares en 1970 a 2,741.8 millones de dólares en 1976, lo que representa un incremento del 162.24 %. Esto se debió como se señaló anteriormente a la baja competitividad de los productos nacionales en el mercado mundial y a la necesidad de continuar importando bienes de capital, así como a la sobrevaluación del peso.

La industria turística se ha caracterizado por ser fuente generadora

de divisas para el país, aminorando así el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. El ritmo de crecimiento de esta industria se redujo en la segunda parte del sexenio de Echeverría Alvarez, así - tenemos que mientras para el período 1970 - 1973 se incrementaron las divisas generadas por el turismo en 90% al pasar de 245 millones de dólares en 1970 a 466 millones de dólares en 1973; para el período 1973 - 1976 se decrementaron las divisas generadas por el turismo en 7%, alcanzándose 438 millones de dólares durante 1976. El proceso inflacionario que cada vez se hacía más patente hizo que las corrientes turísticas - del exterior disminuyeran al incrementarse los precios de la industria turística. El boicot turístico que sufrió México por parte de los judíos también influyó en la reducción de las actividades del turismo.

Las transacciones fronterizas también disminuyeron, logrando conservar su saldo positivo en la generación de divisas al país. La tasa de crecimiento de las transacciones fronterizas fué de 74.4% para el período 1970 - 1973, mientras que para el período 1973 - 1976 fué de sólo - 9.0%. Dentro del contexto de las transacciones fronterizas el renglón más importante lo constituyó las actividades realizadas por las empresas maquiladoras, las cuales obtuvieron ingresos durante 1970 por 81 - millones de dólares y para 1976 alcanzaron ingresos por 520 millones - de dólares.

El déficit de la cuenta corriente se incrementó de 1970 a 1973 en - - 24.2 %, para el período 1973 a 1976 el déficit en cuenta corriente se

bllox fueron improductivos; el nivel de trabajadores empleados en trabajos productivos disminuyó al contraerse la inversión, mientras que los trabajadores gubernamentales aumentaban constantemente.

La producción de bienes y servicios no era suficiente para satisfacer la demanda interna, presentándose elevación de precios en los artículos de primera necesidad.

La inversión pública destinada al fomento agropecuario aumentó su participación relativa con respecto al Producto Interno Bruto entre 1971 y 1975, durante 1976 la inversión presupuestada no se canalizó hacia el campo en virtud de haberse establecido para ese año una política -- restrictiva del gasto. El sector agropecuario durante este período lo gró aumentar los volúmenes de producción, sin embargo el crecimiento -- obtenido fué menor que el crecimiento de la demanda y de la población. Cabe señalar la incorporación de 1'000,000 de hectáreas para el cultivo bajo el sistema de riego, otro de los logros obtenidos fué el nivel de crédito que se canalizó al sector agropecuario, el cual se quintu- plicó durante el sexenio, y se logró fertilizar el 50 % de la superficie cultivada.

Los precios de garantía de los productos agropecuarios se revisaron -- constantemente, sin embargo a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno, los agricultores y ganaderos no lograron aumentar su producción al ritmo que el crecimiento económico del país exigía. La insegu- ridad en la tenencia de la tierra, la atomización del campo y el esca- so desarrollo de las fuerzas productivas del sector, fueron las princi

pales causas de la crisis agrícola y pecuaria durante el período 1970-1976.

Los ingresos por la vía de los impuestos aumentaron su participación con respecto al Producto Interno Bruto, al pasar de 11.2 % en 1971 a 14.2 % para 1976, la estructura de la carga tributaria recayó sobre las clases media y popular debido a que la mayor parte de los ingresos tributarios correspondían a impuestos indirectos, los que generalmente se transfieren al consumidor final. Se realizaron durante el sexenio algunas medidas de reforma fiscal tratando de evitar el abuso en el renglón de deducciones, así como la gravación en mayor proporción de los ingresos superiores a 150 mil pesos de las personas físicas, llegando a una tasa del 50 % para los ingresos superiores al millón y medio de pesos.

Los ingresos por la venta de los bienes y servicios de las empresas aumentaron durante el sexenio, debido más que a la eficiencia de esas empresas, a la ampliación de la participación del sector público en la economía. Los precios de los bienes y servicios que producen las empresas del sector público se mantuvieron casi constantes durante todo el sexenio, proporcionando insumos baratos a las industrias, tratando de subsidiar el crecimiento económico del país.

La Administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez tuvo que enfrentar grandes problemas de financiamiento, al no ser suficientes las fuentes internas se recurrió al endeudamiento externo para financiar el déficit presupuestal provocado por la expansión del gasto público.

La deuda pública externa pasó de 3,256 millones de dólares en 1970 a 19,600 millones de dólares en 1976, es decir, la deuda externa pública se quintuplicó en esta administración.

La estructura del financiamiento del déficit presupuestal se puede observar en el cuadro número 2.

CUADRO NO. 2
FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT DEL SECTOR
PUBLICO FEDERAL
[%]

CONCEPTO	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Déficit	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Deuda interna	91.8	90.3	68.4	74.9	67.1	72.3
Deuda externa	1.5	5.6	35.4	34.6	34.9	37.1
Aumento [] o disminución de disponibilidades	6.7	4.1	[3.8]	[9.5]	(2.0)	[9.4]

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Información Económica - y Social Básica Vol. I No. 4, Marzo de 1978. pp. 45-51.

En el cuadro anterior se puede observar la tendencia que tuvo el endeudamiento exterior para financiar el déficit presupuestal durante el período 1971 - 1976. En 1971 se recurrió a endeudamiento externo en --

1.5 % para financiar el déficit presupuestal, llegando para 1976 a -- representar el 37.1 % del total.

Los problemas estructurales de la producción, el proceso inflacionario y el aumento de la deuda externa fueron los problemas que hicieron que la devaluación del peso mexicano del 31 de agosto de 1976 adquiriera - dimensiones nunca imaginadas, cotizándose el peso en los días siguientes entre 18 y 25 pesos por dólar, siendo el 13 de septiembre de 1976 cuando el Banco de México fija una nueva paridad cambiaria: 19.70 pe-- sos por dólar la compra y 19.90 la venta. De acuerdo con esta nueva - paridad la magnitud de la devaluación fué del 58 % al pasar de 12.50 - a 19.90 pesos por dólar.

Ante el panorama que presentaba la economía nacional, la nueva admi-- nistración del Presidente José López Portillo se enfrentó al reto que representaba elaborar una nueva estrategia para el desarrollo económi-- co de México; así como, instrumentar políticas en materia financiera para garantizar fuentes de financiamiento del desarrollo económico -- del país.

1.3.- Un Nuevo Modelo de Desarrollo

Por primera vez en la historia de México un candidato a la Presiden-- cia de la República contó con un programa de gobierno, el cual se de-- nomina Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982.

Este plan fué elaborado por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional, dándose a conocer sus objetivos durante el desarrollo de la campaña del Licenciado José López Portillo.

El Plan Básico representa la necesidad inmediata de que el Estado amplie su intervención en la economía nacional para lograr el crecimiento que durante el sexenio anterior se había detenido. Los principales objetivos y metas del Plan son los siguientes:

- El mejoramiento de la distribución de ingreso y la elevación de los ingresos reales de la población campesina y la obrera.
- Consolidar la independencia económica y política del país, a través de un Plan Nacional de Educación que tenga la meta de elevar el promedio de escolaridad de 3.5 % a 6.0 %.
- Elevar los niveles de empleo, combatiendo el desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo
- Mantener durante el período 1976 - 1982 una tasa anual de crecimiento del Producto Interno Bruto del 8.0 %.
- Conseguir una tasa promedio de acumulación del 25.0 % del producto nacional.

- Mejorar la productividad de la economía nacional.
- Estabilizar el nivel de la inversión pública, independientemente de las fluctuaciones de la inversión privada, los factores coyunturales y de las variaciones cíclicas.
- La inversión pública tendrá prioridad en la producción de: alimentos, energéticos, petroquímica básica, fertilizantes, crédito y asistencia técnica al sector agropecuario.
- Promover el desarrollo regional en forma equilibrada.
- Alcanzar una tasa anual de crecimiento de la producción agrícola del 4.8 % anual.
- Organizar la producción y explotación colectiva de los minifundios, elevando el nivel de vida de los campesinos.
- Consolidar la existencia de un régimen democrático y de libertades.

En materia de financiamiento el Plan Básico de Gobierno tiene las siguientes metas:

- Financiar el Desarrollo del País con Recursos Internos; - reducir al máximo el consumo suntuario, evitando al máximo financiamiento inflacionario del gasto público; el endeuda

miento externo debe ser únicamente una fuente de financiamiento complementaria, sujetándose siempre a la capacidad de pago.

- Aumentar los Recursos Fiscales del Estado; mediante mejoras en los procedimientos para el cobro de impuestos.
- Elevación de los Precios en los Productos y Servicios que Ofrecen las Empresas Públicas, y
- Estimular las Entradas de Inversión Extranjera Directa; - canalizándola hacia las actividades que requieran de ella.

De acuerdo con las metas del Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982 se puede decir, que fué el primer intento por parte del Estado para planear en forma racional el crecimiento económico del país. El Plan -- contiene las directrices que la economía nacional debe seguir para obtener su desarrollo, el cumplimiento de los lineamientos y de las metas es responsabilidad del sector público y privado, aunque para este último no exista norma o ley que le obligue a cumplir.

El sistema de producción capitalista de México permite la participación del sector público al lado del sector privado en las actividades económicas del país, denominándose a este hecho economía mixta. Ambos sectores propugnan por lograr que México avance con pasos firmes hacia su desarrollo tanto social como económico, sin embargo, la experiencia del sexenio de 1970 - 1976 creó intranquilidad en la iniciati

va privada y en la población en general, perdiéndose la confianza en las instituciones gubernamentales, todo ello originado por la mala administración realizada en ese período.

Por lo anterior el Plan Básico de Gobierno 1976 - 1982 necesitó de amplia difusión y ante todo contar con un instrumento ideológico que induciese a la población a recuperar la credibilidad en las instituciones públicas. Es así como la acción llamada Alianza Popular para la Producción, juega el papel de concientizador de la población, haciendo incapié en la necesidad de la unión de todos los sectores productivos y de todas las clases sociales para apoyar el nuevo modelo de desarrollo económico de México, que tenía su base teórica en el Plan Básico de Gobierno y que se complementaba con la parte ideológica materializada en la Alianza para la Producción.

Los principales postulados de la Alianza para la Producción son los siguientes:

- México tiene su experiencia política, realidad social y -- logros en materia económica, que sirven para cimentar la Alianza para la Producción.
- El sistema de economía mixta es esencia de nuestra convivencia económica y permitirá producir más y distribuir mejor.
- El trabajo es la fuente generadora de riqueza, se debe or-

ganizar el trabajo ya que; gobierno, empresarios, obreros técnicos son parte del mismo equipo.

- México progresa gracias a los empresarios que otorgan salarios justos a sus trabajadores y participan al fisco en forma honesta y eficaz.
- La alianza nos permitirá intervenir juntos y reestimar--nos e impulsarnos los unos a los otros cuantas veces sean necesarias.
- La finalidad es producir más para desarrollarnos e impul--sarnos todos y con ello México.
- Para proporcionar de alimento, vestido, agua, luz y transporte, etc., a toda la población se deben de evitar derroches tanto en el consumo, como en la inversión.
- La organización es uno de los puntales con que se debe --contar y para ello se invita a las organizaciones de campesinos, industriales, banqueros, comerciantes, obreros, técnicos, funcionarios, etc., para que juntos promuevan el desarrollo y una mejor distribución de la riqueza.
- Se producirá para satisfacer las necesidades convertidas en demandas del mercado interno y del mercado externo. y

-Se fortalecerá el poder de compra de la fuerza de trabajo.

Así mismo se procurarán rendimientos para que el capital -
acuda al esfuerzo productivo.

Durante la primera mitad del pasado sexenio se elaboraron planes y -
programas a nivel sectorial y estatal, que surgieron de los postulados
y objetivos plasmados en el Plan Básico de Gobierno, entre los que des-
tacan los siguientes:

Plan Nacional de Desarrollo Urbano

Plan Nacional de Desarrollo Industrial

Programa Nacional Pesquero

Programa Nacional de Empleo

Plan Nacional de Turismo

Plan de Desarrollo Urbano del D. F.

Programa Nacional de Ciencia y Tecnología

Plan Nacional de Comercio

Programa del Sector Educación

Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes, y

Plan Nacional de Agroindustrias

Planes y programas que en conjunto sirvieron para la elaboración del -
Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, que se convierte en el primer -
plan a nivel nacional que engloba la estrategia a seguir para la obten-
ción del desarrollo económico. El Plan Global de Desarrollo es un plan
a nivel nacional, en el cual no solo se planean las actividades del sec-
tor público, sino que también se induce al sector privado a la consecú

ción de las metas en él planeadas, ya que de esta forma se logrará la consolidación del proceso de desarrollo.

Así mismo el Plan Global de Desarrollo, concibe al Sistema Alimentario Mexicano, planteando una nueva estrategia intersectorial dirigida a la promoción de la nutrición básica a toda la población nacional y define esquemas para lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos básicos, tecnologías para incrementar la producción y sistemas de distribución que permitan un abasto oportuno a las clases populares del país.

Los objetivos nacionales de esta administración son:

- 1.- Fortalecer la Independencia de México, en lo económico, lo político y lo cultural.
- 2.- Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, dando prioridad a las necesidades de alimento, educación salud y vivienda.
- 3.- Promover un crecimiento económico, alto, sostenido y eficiente.
- 4.- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas los factores de la producción y las regiones geográficas.

El conjunto de acciones encaminadas a la consecución de los cuatro ob--

jetivos globales es la estrategia del plan, la cual fundamentalmente se orienta hacia el empleo, siendo este tipo de estrategia la más adecuada para cualquier plan de desarrollo, pues permite obtener un alto crecimiento, manteniendo un ritmo permanente.

La estrategia se apoya en los sectores productores de bienes básicos social y nacionalmente necesarios, articulados por la industria de bienes de capital, dando prioridad a las actividades con mayor potencial para generar empleo permanente y productivo.

El petróleo esta íntimamente ligado a la viabilidad de la estrategia, su explotación y exportación estarán condicionadas por las necesidades internas de la estrategia y de acuerdo con la capacidad de absorción de la sociedad.

En el aspecto financiero la estrategia se base en el ensanchamiento de las finanzas públicas y la generación de ahorro interno. El gobierno federal observará un gran dinamismo en sus ingresos, tanto por el monto mayor de los impuestos derivados de las exportaciones de petróleo crudo, como por los efectos de las mejoras en eficiencia de la administración tributaria y por la implementación del impuesto al valor agregado; con respecto al sector paraestatal se contempla un paquete de precios y tarifas que a la vez que propiciará un uso más racional de los recursos básicos, permitirá elevar sus ingresos y su capacidad de inversión para atender las prioridades nacionales.

El aumento del ahorro interno se obtendrá combatiendo la inflación --

con un adecuado manejo de la política de tasas de interés, que permita una mayor absorción y mejor canalización de los recursos internos. Al respecto se impulsarán valores gubernamentales como los certificados de Tesorería y los Petrobonos, los cuales tendrán una doble función: - financiar al gobierno federal y servir de reguladores de la masa monetaria en circulación.

En el próximo capítulo se analiza el comportamiento de las fuentes de financiamiento internas durante el período 1977 - 1980, el objetivo - es determinar si se cumplió con las metas del Plan Básico, la Alianza para la Producción y del Plan Global, que en conjunto constituyen el - nuevo modelo de desarrollo económico de México.

CAPITULO SEGUNDO

EL FINANCIAMIENTO INTERNO

Los recursos financieros generados dentro de la economía para la promoción del desarrollo económico es a lo que llamo: financiamiento interno. Existen tres fuentes de financiamiento interno, que son: los impuestos, el ahorro y los ingresos de las empresas públicas.

La magnitud del financiamiento interno es de suma importancia, su insuficiencia para la promoción del desarrollo económico, provocará problemas de financiamiento, teniéndose que recurrir en mayores proporciones al financiamiento externo, mismo que se analizará en el siguiente capítulo.

El presupuesto público es considerado como uno de los principales instrumentos de fomento para el desarrollo económico; en el caso de México, el presupuesto público juega un papel relevante, estableciéndose a través de él la magnitud de dos de las fuentes de financiamiento interno, que son: los impuestos y los ingresos de las empresas públicas.

En el presente capítulo se analiza al presupuesto público y su utilización como instrumento de planeación económica, presentándose las características del presupuesto público de México en el período 1977 - 1980. Así mismo se hace el análisis de las tres fuentes de financiamiento internas, consideradas individualmente para determinar su magnitud e influencia en el proceso de desarrollo económico de México.

2.1.- El Presupuesto Público

El presupuesto público o gubernamental es una proyección o plan de ingresos que deberán recaudarse y de gastos que se deberán autorizar para poder realizarse durante un determinado periodo, generalmente de un año.

La estimación de los ingresos que se obtendrán y de los gastos que se realizarán por el Estado, es efectuada por las autoridades encargadas de la planeación económica y financiera.

2.1.1.- Estructura del Presupuesto

La estructura del presupuesto nacional se realiza en varios países dividiendo a los sectores corriente y de capital. Esta división se realiza tanto para los ingresos como para los gastos, considerando además del lado de los ingresos, los provenientes de financiamiento y por el lado de los egresos las amortizaciones de la deuda.

La presentación de los ingresos y egresos en esta forma se le denomina: Cuenta Doble. En México la estructura de su presupuesto público se realiza bajo los lineamientos antes señalados, que se pueden observar en el cuadro número 3.

CUADRO NO. 3
CUENTA DOBLE
DE
INGRESOS Y EGRESOS

E G R E S O S	I N G R E S O S
1.- Gasto corriente	1.- Ingresos corrientes
2.- Gasto de capital	2.- Ingresos de capital
3.- Total del gasto [1+2]	3.- Total de ingresos ordi- narios [1+2]
4.- Amortizaciones de la deuda	4.- Ingresos derivados de - financiamiento
5.- Egresos totales brutos según presupuesto [3+4]	5.- Ingresos totales brutos según Ley de Ingresos

De acuerdo con las características de la planeación de las actividades económicas de cada país, se realizan diferentes clasificaciones y presentaciones del presupuesto, principalmente en lo referente a los egresos. Así tenemos que se presentan los gastos clasificados por sectores, por dependencias y entidades que lo administran y otras presentaciones que permiten en conjunto tener un mejor control sobre el ejercicio presupuestal y lo que es más importante el otorgar los recursos financieros de acuerdo con la prioridades que se tengan establecidas en el Plan de Desarrollo.

2.1.2.- El Presupuesto como Instrumento de Planeación del Desarrollo

En la medida que aumenta la participación del Estado en la economía, se expanden sus necesidades de financiamiento de su gasto, el contar con una política que permita el control de todas las actividades estatales es de suma importancia. Al respecto Robert B. Bangs, señala "muchos países nuevos no tienen presupuestos globales que abarquen todas las actividades gubernamentales. La elaboración de un presupuesto global es un paso preliminar necesario para un planeamiento adecuado del desarrollo" 1/

La planeación o planificación del desarrollo económico se ha hecho necesaria para todos los países del mundo. Así tenemos que los países capitalistas realizan planes que generalmente se refieren a las actividades del sector público y en forma indicativa señalan a la iniciativa privada las prioridades para lograr el desarrollo económico. Por otro lado tenemos que en los países socialistas se realizan planes que son de carácter obligatorio para todos los sectores productivos, estableciendo metas de producción para cada sector; a este proceso se le denomina planificación económica, siendo característica de los regímenes socialistas.

Los planes se realizan generalmente para varios años, conteniendo metas anuales y globales para la duración del plan; los planes varían desde simples esquemas de gasto público hasta planes detallados de inversión y producción para los sectores público y privado.

1/ Bangs, Robert B. "Financiamiento del desarrollo económico. Política fiscal para los países que inician su desarrollo". Fondo de -- Cultura Económica.

El presupuesto público se ha constituido en un instrumento valioso - para la planeación del desarrollo, de ahí la importancia de que el - Estado abarque todas las ramas de la producción que son consideradas estratégicas para el desarrollo, procurando que las instituciones y organismos gubernamentales contribuyan eficaz y eficientemente en el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan.

El presupuesto público coadyuva a través de la obtención de ingresos para financiar su gasto, en la promoción del desarrollo. Al respecto Ursula Kathleen Hicks señala: "para los países en vías de desarrollo puede afirmarse con confianza que el establecimiento [del presupuesto público] es condición necesaria para el progreso económico... en muchos países en desarrollo esto sería más fácil si el sector público se expandiera considerablemente extendiendo sus campos de acción^{2/}.

La existencia de un Plan Nacional de Desarrollo es necesaria para -- que la economía crezca en una forma más racional, el presupuesto público es un instrumento de apoyo a la planeación económica, a través de él, el Estado amplía su participación en las ramas productivas -- que así lo requieran evitando y tratando de resolver los cuellos de botella que obstaculicen el desarrollo económico.

En México existe por primera vez en su historia un Sistema Nacional de Planeación, tiene como base el Plan Básico de Gobierno, la Alianza Popular para la Producción y el Plan Global de Desarrollo; el --

2/ Hicks, Ursula Kathleen Hicks. La financiación del desarrollo. - Editorial Labor, S.A. Pag. 78.

presupuesto público se orienta hacia la consecución de los objetivos contenidos en esos planes, de tal forma que el presupuesto público en México se ha convertido en un valioso instrumento para la planeación económica.

El gasto público en los países en desarrollo como México, deben observar cuatro niveles de elección para la asignación de los recursos financieros a los diversos sectores productivos. Los niveles de elección son los siguientes:

PRIMERO: De acuerdo con la participación que tenga el Estado en la economía, debe transferir recursos del sector privado al sector público, generalmente lo realiza a través de la implementación de la Política Fiscal.

SEGUNDO: De acuerdo con la magnitud del sector público debe realizar una elección funcional para la asignación de recursos financieros entre las diferentes dependencias y entidades, de acuerdo con la influencia y participación que tengan en la estrategia para el desarrollo.

TERCERO: Dentro de cada dependencia y entidad se debe de dar la importancia adecuada en la asignación presupuestal a las diferentes funciones que se realizan, de acuerdo a la importancia que tengan en el

cumplimiento de la función general de la dependencia y entidad.

CUARTO Finalmente se debe elegir de acuerdo con los diferentes programas que existan para el cumplimiento de una meta, el que presente las mejores ventajas. Por ejemplo: si el Plan de Desarrollo tiene como meta particular para el sector eléctrico la generación de determinada cantidad de electricidad para un año, se deben asignar los recursos financieros de acuerdo con la factibilidad y dimensiones técnicas que se utilicen en la generación de energía -- eléctrica por las diferentes técnicas, sea termal, hidráulica, nuclear, solar, etc.

2.2. El Ingreso y Gasto Público en México

La participación directa e indirecta del Estado dentro del proceso de transformación de la economía nacional ha ido en aumento conforme se desarrolló el esquema de crecimiento del país. La intervención estatal dentro del proceso económico no es un fenómeno nuevo ni mucho menos circunstancial. El Estado desde su origen ha tendido a actuar sobre distintos aspectos de la sociedad, su objetivo político ha sido la consolidación de su poder hegemónico y la mayor independencia de acción frente a la presión de distintos grupos sociales.

La creciente intervención estatal en la vida económica ha propiciado un incremento constante de sus erogaciones, derivado de una amplia variedad de compromisos contraídos ante los diferentes sectores sociales que integran nuestra población. Dentro de este contexto el Estado ha utilizado diferentes instrumentos con el propósito de elevar en forma constante el nivel de sus ingresos y de esta manera hacer frente a sus necesidades de gasto.

Dentro de los instrumentos de política económica implementados por el Estado para el logro de un desarrollo equilibrado entre los sectores, tenemos a la política fiscal y financiera del Sector Público que constituyen la piedra angular de todo plan general de financiamiento del desarrollo, no solo por la forma en que se expresa en los ingresos y los gastos y el propio endeudamiento del sector público, sino también por la influencia que pueden tener en el sector privado.

El Estado fiel a su papel de promotor del desarrollo ha respondido a las necesidades derivadas del crecimiento económico y social en las dos últimas décadas y principalmente durante éste régimen, destinando su potencial de recursos preferentemente a obras de infraestructura que favorezcan la ampliación del sistema productivo y en las industrias estratégicas para el desarrollo económico.

2.2.1.- Origen del Ingreso.

El presupuesto de ingresos de la Federación, se forma por tres tipos

o fuentes de ingreso, que son: Ingresos corrientes, ingresos de capital e ingresos por financiamiento.

En el concepto ingresos corrientes tenemos los ingresos tributarios, - los ingresos no tributarios y otros ingresos. En los ingresos tributarios se incluyen los impuestos directos e indirectos que el Estado ha implantado a través de las autoridades fiscales con el objeto de obtener recursos financieros internos. Los ingresos no tributarios son -- aquellos que provienen de los derechos cobrados por el gobierno por la prestación de servicios públicos, productos derivados de la explotación de bienes de dominio público y los aprovechamientos que realiza la Federación. En otros ingresos se incluyen las cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores, así como los enteros que efectúan los organismos descentralizados y las empresas de participación - estatal.

El concepto ingresos de capital, esta formado por los ingresos correspondientes a la venta de bienes inmuebles y muebles y la venta de valores emitidos por entidades federativas, empresas públicas y por empresas y organismos privados, así como las recuperaciones de capital provenientes de fondos entregados en fideicomiso, en favor de entidades - federativas, empresas públicas, empresas privadas y a particulares, inversiones en obras de agua potable y alcantarillado y otras recuperaciones de capital que realice la Federación^{3/}

^{3/} Ver Ley de Ingresos de la Federación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El análisis del presupuesto de ingresos de la Federación durante el período 1977 - 1980, se realiza por cada año y de acuerdo con la participación de cada fuente de los ingresos, en virtud de que se trata de determinar su importancia en el financiamiento del gasto público.

El presupuesto de ingresos de la Federación para 1977 ascendió a - - 677,408 millones de pesos; los ingresos corrientes representan el - - 67.24 % del total, mientras que los ingresos de capital y los ingresos provenientes de financiamiento representan el 0.13 y 32.63 % respectivamente.

El 67.24 % con que participó los ingresos corrientes se componía por 29.67 % de ingresos tributarios, 1.85 % de ingresos no tributarios y 35.72 % por otros ingresos.

Las principales fuentes de ingresos para financiar el gasto público - para 1977 fueron por orden de importancia. Primero los ingresos por concepto de cuotas obrero y patronales al Seguro Social y los enteros que declaran los organismos descentralizados y empresas de participación estatal [otros ingresos] que aportaron el 35.72 %; en segundo lugar están los ingresos provenientes de financiamientos para el gobierno federal y la entidades paraestatales, que ascendieron al 32.63 % - del total y en tercer lugar están los ingresos tributarios, es decir, el cobro de impuestos directos e indirectos que aportan sólo el 29.67 % del presupuesto de ingresos. [Ver cuadro número 4].

El presupuesto de ingresos de la Federación para 1978 ascendió a - -

912,451 millones de pesos, el cual respecto a 1977 representa un incremento del 34.70%; en el presupuesto de 1978 se incrementa la participación en el total de los ingresos corrientes y de los ingresos de capital, participando con el 67.75 y 0.33 %, respectivamente, los ingresos por concepto de financiamiento disminuyeron su participación en el total del ingreso al participar ahora con el 31.92 %.

El aumento de los ingresos corrientes durante 1978 obedeció al incremento observado por los ingresos tributarios que llegó a participar con el 30.36 %, y por el concepto otros ingresos, que participó con el 35.98 %, mientras que los ingresos no tributarios descendieron en su participación en el total alcanzando sólo el 1.41 % de los ingresos.

CUADRO NO. 4
PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA FEDERACION
1 9 7 7
(millones de pesos)

C O N C E P T O	Presupuesto inicial	Participación %
INGRESOS CORRIENTES	<u>445,466</u>	<u>67.24</u>
Tributarios	200,966	29.67
No tributarios	12,527	1.85
Otros ingresos	241,973	35.72
INGRESOS DE CAPITAL	<u>900</u>	<u>0.13</u>
FINANCIAMIENTO	<u>221,042</u>	<u>32.63</u>
T O T A L E S	677,408	100.00

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 1977.

CUADRO NO. 5
 PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA FEDERACION
 1 9 7 8
 [millones de pesos]

C O N C E P T O	Presupuesto inicial	Participación %
INGRESOS CORRIENTES	<u>618,141</u>	<u>67.75</u>
Tributarios	276,998	30.36
No tributarios	12,852	1.41
Otros ingresos	328,291	35.98
INGRESOS DE CAPITAL	<u>3,000</u>	<u>0.33</u>
FINANCIAMIENTO	<u>291,310</u>	<u>31.92</u>
T O T A L E S	912,451	100.00

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de Egresos de la Federación 1978.

Las principales fuentes de ingresos en 1978 fueron las mismas de 1977, sin embargo observaron cambios en su participación, así tenemos, que - ingresos tributarios y el concepto de otros ingresos aumentaron, mientras que los ingresos por financiamiento disminuyeron su participación, conservando el segundo lugar como fuente generadora de ingresos para - la Federación. [Ver cuadro número 5].

El presupuesto de ingreso de la Federación para 1979 ascendió a - - - 1'124,269 millones de pesos, el cual representa incrementos del 65.97

y 23.21 % con respecto a los presupuestos de ingresos de 1977 y 1978 respectivamente. Los ingresos corrientes para 1979 aumentaron su participación en el total de ingresos alcanzando el 69.29 %, mientras que los ingresos de capital y los ingresos provenientes de financiamiento disminuyeron su participación en el total, alcanzando el 0.18 y 30.53 %, respectivamente.

El incremento de los ingresos corrientes obedeció al aumento del concepto otros ingresos, que ascendió al 37.64 % del total de los ingresos de la Federación, los ingresos tributarios también aumentaron representando el 30.42 % del total de ingresos, por el contrario los ingresos no tributarios continuaron descendiendo en términos relativos al llegar su participación al 1.23 % del total de ingresos de la federación.

Las principales fuentes de ingresos fueron las mismas que durante 1978, aunque se modificó su participación, destacando el descenso de los ingresos provenientes de financiamiento. [Ver cuadro número 6].

El presupuesto de ingresos de la Federación para 1980 ascendió a 1'683,412 millones de pesos, el cual representó un incremento del 49.73 % con respecto al presupuesto de ingresos de 1979. Los ingresos corrientes presentan un gran incremento no observado en los años anteriores, llegando a participar con el 72.09 % del total de ingresos de la Federación; los ingresos de capital aumentaron, aunque no llegaron a recuperar el nivel observado en el presupuesto de 1978, llegando a participar en 1980 con el 0.24 % del total de ingresos; -

la tendencia decreciente de los ingresos provenientes de financiamientos se aceleró en 1980, participando este concepto ahora con solo el 27.67 % del total de ingresos

CUADRO NO. 6
PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA FEDERACION
1 9 7 9
[millones de pesos]

C O N C E P T O	Presupuesto inicial	Participación %
INGRESOS CORRIENTES	<u>778,963</u>	<u>69.29</u>
Tributarios	341,977	30.42
No tributarios	13,880	1.23
Otros ingresos	423,106	37.64
INGRESOS DE CAPITAL	<u>2,024</u>	<u>0.18</u>
FINANCIAMIENTO	<u>343,282</u>	<u>30.53</u>
T O T A L E S	1'124,269	100.00

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de Egresos de la Federación 1979.

El aumento de los ingresos corrientes estuvo cimentado en el incremento observado por los ingresos tributarios que llegaron a participar en el presupuesto de ingresos de la Federación de 1980 con el 33.10 %, es decir, casi una tercera parte del total. Los ingresos provenientes --

del concepto otros ingresos, continuaron aumentando llegando a participar con el 37.89 % del total, por el contrario los ingresos no tributarios continuaron disminuyendo su participación aportando ahora solo el 1.10 % del total.

Las principales fuentes de ingresos para 1980 sufren una modificación en cuanto a su importancia; el concepto otros ingresos, continúa siendo la principal fuente, los ingresos tributarios pasan a ser ahora la segunda fuente de ingresos, cayendo al tercer lugar los ingresos por financiamiento. [Ver cuadro número 7].

CUADRO NO. 7
PRESUPUESTO DE INGRESOS DE LA FEDERACION
1 9 8 0
[millones de pesos]

C O N C E P T O	Presupuesto inicial	Participación %
INGRESOS CORRIENTES	<u>1'213,654</u>	<u>72.09</u>
Tributarios	557,262	33.10
No tributarios	18,567	1.10
Otros ingresos	637,825	37.89
INGRESOS DE CAPITAL	<u>4,000</u>	<u>0.24</u>
FINANCIAMIENTO	<u>465,758</u>	<u>27.67</u>
T O T A L E S	1'683,412	100.00

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de Egresos de la Federación 1980.

Los cambios de participación de las diferentes fuentes de ingresos de la Federación durante el período 1977 - 1980, han sido saludables; así tenemos que el hecho de que los ingresos corrientes hayan aumentado su participación para 1980 en 72.09 % comparada con el 67.24 % de 1977, - es indicativo de que las fuentes de ingreso internas han aumentado satisfactoriamente, principalmente por el aumento de los ingresos tributarios y del concepto otros ingresos, es decir, la estructura impositiva ha respondido a la dinámica observada por el crecimiento económico del país y las empresas paraestatales y organismos descentralizados -- han mejorado su funcionamiento operativo y administrativo lo que les - han permitido tener ingresos mayores a los observados en administraciones anteriores, por el contrario los ingresos no tributarios han disminuido su participación al no actualizarse las tarifas por concepto - del cobro de derechos, productos y aprovechamientos que realiza la Federación.

La disminución de los ingresos provenientes de financiamientos es de - suma importancia, ya que es un indicador de que el Gobierno esta recurriendo en proporciones menores al endeudamiento, la participación en el ingreso de la Federación de los financiamientos pasó del 32.63 % en 1977 a el 27.67 % para 1980.

2.2.2.- Estructura del Gasto.

En el presupuesto de egresos de la Federación se presentan varias formas de distribución del gasto público, destacando: la administrativa,-

la económica y la sectorial.

La distribución administrativa del gasto público es aquella en la que se presente la asignación del gasto a las dependencias y entidades controladas presupuestalmente.

La distribución económica del gasto es aquella mediante la cual se clasifica al gasto de acuerdo con su destino, presentándose el gasto por: programas de inversión, gasto corriente y de capital, pago de la deuda y sus amortizaciones y el gasto destinado a estímulos fiscales.

La distribución sectorial del gasto es aquella que presenta al gasto clasificado por los sectores productivos a los cuales se va a canalizar el gasto, a través de las actividades efectuadas por las dependencias y entidades.

El análisis de cada una de estas presentaciones del gasto, permite detectar con claridad cuales han sido las prioridades del gasto público durante el período 1977 - 1980.

A.- Distribución Administrativa.

La distribución administrativa del gasto, divide a la administración pública federal en dos entes; uno formado por las dependencias del gobierno federal y el otro, formado por las entidades públicas, es decir los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal controladas presupuestalmente.

Revisando los presupuestos de egresos correspondientes al gobierno federal, se observa que durante 1977 el gasto destinado a las erogaciones adicionales, constituía el 26.26 % del total, siendo esta situación provocada por la crisis financiera en la que se encontraban la mayor parte de las entidades paraestatales, al sufrir los impactos de la crisis económica del país que tuvo su mayor magnitud a finales de 1976 y principios de 1977, el Estado tuvo que apoyar con subsidios y transferencias al grueso de sus entidades de ahí que el concepto de erogaciones adicionales ocupará la mayor proporción del gasto; el segundo concepto en importancia dentro del gasto público del gobierno federal lo constituyó la deuda pública, la cual durante la administración anterior alcanzó límites jamás imaginados, por lo que era imminente la necesidad de hacer frente a las obligaciones de deuda pública adquiridas, representando el gasto por este concepto el 23.11 % del total; la asignación presupuestal a la Secretaría de Educación Pública era la tercera en magnitud, alcanzando el 17.12 % del total; ello se debió a la infraestructura educativa iniciada durante la administración anterior, misma que tenía que continuarse, por lo que el gasto de esta Secretaría debe considerarse la ampliación infraestructural educativa, la administración de los nuevos centros educativos [Colegio de Bachilleres y Universidad Autónoma Metropolitana, entre los principales] y las ampliaciones presupuestales concedidas a los centros educativos de enseñanza superior en el país. [Ver cuadro número 8].

CUADRO NO. 8
PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
1 9 7 7
(millones de pesos)

DEPENDENCIA	Presupuesto inicial	Participación %
Legislativo	209	0.06
Presidencia de la República	215	0.12
Judicial	438	0.13
Gobernación	814	0.23
Relaciones Exteriores	1,416	0.40
Hacienda y Crédito Público	7,193	2.06
Defensa Nacional	7,949	2.27
Agricultura y Recursos Hidráulicos	24,327	6.95
Comunicaciones y Transportes	9,800	2.80
Comercio	1,088	0.31
Educación Pública	59,886	17.12
Salubridad y Asistencia	7,678	2.20
Marina	2,801	0.80
Trabajo y Previsión Social	675	0.19
Reforma Agraria	1,434	0.41
Departamento de Pesca	343	0.10
Procuraduría General de la República	463	0.13
Patrimonio y Fomento Industrial	1,756	0.50
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	12,883	3.68
Turismo	587	0.17
Programación y Presupuesto	2,176	1.00
Industria Militar	316	0.09
Inversiones	32,451	9.28
Erogaciones Adicionales ^{1/}	91,853	26.26
Deuda Pública	80,840	23.11
T O T A L E S	349,787	100.00

^{1/} Participaciones y subsidios a Estados y apoyos a Entidades Paraestatales.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de la Federación 1977.

Para el presupuesto de egresos de 1978 del gobierno federal, se presenta un cambio importante, la magnitud del gasto público del gobierno federal destinado al pago de la deuda pública se incrementa considerablemente llegando a constituir el 26.17 % del total, mientras que las erogaciones adicionales representan ahora el 24.32 %, es decir, durante 1978 se tuvo que hacer frente en mayores proporciones a las amortizaciones de la deuda pública, transfiriendo recursos que se utilizarían (lo más probable) para seguir apoyando y subsidiando a los Estados y principalmente a las entidades paraestatales. Las dependencias no observan variaciones importantes en sus asignaciones, destaca únicamente el hecho de que el gasto destinado a inversiones del gobierno federal haya disminuido del 9.28 % en 1977 a 8.88 % en 1978; la Secretaría de Educación Pública conservó el 17.12 % del total. (Ver cuadro número 9).

En el presupuesto de egresos para el gobierno federal de 1979 no se presentan cambios importantes en la asignación del gasto, (ver cuadro número 10). Cabe destacar que en este año el monto del gasto destinado al pago de la deuda pública a pesar de haberse incrementado en términos absolutos en relación a 1978 en 31.00 %, representó ahora solo el 26.10 % del total del gasto público del gobierno federal; así mismo, el rubro de inversiones del gobierno federal alcanzó el 7.8 % del total, originado esto, por la inconveniencia de que el ejecutivo administrará grandes programas de inversión, siendo precisamente éste el último año en que apareció este concepto en el presupuesto del gobierno federal, a partir de 1980 se canalizaron los recursos a través de las dependencias y

CUADRO NO. 9
PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
1 9 7 8
(Millones de pesos)

D E P E N D E N C I A	Presupuesto inicial	Participación %
Legislativo	253	0.06
Presidencia de la República	544	0.13
Judicial	679	0.16
Gobernación	1,210	0.28
Relaciones Exteriores	1,760	0.41
Hacienda y Crédito Público	7,823	1.80
Defensa Nacional	9,514	2.19
Agricultura y Recursos Hidráulicos	28,170	6.49
Comunicaciones y Transportes	10,769	2.48
Comercio	1,347	0.31
Educación Pública	74,373	17.12
Salubridad y Asistencia	11,844	2.73
Marina	3,142	0.72
Trabajo y Previsión Social	971	0.22
Reforma Agraria	1,996	0.46
Departamento de Pesca	1,627	0.37
Procuraduría General de la República	513	0.12
Patrimonio y Fomento Industrial	2,496	0.57
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	13,500	3.11
Turismo	825	0.19
Programación y Presupuesto	3,097	0.71
Inversiones	38,559	8.88
Erogaciones Adicionales <u>1/</u>	105,630	24.32
Deuda Pública	113,661	26.17
T O T A L E S	434,303	100.00

1/ Participaciones y subsidios a Estados y apoyos a Entidades Paraestatales.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de Egresos de la Federación 1978.

entidades que de acuerdo con sus actividades sustantivas le correspondiera; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos observó un incremento en su participación en el presupuesto del gobierno federal al llegar al 7.92 %, mientras que durante 1978 alcanzó sólo el 6.49 %, ello se debió al cambio de prioridades planteadas por la estrategia de desarrollo, la cual se analizará más adelante, al presentarse la clasificación del gasto por sectores.

El presupuesto de egresos de 1980 del gobierno federal presenta cambios importantes en la asignación presupuestal, -- así tenemos: la participación de la deuda pública continúa decreciendo llegando a representar sólo el 23.49 % del total; la asignación a la Secretaría de Educación Pública, -- que durante los tres primeros años de la administración había sostenido su nivel de participación en el presupuesto del gobierno federal, decreció llegando al 14.94 %; la política de no continuar subsidiando a las entidades públicas -- que no fueran productivas o bien que no cumplieran con sus objetivos sociales para los que fueron creadas, llevaron al Estado a realizar la liquidación o fusión de las entidades públicas que no justificaran su existencia, la política de disminución de subsidios quedó manifiesta al reducirse el presupuesto en términos absolutos y relativos del concepto de erogaciones adicionales, que para 1980 representó sólo el 11.04 % del presupuesto del gobierno federal, que en términos absolutos fué casi igual a la asignación otor-

CUADRO NO. 10
 PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL

47.

1 9 7 9

[millones de pesos]

DEPENDENCIA	Presupuesto inicial	Participación %
Legislativo	326	0.06
Presidencia de la República	975	0.17
Judicial	780	0.14
Gobernación	2,575	0.45
Relaciones Exteriores	2,170	0.38
Hacienda y Crédito Público	9,439	1.65
Defensa Nacional	11,815	2.07
Agricultura y Recursos Hidráulicos	45,264	7.92
Comunicaciones y Transportes	15,240	2.67
Comercio	1,758	0.31
Educación Pública	97,624	17.08
Salubridad y Asistencia	14,985	2.62
Marina	4,003	0.70
Trabajo y Previsión Social	1,303	0.23
Reforma Agraria	3,234	0.57
Departamento de Pesca	3,283	0.57
Procuraduría General de la República	849	0.15
Patrimonio y Fomento Industrial	3,602	0.63
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	18,035	3.15
Turismo	1,187	0.21
Programación y Presupuesto	4,095	0.72
Inversiones	44,477	7.78
Erogaciones Adicionales ^{1/}	135,480	23.70
Deuda Pública	149,202	26.10
T O T A L E S	571,701	100.00

^{1/} Participaciones y subsidios a Estados y apoyos a Entidades Paraestatales.

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de Egresos de la Federación 1979.

gada para este concepto en 1977.

El cambio de prioridades dentro de la estrategia de desarrollo económico nacional, plasmada en el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, provocó ajustes en la asignación presupuestal en las dependencias del gobierno federal, así tenemos que se otorgaron grandes incrementos en las asignaciones presupuestales de las siguientes Secretarías: Comunicaciones y Transportes, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Patrimonio y Fomento Industrial.

La necesidad de implementar la infraestructura fiscal, con el fin de mejorar la administración para el cobro de impuestos, evitar al máximo posible las sangrías que por concepto de evasión fiscal tiene la federación y conceder oportunamente los estímulos fiscales a las empresas que los requieran, continuando con la promoción del desarrollo económico, fueron algunas de las razones que justificaron el incremento en la asignación presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual creció considerablemente al alcanzar para 1980 el 15.78 % del presupuesto del gobierno federal, superando inclusive a la Secretaría de Educación Pública. -- [Ver cuadro número 11].

El presupuesto de egresos de las entidades paraestatales -- asigna recursos a 27 entidades [Productora e Importadora de Papel, S.A., se incorporó en 1978], durante el período 1977-1980 sólo seis de las entidades vieron incrementada su parti

CUADRO NO. 11
 PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
 1 9 8 0
 (millones de pesos)

D E P E N D E N C I A	Presupuesto inicial	Participación %
Legislativo	1,385	0.17
Presidencia de la República	1,312	0.16
Judicial	1,000	0.12
Gobernación	3,583	0.43
Relaciones Exteriores	2,753	0.33
Hacienda y Crédito Público	132,365	15.78
Defensa Nacional	13,912	1.66
Agricultura y Recursos Hidráulicos	74,973	8.94
Comunicaciones y Transportes	37,414	4.46
Comercio	28,563	3.40
Educación Pública	125,354	14.94
Salubridad y Asistencia	18,743	2.23
Marina	4,903	0.58
Trabajo y Previsión Social	1,918	0.23
Reforma Agraria	5,512	0.66
Departamento de Pesca	7,109	0.85
Procuraduría General de la República	1,050	0.13
Patrimonio y Fomento Industrial	50,378	6.00
Asentamientos Humanos y Obras Públicas	26,197	3.12
Turismo	4,182	0.50
Programación y Presupuesto	6,728	0.80
Inversiones		
Erogaciones Adicionales <u>1/</u>	92,611	11.04
Deuda Pública	197,073	23.49
T O T A L E S	839,018	100.00

1/ Participaciones y subsidios a Estados y apoyos a Entidades Paraestatales.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de Egresos de la Federación 1980.

participación en el presupuesto total, siendo esas entidades: --
Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Aero-
puertos y Servicios Auxiliares, Aeronaves de México, Produc-
tos Forestales Mexicanos y Constructora Nacional de Carros
de Ferrocarril.

De los incrementos observados en el presupuesto de esas enti-
dades, solo el de Petróleos Mexicanos fué de gran magnitud,
al pasar del 29.41 % del total en 1977 al 47.32 % del total
en 1980.

El aumento presupuestal otorgado a Petróleos Mexicanos pro-
dujo la reducción en la participación de 19 entidades para-
estatales en el total del presupuesto y solo una conservó el
nivel de su participación.

El presupuesto para las entidades paraestatales fué en 1977
de 327,620 millones de pesos, para 1978 se incrementó en --
150,527 millones de pesos, de los cuales 55.22 % [83,116 mi-
llones de pesos] se otorgaron a Petróleos Mexicanos.

El incremento del presupuesto de las entidades paraestatales
para 1979 ascendió a 74,421 millones de pesos con respecto -
a 1978, de los cuales el 49.37 % se otorgaron a Petróleos Me-
xicanos, es decir, 36,739 millones de pesos.

Para 1980 el presupuesto de las entidades paraestatales se -

incrementó en 52.81 %, es decir, en 291,827 millones de pesos de los cuales el 62.84 % [183,372 millones de pesos] se otorgaron a Petróleos Mexicanos.

Mientras que el presupuesto total para las entidades paraestatales se incrementó a una tasa promedio anual del 38.33 %, la asignación presupuestal a Petróleos Mexicanos se incrementó a una tasa promedio anual del 63.67 % para el período - - 1977 - 1980.

Las asignaciones presupuestales más importantes en 1977, fueron las otorgadas a Petróleos Mexicanos por 96,362 millones de pesos y a la Comisión Federal de Electricidad por - - - - 45,915 millones de pesos, representando en conjunto el 43.42 % del presupuesto para las entidades paraestatales. (Ver cuadro No. 12).

La necesidad de producción de energéticos se hizo latente, la obligación del Estado de aumentar el nivel de producción y de sostener los precios, se la otorgaba el hecho de ser el monopolizador tanto de la producción de hidrocarburos, como de energía eléctrica. La expansión del gasto público en esas empresas no se hizo esperar, así tenemos que para 1978 en - - conjunto las asignaciones presupuestales representaban el - - 53.75 % del total, para 1979 el 52.45 % y para 1980 el 61.62 % es decir, casi dos terceras partes del gasto público destinado a las entidades paraestatales.

Las prioridades establecidas en el Plan Básico de Gobierno -

1976 - 1980 y el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, señalan que la producción de energéticos (especialmente hidrocarburos) permitirá al país superar la crisis económica en la que se vió envuelto desde fines de 1976. La producción de hidrocarburos monopolizada por el Estado a través de su organismo descentralizado, Petróleos Mexicanos, dentro de la estrategia para el desarrollo debería aprovechar la coyuntura a nivel mundial en el suministro del petróleo para obtener mediante la exportación del petróleo crudo, las divisas que el país necesitaba para fomentar e incentivar la economía en su conjunto. La producción de energía eléctrica también se encuentra monopolizada por el organismo descentralizado, Comisión Federal de Electricidad, la cual tenía que jugar un papel decisivo en la promoción del desarrollo al tener que producir energía eléctrica al ritmo que el crecimiento económico la necesitara y lo que era más importante, subsidiar con tarifas bajas a la industria nacional y extranjera.

Otra de las prioridades señaladas en los planes básico y global, es la de bienestar social, de ahí que las asignaciones presupuestales otorgadas al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sean de las más importantes.

En los cuadros números 12, 13, 14 y 15 se pueden observar las asignaciones presupuestales concedidas a las entidades paraestatales en el período 1977 - 1980.

CUADRO NO. 12
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS PARAESTATALES

53.

1 9 7 7

[millones de pesos]

E N T I D A D	Presupuesto inicial	Participación %
Petróleos Mexicanos	96,362	29.41
Comisión Federal de Electricidad	45,915	14.01
Cía. de Luz y Fuerza del Centro	10,813	3.30
Ferrocarriles Nacionales de México	11,503	3.51
Caminos y Puentes Federales	2,123	0.65
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	1,309	0.40
Ferrocarril del Pacífico	1,969	0.60
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico	597	0.18
Ferrocarriles Unidos Sureste	683	0.21
Ferrocarril Sonora - Baja California	393	0.12
Aeronaves de México	4,717	1.44
Cía. Nacional de Subsistencias Populares	25,267	7.71
Instituto Mexicano del Café	8,045	2.46
Productos Forestales Mexicanos	113	0.03
Forestal Vicente Guerrero	153	0.05
Fertilizantes Mexicanos	17,207	5.25
Productos Pesqueros Mexicanos	10,541	3.22
Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda.	59	0.02
Instituto Mexicano del Seguro Social	42,602	13.00
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	16,924	5.17
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	7,672	2.34
Instituto Mexicano del Comercio Exterior	579	0.18
Diesel Nacional	12,253	3.74
Siderúrgica Nacional	1,889	0.58
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril	2,809	0.86
Siderúrgica Lázaro Cárdenas	5,123	1.56
T O T A L E S	327.620	100.00

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 1977

CUADRO NO. 13
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS PARAESTATALES

54.

1 9 7 8

[millones de pesos]

E N T I D A D	Presupuesto inicial	Participación %
Petróleos Mexicanos	179,478	37.54
Comisión Federal de Electricidad	77,524	16.21
Cfa. de Luz y Fuerza del Centro	12,837	2.68
Ferrocarriles Nacionales de México	12,910	2.70
Caminos y Puentes Federales	2,170	0.45
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	1,529	0.32
Ferrocarril del Pacífico	2,613	0.55
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico	804	0.17
Ferrocarriles Unidos Sureste	918	0.19
Ferrocarril Sonora-Baja California	517	0.11
Aeronaves de México	5,845	1.22
Cfa. Nacional de Subsistencias Populares	33,306	6.97
Instituto Mexicano del Café	12,639	2.64
Productos Forestales Mexicanos	222	0.05
Forestal Vicente Guerrero	201	0.04
Fertilizantes Mexicanos	17,014	3.56
Productos Pesqueros Mexicanos	11,586	2.42
Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda	59	0.01
Instituto Mexicano del Seguro Social	48,097	10.06
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	25,335	5.30
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	8,262	1.73
Instituto Mexicano de Comercio Exterior	612	0.13
Diesel Nacional	12,093	2.53
Siderúrgica Nacional	1,134	0.24
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril	3,234	0.68
Siderúrgica Lázaro Cárdenas	3,392	0.71
Productora e Importadora de Papel	3,816	0.80
T O T A L E S	478,147	100.00

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de Egresos - de la Federación 1978

CUADRO NO. 14
 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
 EMPRESAS PARAESTATALES

55.

1 9 7 9

[millones de pesos]

E N T I D A D	Presupuesto inicial	Participación %
Petróleos Mexicanos	216,217	39.13
Comisión Federal de Electricidad	73,309	13.22
Cía. de Luz y Fuerza del Centro	15,303	2.77
Ferrocarriles Nacionales de México	17,983	3.25
Caminos y Puentes Federales	2,842	0.51
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	1,468	0.27
Ferrocarril del Pacífico	3,405	0.62
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico	896	0.16
Ferrocarriles Unidos Sureste	1,139	0.21
Ferrocarril Sonora - Baja California	653	0.12
Aeronaves de México	6,917	1.25
Cía. Nacional de Subsistencia Populares	38,027	6.88
Instituto Mexicano del Café	9,052	1.64
Productos Forestales Mexicanos	406	0.07
Forestal Vicente Guerrero	267	0.05
Fertilizantes Mexicanos	19,511	3.53
Productos Pesqueros Mexicanos	12,705	2.30
Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda	139	0.03
Instituto Mexicano del Seguro Social	60,856	11.01
Instituto de Seguridad y Servicios So- ciales de los Trabajadores del Estado	32,061	5.80
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	10,456	1.89
Instituto Mexicano de Comercio Exterior	722	0.13
Diesel Nacional	11,630	2.10
Siderúrgica Nacional	910	0.16
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril	5,874	1.06
Siderúrgica Lázaro Cárdenas	5,251	0.95
Productora e Importadora de Papel	4,569	0.83
T O T A L E S	552,568	100.00

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de Egresos de la Federación 1979.

CUADRO NO. 15
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS PARAESTATALES

56.

1 9 8 0

[millones de pesos]

E N T I D A D	Presupuesto inicial	Participación %
Petróleos Mexicanos	399,589	47.32
Comisión Federal de Electricidad	120,729	14.30
Cía. de Luz y Fuerza del Centro	17,858	2.11
Ferrocarriles Nacionales de México	22,414	2.65
Camino y Puentes Federales	2,801	0.33
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	3,769	0.45
Ferrocarril del Pacífico	4,137	0.49
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico	1,237	0.15
Ferrocarriles Unidos Sureste	1,415	0.17
Ferrocarril Sonora - Baja California	898	0.11
Aeronaves de México	12,848	1.52
Cía. Nacional de Subsistencias Populares	27,980	3.31
Instituto Mexicano del Café	17,368	2.06
Productos Forestales Mexicanos	435	0.05
Forestal Vicente Guerrero	260	0.03
Fertilizantes Mexicanos	21,049	2.49
Productos Pesqueros Mexicanos	16,405	1.94
Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda	172	0.02
Instituto Mexicano del Seguro Social	78,285	9.27
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	37,618	4.46
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	11,217	1.33
Instituto Mexicano de Comercio Exterior	935	0.11
Diesel Nacional	20,474	2.42
Siderúrgica Nacional	1,866	0.22
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril	7,399	0.88
Siderúrgica Lázaro Cárdenas	8,576	1.02
Productora e Importadora de Papel	6,661	0.79
T O T A L E S	844,395	100.00

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, Presupuesto de Egresos de la Federación 1980.

La estructura del presupuesto de egresos de la Federación presenta cambios significativos durante el período de análisis - (Ver cuadros número 16 y 17). Se incrementaron los egresos - destinados al Sector Paraestatal en contraposición con la reducción del Sector Central (Gobierno Federal), es decir, se trató de que la participación del Estado en la economía nacional no fuera meramente a nivel administrativo, sino lo que es más importante, la participación estatal en la economía debía darse en los sectores productivos, creando fuentes de empleo productivas y fijas, a través de los programas de inversión - pública.

CUADRO NO. 16
PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION
1977 - 1980
(millones de pesos)

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980
Gobierno Federal	349 787	434 303	571 701	839 018
Organismos Descentralizados y Empresas Paraestatales.	327 620	478 147	552 568	844 395
T O T A L E S	677 407	912 450	1124 269	1683 413

FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación, 1977, 1978, 1979 y 1980.

CUADRO NO. 17
 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION
 1977 - 1978
 (Porcentajes)

Concepto	1977	1978	1979	1980
Gobierno Federal	51.6	47.6	50.8	49.8
Organismos Descentralizados y Empresas Paraestatales	48.4	52.4	49.2	50.2
T O T A L E S	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE : Con base a los presupuestos de egresos de la Federación 1977, 1978, 1979 y 1980.

B.- Distribución Económica.

La distribución económica del gasto, lo clasifica en tres - grandes rubros: gasto corriente, gasto de capital y las - amortizaciones de la deuda pública. Los gastos corrientes son aquellos que se deben realizar anualmente para las acti - vidades del gobierno, como es el pago de sueldos y salarios y los gastos propios de administración; los gastos de capi - tal son los costos de proyectos especiales de inversión - - para la promoción del desarrollo económico; y la amortiza - ción de la deuda, es la parte de la deuda pública que se - vence en el año presupuestado y que deberá pagarse.

Este tipo de clasificación permite identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica. De tal forma se puede observar la parte de los gastos que el - Gobierno Federal o cualquier entidad pública ^{4/} destina a - sus operaciones corrientes y la parte de los gastos que se canalizan a la creación de bienes de capital para ampliar - la capacidad instalada de producción, también presenta el - grado en que los servicios gubernamentales son prestados directamente mediante la utilización de fondos invertidos - por el propio gobierno en bienes y servicios, o indirecta - mente mediante subsidios y préstamos gubernamentales otorga

4/ Para información detallada de alguna empresa controlada presupuestalmente consultar la Cuenta de la Hacienda - Pública, S.P.P. para el año deseado.

dos a otras entidades encargadas de prestar el mismo servicio.

Al disponer de este tipo de información, es posible determinar el impacto de los gastos públicos sobre el nivel y composición del producto nacional, así como sobre su distribución.

El gasto corriente durante el período 1977-1980 creció a una tasa promedio anual del 54.76%, mientras que el gasto de capital durante ese período observó un crecimiento promedio anual de 68.18%. Las amortizaciones anuales de la deuda pública, tuvieron una tasa de crecimiento promedio anual de 53.09% (ver cuadro No. 18)

CUADRO NO. 18
DISTRIBUCION ECONOMICA DEL GASTO
1977 - 1980
(millones de pesos)

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980
Gasto corriente	374,264	497,225	622,100	989,137
Gasto de capital	147,783	257,062	327,031	450,039
Amortización de la Deuda.	94,277	158,163	175,138	244,436
T o t a l	616,324	912,450	1,124,269	1,683,612

FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación, 1977, 1978, 1979 y 1980.

Durante los tres primeros años de la administración del Lic. José López Portillo, se observó una clara tendencia a canalizar los recursos financieros hacia el gasto de capital a través de diversos programas de inversión; así tenemos que en 1977 representó el 23.98% del presupuesto de egresos, pasando en 1979 a representar el 29.09%. Por el contrario el gasto corriente disminuyó en 1977 que representaba el 60.73%, al 55.33% para 1979 (ver cuadro No. 19).

CUADRO NO. 19
DISTRIBUCION ECONOMICA DEL GASTO
1977 - 1980
(Estructura Porcentual)

C O N C E P T O	1977	1978	1979	1980
Gasto corriente	60.73%	54.49%	55.33%	58.75%
Gasto de capital	23.98	28.17	29.09	26.73
Amortización de la Deuda	15.30	17.33	15.58	14.52
T o t a l	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación, 1977, 1978, 1979 y 1980.

Este cambio en la estructura económica del presupuesto de egresos de la Federación, obedeció a la necesidad de realizar grandes inversiones de capital en la industria petrolera y siderúrgica, cumpliendo así con las metas y objetivos enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

La generación de empleos productivos por parte del sector público y la reducción de los empleos improductivos (aparato burocrático), fueron también factores determinantes en la reducción del gasto corriente, así como las recomendaciones que en materia de política económica hiciera el Fondo Monetario Internacional a México.

C.- Distribución Sectorial.

La distribución sectorial, tiene como objetivo separar los sectores económicos, sociales y generales. Procura mostrar las áreas de actividad, no señalando los propósitos, sino señalando los objetivos concretos a la acción dentro de una área de actividad.

Para lograrlo, la distribución sectorial utiliza las áreas de actividad funcionales y las organiza vinculando los sectores con las instituciones correspondientes.

A través de la distribución sectorial del gasto público se observan claramente las prioridades sectoriales de desarrollo, las cuales se encuentran estrechamente ligadas al cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Global de Desarrollo.

Este tipo de distribución, se ha desarrollado en los últimos años, como un esfuerzo para lograr la integración entre los planes de desarrollo y el presupuesto fiscal.

La nueva estrategia de desarrollo se definió en tres etapas bianuales: la primera, de superación de la crisis en sus aspectos más agudos; la segunda, de consolidación de la economía y la tercera, de acceso a un crecimiento alto, sostenido, cualitativamente diferente y con inflación controlada y decreciente, todo ello manteniendo el respeto a las libertades públicas.

Al iniciar su mandato, el Lic. José López Portillo definió dos prioridades: sector agropecuario -para satisfacer la demanda de alimentos- y energéticos, que significaba un recurso nuevo para administrar la crisis y una oportunidad -para imprimir transformaciones profundas en la sociedad. - (Ver cuadros Nos. 20 y 21).

CUADRO NO. 20
DISTRIBUCION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO *
1977

S E C T O R	MILLONES DE PESOS	%
Agropecuaria y comercial	103,515	16.8
Industrial	205,495	33.3
Desarrollo social	134,391	21.8
Transportes y comunicaciones	44,807	7.3
Turismo	2,249	0.4
Administración	125,867	20.4
T o t a l	616,324	100.0

* Únicamente gasto sectorizable.

FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación, S.H.C.P. 1977.

CUADRO NO. 21
DISTRIBUCION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO*
1978

SECTOR	MILLONES DE PESOS	%
Agropecuario	53,351	8.4
Pesca	10,271	1.6
Industrial	245,367	38.7
Transportes y comunicaciones	52,931	8.3
Comercio	39,242	6.2
Turismo	2,511	0.4
Asentamientos Humanos	5,642	0.9
Educación, cultura, ciencia y tecnología	76,376	12.0
Salud y seguridad social	92,180	14.5
Laboral	1,082	0.2
Administración y defensa	50,511	8.0
Convenios únicos de coordinación.	5,149	0.8
Total	634,613	100.0

* Únicamente gasto sectorizable.

FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación,
Secretaría de Programación y Presupuesto. 1978.

Para el segundo bienio, se da un cambio al énfasis de las - prioridades, al utilizarse los recursos obtenidos mediante el ahorro interno y de las exportaciones de productos pe - troleros. Las prioridades ahora son: sector agropecuario rural; bienestar social, con énfasis en educación; y el for - talecimiento de la infraestructura de transportes y comuni - caciones. (Ver cuadros Nos. 22 y 23).

CUADRO NO. 22
DISTRIBUCION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO*
1979

SECTOR	MILLONES DE PESOS	%
Agropecuario	72,345	9.0
Pesca	14,560	1.8
Industrial	300,112	37.4
Transportes y comunicaciones	65,447	8.2
Comercio	51,714	6.5
Turismo	2,622	0.3
Asentamientos Humanos	8,620	1.1
Educación, cultura, ciencia y tecnología	100,965	12.6
Salud y seguridad social	120,674	15.0
Laboral	1,485	0.2
Administración y defensa	63,620	7.9
T o t a l	802,164	100.0

*Únicamente gasto sectorizable.

FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación.
Secretaría de Programación y Presupuesto 1979.

CUADRO NO. 23
DISTRIBUCION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO*
1980

SECTOR	MILES DE MILLONES DE PESOS	%
DE ATENCION ESPECIAL.	587.7	53.7
Agropecuario	123.9	12.1
Comunicaciones y trans_ portes	97.1	9.5
Comercio	62.5	6.1
Bienestar Social	282.5	27.6
FIDER-CUC-COPLARMAR	21.7	2.1
Otros	437.3	42.7
Industrial	355.3	34.8
Administración	40.5	3.9
Asentamientos Humanos	16.0	1.6
Defensa	18.9	1.8

#...

SECTOR	MILES DE MILLONES DE PESOS	%
Turismo	4.2	0.4
Poderes	2.4	0.2
T o t a l	1,025.0	100.0

*Únicamente gasto sectorizable.

FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación.
Secretaría de Programación y Presupuesto 1980.

Para el logro de estos objetivos se fijaron metas y se determinaron políticas macroeconómicas sectoriales y regionales, que manejadas en forma coordinada a través del Sistema Nacional de Planeación, trataron de conseguir el cumplimiento de las metas y objetivos señalados.

La inversión pública a partir del segundo bienio tuvo un crecimiento real del 14% anual en promedio, atendiendo las prioridades planteadas en la estrategia, así la asignación al sector agropecuario y desarrollo rural creció en 22% real anual; la inversión en el sector transportes y comunicaciones creció a un ritmo de 18% anual; la asignación de inversión para el sector social creció en 21%; y la del sector industrial (excluyendo al petróleo), creció a un ritmo de 17% anual. Esperando que los gastos privados en inversión creciera a un ritmo del 13% anual.

La necesidad de contar con los recursos financieros suficientes para apoyar la recuperación económica, generando

empleos y para administrar los energéticos, exigió que durante los primeros años de esa administración, se canalizará una parte creciente de la inversión total al crecimiento del sector petrolero, concentrando en él, las inversiones estatales. El buen éxito alcanzado en la exploración petrolera ha permitido cumplir con la plataforma de producción y aún rebazarla, ello significa que la inversión en el sector, si bien muy importante, ya no mostrará los altos crecimientos observados en el período 1977-1980, lo que permitirá - destinar recursos a otros sectores que así lo requirieren. - Es por ello que se espera que la inversión en el sector - agropecuario y de desarrollo rural aumente su participación en el total de la inversión pública, llegando al 25% para - 1982; el sector de comunicaciones y transportes podrá contar con el 15% aproximadamente de la inversión pública; y - el sector bienestar social, que incluye educación y salud, aumentará su participación para pasar aproximadamente el - 16% de la inversión pública total.

Históricamente la inversión total se ha venido incrementando a tasas superiores a las del Producto Interno Bruto, - 9.2% promedio anual en el período 1964 - 1970 y del 8.0% en el período 1970 - 1975, sin embargo en los años 1976 y 1977, el proceso de formación de capital sufrió serios obstáculos, registrándose tasas negativas. La tasa de crecimiento promedio anual de la inversión pública para el período 1978 -

1980 fue del 14.0% mientras que la inversión privada observó una tasa del 13.0 por ciento.

2.2.3.- Déficit o Superávit Presupuestal.

La capacidad financiera de una administración se puede determinar a través del análisis de los estados de ingresos y egresos efectivos. Estos reportes constituyen de hecho, los estados financieros del país durante el período que en ellos se consigna.

El presupuesto público, como se mencionó anteriormente, es un plan o proyecto de ingresos y egresos del Gobierno Federal. Cuando los ingresos efectivos son mayores a los egresos efectivos del mismo año, se presenta el superávit presupuestal; por el contrario, cuando los egresos efectivos son mayores a los ingresos efectivos se tiene el déficit presupuestal.

Cabe señalar, que la presencia del déficit presupuestal, no representa en si el resultado de una mala planeación. La existencia de factores endógenos o exógenos pueden provocar alteraciones en los ingresos o egresos del gobierno, sin embargo, la persistencia del déficit, indica serias deficiencias en la administración financiera.

Los ingresos presupuestales efectivos del Gobierno Federal durante el período 1977-1980 tuvieron un crecimiento medio anual del 83.8% -- (ver cuadro No. 24), mientras que en ese mismo período, los egresos crecieron a un ritmo del 92.7%, en promedio anual (Ver cuadro No. 25).

El comportamiento de los ingresos y egresos significó la reducción -- paulatina del déficit presupuestal, o sea, la brecha entre ingresos y egresos se fue haciendo menor, como se puede observar en la gráfica - No. 1.

CUADRO NO. 24
INGRESOS PRESUPUESTALES EFECTIVOS DEL GOBIERNO FEDERAL
1977-1980
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980
Ingresos Totales	193 540	258 515	348 971	679 892
CORRIENTES	190 725	256 283	347 700	677 885
Tributarios	180 048	242 938	331 150	651 530
Renta	92 301	128 787	168 855	242 023
Producción y Com.	34 945	42 693	49 524	63 448
Ingresos Mercant.	20 994	27 554	40 062	116 600
Comercio Exterior	22 690	31 448	56 961	181 765
Erogaciones por Trab.	2 578	3 295	4 051	6 201
Otros Impuestos	6 540	9 161	11 697	41 493
No Tributarios	10 677	13 345	16 550	26 355
DE CAPITAL	2 815	2 232	1 271	2 007

Fuente: Informes Anuales del Banco de México, S.A. 1977-1980.

En el lado de los ingresos es importante destacar el fortalecimiento de los ingresos tributarios, los cuales representan en 1977 el 94.4%, de los ingresos corrientes y para 1980 representaron el 97.0%. Indudablemente la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado, contribuyó en forma determinante en el incremento de los ingresos tributarios. Por el contrario, los ingresos no tributarios observaron un -- descenso importante, en 1977 representaban el 5.6% de los ingresos corrientes y para 1980 solamente alcanzaron el 3.0%; es importante --

destacar que al no actualizarse los precios y tarifas de los bienes - y servicios que produce el gobierno, debido a la instrumentación de - una política permanente de subsidios; se han convertido en un verdadero lastre para las finanzas públicas.

Con respecto a los gastos presupuestales efectivos del Gobierno Federal, se debe señalar que durante el período 1977-1980, no observaron modificaciones de importancia en su composición estructural. Esto - obedeció a la implementación de una política de gasto público bien definida, que canalizó los recursos financieros siguiendo una estrategia preestablecida.

CUADRO NO. 25
GASTOS PRESUPUESTALES EFECTIVOS DEL GOBIERNO FEDERAL
1977 - 1980
(MILLONES DE PESOS)

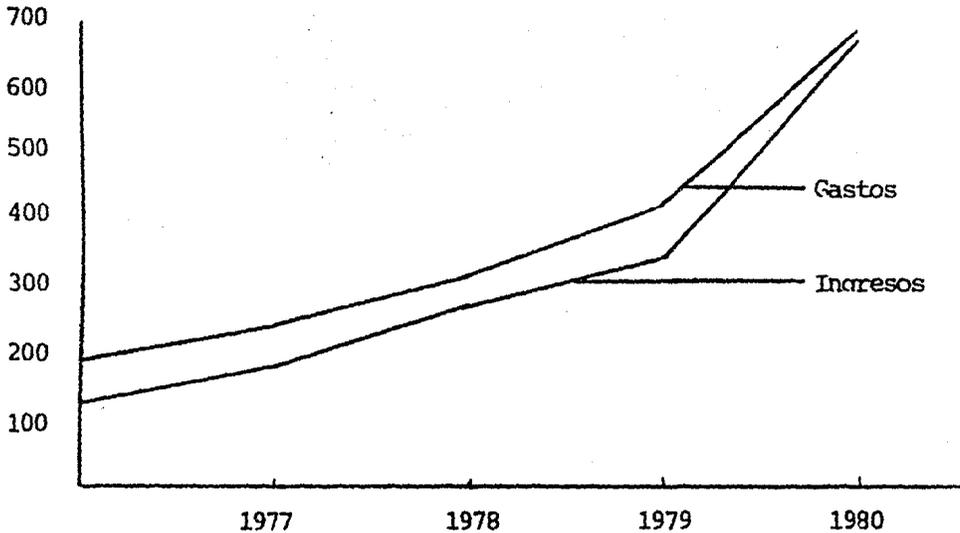
CONCEPTO	1977	1978	1979	1980
Gastos Totales	248 803	321 235	434 676	691 770
CORRIENTES	174 405	221 931	293 776	472 504
Gastos de Admon.	69 677	88 905	116 216	151 020
Transferencias	70 439	87 074	118 422	238 508
Intereses y Gastos de la Deuda.	33 486	44 801	57 437	77 030
Otros Gastos	803	1 151	1 701	5 946
DE CAPITAL	61 930	74 514	109 892	174 197
ADEFAS	12 468	24 790	31 008	45 069

Fuente: Informes anuales del Banco de México, S.A. 1977 - 1980.

GPAFICA No. 1

INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTALES EFECTIVOS DEL GOBIERNO FEDERAL
(1977-1980)

Miles de Millones



Elaborado en base a los informes del Banco de México, S.A.
1977 - 1980

2.3.- La Política Fiscal.

La política fiscal es un instrumento de la política económica que el Estado utiliza para impulsar el desarrollo económico. Se puede definir como el manejo por parte del Estado del gasto público, los impuestos, la deuda pública y crédito, que inciden sobre el ingreso, consumo e inversión.

A través de ella, el Estado tiene una mayor ingerencia dentro de la actividad económica, ya que es él, el que determina y programa las medidas fiscales con el propósito de dar nuevas estructuras a la - - -

economía pública por la vía del presupuesto.

"El ámbito de la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, el endeudamiento interno y externo del Estado y las operaciones y la situación financiera de -- las entidades y los organismos autónomos o paraestatales, por medio de los cuales se determina el monto y la distribución de la inver-- sión y el consumo público como componentes del gasto nacional, y se influye directa o indirectamente en el monto y la composición de - la inversión y el consumo privado" 5/

La influencia que tenga la política fiscal en la economía depende - de las funciones que le asigne el Estado. Sus manifestaciones con-- cretas son:

- el volumen de recursos físicos y financieros que el sector público obtiene para cumplir sus objetivos, esto es el mon to del gasto, y
- la distribución que hace el sector público de esos recursos y el conjunto de instrumentos y mecanismos que el sector pú blico utiliza para financiar el gasto que se necesita para lograr los objetivos propuestos.

La política fiscal moderna, presenta bases keynesianas, debido a que la política puede actuar sobre la demanda y poder de compra de la --

5/ Urquidí, Víctor "Ensayos de Política Fiscal" No. 2. Fondo de Cul tura Económica, Pag. 47.

población tanto en el auge como en la depresión. Puede actuar en el desarrollo de la economía a través del nivel de precios, tasa de interés y mercado de capitales.

En nuestro país, el Estado asume la función de crear la infraestructura, inversión básica para el desarrollo de la economía. En esto - la política fiscal influye, ya que el Estado a través de instrumentos tributarios absorbe ingresos privados para transferirlos a otros sectores y poder financiar su gasto.

En la medida en que aumenta la participación del Estado en inversión y consumo se incrementa su participación en el ingreso nacional. La política fiscal pasa a convertirse en política de distribución de - gasto y da los mecanismos para lograr una mayor eficiencia de la participación del Estado en la economía.

La política fiscal no sólo contempla el financiamiento y distribución del gasto, sino también lo que se refiere al manejo del déficit y superávit presupuestal y la forma de financiar el déficit y utilizar el superávit.

La política fiscal se incluye dentro del funcionamiento de las empresas públicas, del ingreso y gasto nacional; así mismo a través de - operaciones comerciales participa en la administración de la deuda - federal; influye en la banca por la vía de la instrumentación de estímulos fiscales para incentivar la captación de ahorro e inversión.

En general, la política fiscal desempeña un papel importante en el financiamiento del desarrollo, no sólo en lo que se refiere al sector público, sino también su influencia sobre el sector privado.

El principal objetivo de la política fiscal es el de crear ahorro público que financie la inversión del sector público y por medio de la deuda externa e interna tomar otros recursos necesarios para financiar el gasto público.

A través de la imposición al sector privado, la política fiscal capta recursos para hacer frente a la producción de servicios públicos.

Otro objetivo es implementar políticas tributarias de gasto y cambias, que estimulen al sector privado, para aumentar la capacidad de ahorro e inversión necesaria al desarrollo económico del país.

Así mismo, la política fiscal unida a una política monetaria y crediticia puede servir de elemento estabilizador dentro del ciclo económico; en este sentido se considera a la política fiscal como una política antidepresiva.

Por otro lado, la política fiscal coadyuva para lograr una mejor distribución del ingreso, pero este objetivo es secundario, ya que el propósito fundamental es la creación del ahorro público para financiar la inversión pública, la infraestructura necesaria para el desarrollo de la economía e influir también tanto en el consumo e inversión del sector privado y además asegurar al estado la expansión de su gasto.

..." pueden señalarse cuatro áreas principales de la acción de la política fiscal, en las que los resultados son decisivos para el éxito de los programas o planes de desarrollo: la tributación, el gasto público, la eficiencia económica de los organismos y las empresas paraestatales de producción y el endeudamiento interno." 6/

En lo que corresponde a la tributación, significa que la estructura tributaria de un país, debe adaptarse a la vida y estructura de la economía, para servir de impulsador al desarrollo económico; pero esta política tributaria (estructura de impuestos, creación de nuevos, etc.), no debe apartarse de la situación política e institucional del país.

El mejoramiento del sistema tributario, en lo que se refiere a la forma de gravar empresas, personas, el impuesto sobre la renta, estímulos a la inversión, impuesto a la importación, exportación, la protección arancelaria, etc., son mecanismos de política tributaria necesarios a considerar dentro de la reforma de la política fiscal; su reestructuración significará en gran medida el mejor funcionamiento de la política fiscal.

El gasto público como parte de la política fiscal, es necesario que responda a las necesidades de inversión pública, principalmente en lo que se refiere a obras públicas, requisito para el funcionamiento de la economía. Además de que las obras públicas producen efectos -

6/ OP. CIT PAG. 57.

estabilizadores del ingreso, ya que son inversiones con gastos muy altos y en cierto momento pueden llenar el espacio que deje la inversión privada.

A partir de la influencia keynesiana sobre la política fiscal, es necesario considerar la creación de obras públicas cuando se inicia el ciclo de depresión o cuando se encuentra en su fase más profunda; estas obras sólo servirán para disminuir los efectos de la crisis.

El gasto público debe dirigirse principalmente a planes de largo plazo, que beneficien la capacidad productiva de la población.

Para lograr una mayor eficiencia de la política es necesario una mayor eficiencia en la administración pública. El sector paraestatal que controla actividades estratégicas para el desarrollo de la economía nacional juega un papel determinante, por ello es necesario que estas empresas tengan políticas acorde a las necesidades del desarrollo; una mayor eficiencia de las empresas, aunado a políticas sobre precios y tarifas permitirá obtener resultados financieros satisfactorios.

El endeudamiento interno del sector público forma parte importante de la política fiscal, ya que éste puede servir para impulsar el desarrollo, ya sea que se dirija a la creación de infraestructura, -- aunque muchas veces se dirige a financiar las pérdidas en empresas paraestatales o gastos de administración, o bien se realice inversión productiva.

..." es, sin duda, importante que el sector público rehabilite a la deuda interna como instrumento consciente de financiamiento dentro del conjunto de medidas destinadas a racionalizar los programas de desarrollo" 7/

El ahorro externo también tiene un papel importante en cuanto al financiamiento del desarrollo económico, este ahorro puede dirigirse a incrementar la inversión pública y privada. Aunque en nuestros países y en este momento gran parte de los préstamos del exterior se dirigen a financiar el déficit de la balanza de pagos. Es conveniente señalar que el financiamiento interno debe ser el que en mayor medida impulse la inversión necesaria al desarrollo, porque dejar al endeudamiento externo como la principal fuente de financiamiento, es - condicionar en gran parte la dirección de las inversiones, que muchas veces no van acorde con la necesidad de la economía y de la mayor parte de la población.

La política fiscal debe tender a la reestructuración interna que permita lograr un mayor ahorro interno necesario para los programas de desarrollo, siendo así esto, el ahorro externo, su ayuda, será más amplia y más acorde a las necesidades de la economía.

Pasando a otro nivel, es necesario hacer una mención en que consiste la tributación o mejor dicho el financiamiento del presupuesto estatal por medio de los impuestos.

7/ OP. CIT Pág. 71.

En primer lugar, esta imposición es una forma de explotación económica y por lo tanto corresponde a un análisis de clase.

.. "la lucha impositiva es la forma más antigua de la lucha de clases" (Carlos Marx).

El Estado tiene la necesidad de establecer ciertas formas más o menos equitativas de imposición para esconder la desigualdad de la imposición o tributación y así esconder la explotación de clase, logrando con ello la legitimización de las medidas.

Todo cambio importante en las fuerzas políticas y de clase se refleja en el sistema de tributación. Estos sistemas impositivos son resultado del sistema de clase, las clases dominantes tienen la necesidad de ocultar y mistificar este tipo de explotación; para esto se utilizan frases como son "pagar impuestos nos beneficia a todos", y otras similares.

Es importante señalar que de esta forma, la explotación es aceptada ya que en gran medida se acepta la ideología de la clase dominante, es decir del capital monopolístico. Generalmente para justificar esta relación se utilizan tres principios como son: los de incentivo, — capacidad de pago y tratamiento igual a los iguales.

En el marco de una economía capitalista, la política impositiva puede ser utilizada para aumentar las ganancias y la inversión privada, o sea, estimulan al capital para ahorrar e invertir. Estas políticas

impositivas incrementan las ganancias y el crecimiento de los monopolios, los capitales tienen la capacidad de evadir la imposición, lo cual implica que la imposición se dirija a las clases trabajadoras y los pequeños empresarios.

De esta forma el capital monopolico aumenta sus ingresos, ganancias y consolida su dominación.

El gasto estatal aumenta las ganancias de los capitalistas, una de las principales fuentes de financiamiento es los impuestos, los que generalmente recaen sobre los salarios reales, debido a que los impuestos que se hacen al sector dominante, éste los traslada a los consumidores vía precios.

Es preciso señalar una contradicción del sistema tributario, la imposición recae sobre la clase obrera, ésta clase necesita cada vez realizar consumo social debido a su propia condición de clase; así al ser mayor el grado de imposición, mayor es el nivel de gastos estatales y por lo tanto es necesario llevar a cabo una mayor explotación impositiva.

2.3.1.- La Reforma Fiscal.

Los agentes económicos de la sociedad cuestionan cada vez más al Estado, se demandan más y mejores servicios, y es precisamente así como surge la crisis fiscal del Estado, que es la tendencia que tienen

los gastos gubernamentales a crecer más rápido que los ingresos. El monto del gasto está determinado por las relaciones o conflictos sociales y económicos entre las clases y grupos. Así la crisis fiscal lleva a que se agudizen estos conflictos sociales.

Para analizar la crisis fiscal es necesario retomar las funciones -- básicas del Estado en el sistema capitalista, estas son las de acumulación, crear las condiciones para que se den las bases más rentables al capital y la función de legitimación, que es la de mantener una armonía social que sirva a esa acumulación.

La expansión del gasto público es tanto la causa como el efecto de -- la expansión del capital monopolico.

Debido a que al socializarse los costos de inversión, el consumo del capital social aumenta con el tiempo y se convierte en necesario para que la acumulación sea rentable al capital monopolico.

..."en suma, cuanto mayor es el crecimiento del capital mayor es el crecimiento del capital monopolico y cuanto mayor es el crecimiento del sector monopolico, mayor serán las erogaciones gubernamentales en los gastos sociales de producción". 8/

Esta acumulación de capital social y gastos sociales lleva a la crisis económica, social y política; esto es, al darse una socializa-

ción de los costos y una apropiación privada de las ganancias crea -- una crisis fiscal, o sea aumentan los gastos del Estado más que los ingresos para financiarlos; aunado a una lucha entre los sectores o grupos que demandan más inversiones, menos impuestos, son grupos con intereses dentro del Estado y por otro lado, las clases populares que demandan cierto tipo de gastos sociales como son educación, mejores contratos de trabajo, asistencia pública, etc.

El crecimiento del sector estatal y sector monopólico lleva a una -- crisis fiscal, cuya causa es la contradicción fundamental del capitalismo, o sea la socialización de la producción y la apropiación privada de las utilidades o la propiedad privada sobre los medios de -- producción.

Esto se explica en que el monopolio socializa cada vez más los costos de capital y gastos sociales, pero las utilidades no son socializadas; por otro lado a mediano plazo, los costos salariales del sector público se incrementan y sobrepasan los aumentos de productividad y cada vez mas una mayor parte de la gente depende del Estado, esto indudablemente incide en la crisis fiscal.

Las políticas estatales tanto en inversión y consumo inciden sobre -- el aumento en la producción y el ingreso nacional, pero también aumentan las ganancias del sector privado. El aumento de la participación estatal en la economía, a través del incremento del gasto público tiende a ser mayor que el de los ingresos, derivando en crisis -- fiscal que incide sobre el trabajo y capital y en toda la clase obrera.

La crisis fiscal lleva a una crisis social, un enfrentamiento entre el trabajo y el capital; se da una lucha por defender los niveles de vida obrera, lucha sindical dentro del sector monopólico pero que tarde o temprano se manifiesta en el sector estatal, por lo tanto la crisis social es producto de la crisis fiscal, que se reproduce en un mayor grado de lucha obrera y alta inflación con todas sus consecuencias en perjuicio fundamentalmente de la clase obrera. Ante esto el Estado se ve en la necesidad de implementar políticas fiscales, principalmente en lo que se refiere a bajar las tasas de inflación y atenuar un poco la crisis fiscal, para lograr una estabilidad necesaria al proceso de acumulación.

Se habla entonces de realizar una reforma fiscal y de cambios profundos en las formas y en las técnicas de canalizar recursos, de gastar los, de controlarlos y descentralizarlos. Sin embargo para que la reforma fiscal pueda ser lograda, se requiere de una activa y creciente participación política de los trabajadores, tendiente a modificar la estructura impositiva.

La reforma fiscal debe abarcar a todo el país y además ser progresiva, ya que en ocasiones los cambios que se dan sólo crean confusión y evasión, e impiden justicia en la aplicación de las normas fiscales; por lo tanto, la política fiscal de un país deberá cambiar en tanto que cambien las circunstancias económicas, políticas y sociales. Es pues la reforma impositiva, un proceso dinámico y de renovación constante.

Para instrumentar cualquier reforma fiscal resulta indispensable realizar profundos cambios administrativos.

Los objetivos generales de una reforma fiscal deben estar orientados fundamentalmente a:

Mejorar la posibilidad de fiscalización.

Globalizar el ingreso gravable.

Simplificar el sistema tributario.

Adecuar el régimen impositivo a la inflación.

Incrementar la coordinación fiscal.

Elevar la recaudación para utilizarla como instrumento de redistribución del ingreso.

En México la función a desempeñar por parte del Estado se viene a caracterizar sobre todo por estar fundamentados en la planeación y en la concentración de acciones solidarias con las fuerzas productivas que han dado vigencia enriquecidas al proyecto nacional, como son el Plan Global de Desarrollo y la Alianza para la Producción.

A través de todo esto se trata de dar un cambio integral y profundo a las Reformas en materia Política, Administrativa y Económica.

Se trata de dar un cambio muy importante y diferente a la política fiscal comparada con los años anteriores.

La inseguridad e inflexibilidad cada vez mayor del sistema tributario mexicano obligó a las autoridades hacendarias a realizar una - -

serie de modificaciones para actualizar el sistema impositivo y ponerlo en condiciones de participar en la Reforma General que se puso en práctica, dentro de los lineamientos expuestos en el Plan Global de Desarrollo.

PRIMERA ETAPA.

Esta etapa tuvo como objetivos, distribuir de manera más equitativa la carga impositiva así como obtener una mayor contribución social de los grupos de más alto ingreso.

Desde 1948 no se había dado una modificación fiscal tan novedosa como la que se realiza a partir del 1o. de enero de 1980, fecha en que entra en vigor el Impuesto al valor agregado (iva) que sustituye al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM). Esta medida se difundió con un año de antelación, con el objeto de que los causantes la conocieran completamente. El iva suponía una eficacia recaudatoria, mejorar la capacidad de pago de los causantes y preservar la equidad del sistema tributario.

La introducción del Impuesto al Valor Agregado a partir del primero de Enero de 1980, significó el establecimiento de un impuesto más efectivo y justo, con el nuevo impuesto se logró una mayor armonía en el mosaico tributario.

Sin que el sistema perdiera generalidad, se logró el establecimiento de exenciones importantes liberándose del pago del IVA, y de cualquier carga latente a todos los productos provenientes del sector agrícola, ganadero, y de pesca, mientras estos no sufran una transformación, así como a una serie de bienes alimenticios para el consumo humano.

Con el propósito de apoyar la economía de la clase trabajadora popular a través del Programa de Productos Básicos, a partir del primero de Septiembre de 1980 se extendió el tratamiento impositivo de tasa cero a 29 productos alimenticios industrializados básicos, de esta manera el 77.3% del consumo de la canasta obrera quedó exenta del IVA.

Para beneficiar al máximo las actividades del sector primario quedó exento de dicho impuesto con derechos al acreditamiento (se otorgó la tasa cero), a la maquinaria y equipo, entre muchos otros bienes, así como a los servicios destinados a la agricultura, ganadería y pesca.

Todo esto se hace con la finalidad de dar mayor apoyo a los programas de Productos Básicos y al Sistema Alimentario Mexicano, se gene-

realizó el tratamiento de tasa cero en el IVA a todos los alimentos.

La propuesta beneficio a todos los consumidores aumentando su poder adquisitivo en 2.14%. A partir del 1.º de Enero de 1980, todos los alimentos estaban totalmente desgravados, siempre que se consumieran fuera del establecimiento que los enajeno.

La simplificación y adecuación del sistema tributario indirecto en el esquema de los impuestos especiales, se ha venido realizando de una manera paulatinamente y de la cual se ha concluido una segunda etapa al ser derogados 31 impuestos especiales a partir del 1.º de Enero de 1980.

Se reubicó el impuesto sobre lotería, rifas, sorteos y juegos permitidos en el impuesto sobre la renta sin afectar la carga tributaria al contribuyente.

Se establece en un sólo ordenamiento jurídico la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios unificando objeto, sujeto y base de los impuestos sobre aguas envasadas, envasamientos de bebidas alcohólicas, cervezas, tabacos, venta de gasolina, teléfono y seguros.

A través de esta Ley se permitirá un mejor control de los causantes y establecerá un manejo coordinado con las leyes del impuesto sobre la renta y la del valor agregado.

En atención al objetivo de que contribuyan más quien más tiene, se amplía el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles a otros vehículos

los, como motocicletas, yates, veleros y aeronaves.

Asimismo en el impuesto sobre automóviles nuevos se eleva la carga fiscal gravando principalmente los considerados de lujo. Además se hicieron otras modificaciones de ajuste y concordancia principalmente en el código fiscal.

SEGUNDA ETAPA

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se convirtió en un factor decisivo para llevar adelante la Reforma Fiscal, entre sus objetivos se tienen:

- *Adecuar el marco jurídico en que se desenvuelve la recaudación fiscal en los tres niveles de gobierno (nivel federal, estatal y municipal).
- *Que los municipios tengan cierto grado de autonomía en relación al manejo de su propio código fiscal.
- *Que los municipios puedan tramitar en forma directa los financiamientos que requieran, a fin de hacer más ágil los trámites de este tipo.
- *Aplicar los estímulos que requiere el Sistema Alimentario Mexicano, de una manera más directa, o sea con cierta autonomía, ya que así lo requieren las necesidades actuales, con esto se logrará en gran medida alcanzar los objetivos planteados por dicho sistema alimentario, y

*Establecer un fondo financiero municipal en base a los recursos provenientes de la explotación del petróleo, obviamente este fondo podrá realizarse en aquellas regiones en que se cuente con recursos petroleros, como puertos o zonas petroleras.

Estas acciones pretenden darle una mayor libertad de acción a los niveles estatal y municipal a fin de hacer más explícita y menos burocrática su administración, para ello se expidió la nueva Ley de Coordinación Fiscal.

TERCERA ETAPA.

Se modificó el título tercero de la Ley de Impuestos sobre la Renta, referente a los ingresos de las personas físicas.

Se introdujo modificaciones en el título segundo de empresas, con el objetivo de apoyar el ingreso familiar de las clases populares, se introdujo deducciones generales al salario mínimo y desgravaciones - cuyo costo fiscal en el periodo 1977 - 1980, fueron de 3 000 millones de pesos para cada uno de los primeros años, de 18 000 millones de pesos para 1978, y de 10 000 millones de pesos para 1980.

Con esta menor recaudación se evito que el proceso inflacionario aumentará la carga fiscal de la clase trabajadora.

Para garantizar la aplicación de las medidas tributarias instrumentadas, se efectuaron cambios administrativos que facilitaron su ejecución. Así se sistematizaron las disposiciones administrativas en un solo cuerpo de vigilancia anual para facilitar a contribuyentes y autoridades la aplicación de normas que anteriormente estaban diseminadas en oficios, acuerdos, circulares, etc. de difícil localización y consulta.

Se modificó la organización de la Subsecretaría de Ingresos, para que responda a la nueva estructura impositiva y a las nuevas relaciones con Estados y Municipios, así como dar agilidad y flexibilidad a los trámites relacionados con los impuestos, descentralizando el control de la mayor parte de los contribuyentes.

La estructuración, simplificación y modernización de sistema tributario que llevo a la preparación de un nuevo Código Fiscal de la Federación que recogiera las reglas que norman las relaciones fisco-contribuyentes basado en el principio del cumplimiento voluntario.

Sus objetivos vienen a ser los siguientes.

Combatir el evasor vigorizando las facultades de las autoridades en materia de fiscalización.

Generalizar y emplear las bases tributarias sin elevar las tasas impositivas.

Simplificar la legislación y reducir el número de tributos.

Adecuar el régimen impositivo a la inflación.

Fortalecer la coordinación fiscal y federalismo.

2.3.2.- Estructura de la Carga Impositiva.

Los ingresos tributarios se incrementaron no sólo en términos absolutos, sino también en términos relativos. Así tenemos, en 1977 los ingresos tributarios representaron el 93.0% del total de los ingresos federales, para 1978 ascendió al 94.0%, en 1979 representó el 94.9% y en 1980 ascendió a su nivel más alto, representando ahora el 96.7%.

Es notorio el incremento de la recaudación por concepto de impuestos sobre producción y el comercio, renta y comercio exterior, el aumento en la recaudación por exportaciones se debe a las variaciones en el tipo de cambio, mejoras en el precio del café, incremento de las ventas de petróleo y otros productos.

La recaudación del Gobierno Federal descansa en: La renta, producción y comercio exterior, en conjunto representaron el 77.5% del ingreso total.

La recaudación por concepto de tributación a las importaciones bajo un 12.7% debido a la baja en la actividad económica.

Los ajustes en la política fiscal determinaron que el balance del Gobierno Federal arrojara un déficit notable, este déficit fue financiado en su totalidad vía endeudamiento interno, en un monto tal que fue posible una amortización del endeudamiento externo del Gobierno Federal por cerca de 9 800 millones de pesos.

En materia de ingresos pretendían cambios en las cifras presupuestarias de la Ley de Ingresos de la Federación para 1980. Se estimaba que el 46% se recibiría mediante canales tributarios y el 47% a través de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, pero en realidad varía muy poco la tendencia de los ingresos — presupuestales del Gobierno Federal, o mejor dicho de la estructura de la carga impositiva, lo importante aquí es señalar que, los ingresos aumentaron considerablemente de 1979 a 1980, el incremento de dichos ingresos con respecto a 1979 fué del 94.8%.

Cabe señalar que la estructura de la carga impositiva continuo siendo la misma y por lo tanto no fue posible lograr las metas que se tenían previstas al inicio del año de 1980.

En resumen, la Reforma Fiscal de la administración pasada significó un cambio estructural en la imposición a los factores de la producción, en 1977 el capital participaba con el 57.6% de la recaudación del impuesto sobre la renta y el factor trabajo con el 42.4% restantes, mientras que en 1981 es de 42.3% a 47.7% respectivamente.

2.2.3.- Política de Estímulos Fiscales.

Un rubro importante dentro del sistema fiscal mexicano lo constituyen los estímulos fiscales, en virtud de ser uno de los principales

instrumentos de política económica, que permite encauzar las acciones del sector privado y satisfacer los objetivos prioritarios de la actividad productiva.

En el período 1970 - 1976 la Política de Estímulos Fiscales tuvo como objetivos fundamentales:

1. Ampliar las posibilidades de utilización de la desproporción acelerada de los ingresos privados, liberando del gravamen a ganancias de capital que se reinvirtieran en zonas de desarrollo y se reglamentó el funcionamiento de las unidades económicas que fomentan el desarrollo industrial y turístico del país.
2. La política de precios y tarifas de las empresas públicas continuó siendo una forma adicional de subsidio a la empresa privada. En las relaciones económicas con el exterior, la política de aranceles continuó protegiendo a la industria nacional y se dieron toda clase de estímulos a la exportación nacional.
3. En cuanto a la política monetaria y crediticia encontramos entre otros renglones el subsidio otorgado a las tasas de interés para evitar un freno a la inversión.

A pesar de estas políticas los estímulos fiscales instrumentados durante esa administración resultaron insuficientes y en ocasiones las industrias abusaron de ellos, es decir, no existió un adecuado control en la adjudicación y ejercicio de los beneficios otorgados por esta política.

Durante la administración del Lic. José López Portillo, la política de estímulos fiscales fué más agresiva, así el decreto presidencial expedido el día 6 de marzo de 1979, intenta resolver problemas como: el excesivo número de estímulos fiscales otorgados a un sector en especial, acabar con tratos preferenciales en el otorgamiento de estímulos fiscales, y otros vicios generados durante la administración anterior.

La nueva política de estímulos fiscales tienen por objetivo incrementar la inversión, la producción y el empleo, estimular la formación de capital, el desarrollo regional equilibrado, el incremento de exportaciones, el mejoramiento de la estructura industrial, así como ampliar la oferta y consumo de satisfactores básicos, aliviar el déficit de la balanza de pagos y propiciar un mayor desarrollo tecnológico.

Los estímulos fiscales pasan a formar parte fundamental en la estrategia de diversos planes sectoriales destacando El Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

El otorgamiento de estímulos fiscales descansa en la expedición del Certificado de Promoción Fiscal (CEPROFIS), el cual es utilizado para cubrir cualquier gravámen fiscal federal, sustituyendo el antiguo sistema de subvenciones solo utilizable contra impuestos específicos, así como propiciando reducción de trámites, y la más rápida transferencia de beneficios.

En julio de 1979 entró en vigor la Ley de Valoración Aduanera, fortaleciendo el papel de los Aranceles en la Política de Comercio Exterior, facilitando así el recibir y retirar mercancías importadas, así como, combatir el contrabando y la evasión fiscal.

Estas medidas conforman el nuevo esquema de estímulos fiscales, constituyéndose en un elemento importante para la consecución de sus objetivos fundamentales: promoción del empleo, inversión productiva y desarrollo regional equilibrado.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, señala las nuevas directrices de la política de estímulos fiscales la cual se orientará ahora a fomentar la formación de capital y la generación de empleo, actuando directamente sobre los montos incrementales de inversión y ocupación.

Los estímulos fiscales que apoyan la descentralización económica, se otorgan en función de la regionalización ya definida en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con prioridad a la pequeña y mediana industria, a la producción de bienes de capital y la producción y abasto de satisfactores básicos.

En el Plan Nacional de Desarrollo Industrial se establecen tres zonas, para regular la expansión industrial que son:

Zona I : de estímulos preferenciales, se subdivide en:

Zona IA : Incluye puertos industriales y áreas circunvesinas.

- Zona IB : Areas Costeras, localidades fronterizas y circuncidadas del interior consideradas prioritarias.
- Zona II : A prioridades estatales. Son aquellos municipios que las autoridades estatales fijan y seleccionan como prioridades regionales.
- Zona III : de Ordenamiento y Regulación.
- Zona IIIA : De crecimiento controlado son: el D.F. y zonas conurbada (Edo. de México generalmente).
- Zona III B: De consolidación, Municipios de los Estados de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

De acuerdo al carácter prioritario de su actividad productiva se establecen algunas categorías como son:

Categoría I.- Industrias productoras de alimentos, las que suministran maquinaria y equipo a las primeras y otras consideradas estratégicas.

Categoría II.- Se encuentran las restantes actividades generadoras de bienes de consumo básico, e industrias productoras de insumo de uso generalizado.

En el cuadro No. 26, se presentan los beneficios específicos para cada zona y tipo de industria. Es importante señalar que los estímulos fiscales otorgados a través del Plan Nacional de Desarrollo Industrial se encuentran estrechamente ligados a los objetivos de desconcentración de los grandes centros urbanos y creación de nuevos polos de desarrollo, establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

ESTIMULOS FISCALES PARA LA DESCONCENTRACION INDUSTRIAL

TIPO DE INDUSTRIA	BENEFICIO FISCAL	INVERSION EN	FINALIDAD	DURACION
Pequeña Industria	25% de la Inversión en activos fijos	Zona I y II Zona II B	Iniciar o ampliar inversiones. ampliar instalaciones productivas.	
Categoría 1	20% de la inversión en activos fijos	Zona I, II, III		2 años.
Categoría 1	20% de la inversión en activos fijos del empleo generado por la inversión. (base: salario mínimo).	Zona I y II Zona III	Solo por ampliación de ingresos ya establecidas	2 años.
Categoría 2	15% sobre la inversión realizada. 10% sobre la inversión realizada.	Zona I Zona II		
Categoría 2	20% de la generación adicional de empleos Estos beneficios.	Zona I y II Zona III B	Unicamente por ampliación de empresas ya instaladas.	
Categoría 1 y 2	5% del valor de adquisiciones de estos medios de producción 20% del empleo en turnos adicionales de trabajo (base salario mínimo).	Zona I, II y III Zona I y II		

Este esquema de otorgamiento de estímulos fiscales no cubre a empresas localizadas en las franjas fronterizas y zonas libres del país que tienen estímulos fiscales especiales.

FUENTE: Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

Como complemento de la política de estímulos fiscales se han establecido diversos acuerdos, entre los que destacan:

a).- Estímulos Fiscales a la Fabricación de Bienes de Capital.

Los beneficios pueden ser hasta del 100% de la cuota ad valorem señalada en la tarifa del impuesto general de importación que causen las materias primas, siempre y cuando no se fabriquen en el país o no se produzcan en cantidad suficiente.

Simultáneamente las empresas fabricantes de bienes de capital, podrán disfrutar del decreto para el fomento del empleo y la inversión en actividades industriales, siempre y cuando cumplan con los requisitos que el mismo establece.

El objetivo es producir bienes de capital en términos competitivos -- con los extranjeros, equilibrar la balanza de pagos, mediante una eficiente sustitución de importaciones y la generación de exportaciones.

b).- Estímulos Fiscales a las Exportaciones de Manufacturas.

Con esto se pretende alentar a los empresarios mexicanos, para el incremento de sus ventas al exterior, así como, mayor competitividad de sus productos en el mercado mundial.

Entre las ventajas que ofrece el decreto se encuentran la eliminación de los requisitos de contenido nacional y grado de transformación que se exigían anteriormente para obtener la máxima tasa de estímulos.

Las mercancías que requieran importar insumos para su elaboración, go

zarán de los beneficios previstos, con la condición de que el producto cuente con más del 30% de contenido nacional.

Estos incentivos tienden a que las empresas nacionales incrementen su productividad, relacionen y realicen nuevos programas de inversión y generen fuentes de empleo.

c).- Estímulos Fiscales para Invertir en el Mercado de Valores.

El objetivo es promover el incremento y permanencia de la inversión, en personas físicas mexicanas a través del mercado de valores.

Cada persona podrá aportar en el transcurso de un año, hasta - - - -
\$ 100,000.00 pesos a fondos de promoción bursátil, y se hará acreedor a un CEPROFI, equivalente al 15% del importe invertido.

d).- Estímulos Fiscales a Productos Básicos.

El objetivo es reforzar los estímulos oficiales de la producción y abasto de artículos básicos que demanda la población de bajos ingresos, se definen que productos básicos y se otorgan beneficios fiscales de excención del IVA, a productos básicos alimenticios industrializados referidos en el decreto de excensiones del IVA, se beneficia con un crédito de 3.3% sobre el precio de venta, contra impuestos federales a los productores de bienes básicos conforme disponga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por último un crédito de 10% sobre el monto de nuevas inversiones en activos fijos contra impuestos federales, a los productores de los bienes básicos que refiere este documento.

El monto de los recursos monetarios que el Gobierno Federal deja de obtener por las exenciones de impuestos hechos a los diferentes sectores económicos, es lo que se conoce como sacrificio fiscal.

En 1978 encontramos un total de \$ 14,724.30 millones de pesos, distribuido en los rubros de consumo, empleo e inversión, exportación y sustitución de importaciones, descentralización industrial, independencia, corrección de estructura impositiva y a otros, siendo el rubro de mayor significación el de exportación y sustitución de importaciones con un monto de \$ 7,452.20 millones de pesos siguiendole en importancia el rubro de empleo e inversión con un monto de \$ 3,529.55 millones de pesos. Ver cuadros No. 27 y 28

En cuanto a los CEDIS, la totalidad de estos se aplicó a la exportación y sustitución de importaciones con un total de \$ 4,547.9 (millones de pesos).

En el sector minero observamos que el mayor monto se aplicó para el fomento del empleo y la inversión en el mismo, en un monto de 787.05 millones de pesos.

Lo referente a decretos de descentralización un total de \$ 1,210.3 millones de pesos se aplicaron para la descentralización industrial.

En cuanto a la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias un total de \$ 382.90 (millones de pesos), se repartieron por partes iguales en aquellas industrias que fomentan el empleo y aquellas que incrementa-

ron la exportación y la sustitución de importaciones.

En la aplicación de subsidios de Vigencia anual se dió prioridad a aquéllos que aumentaron la exportación y sustituyeron las importaciones y en segundo termino el fomento del empleo e inversión

En la zona fronteriza se aplicaron estímulos al consumo en su totalidad con un monto de \$ 855.3 (millones de pesos).

En cuanto al decreto relativo de la pequeña y mediana industria de la Franja Fronteriza Norte y Zonas y Puertos libres un monto de 215 millones se aplicó para la descentralización industrial.

Confrontando con el cuadro del año siguiente 1979 observámos que el monto total es de \$ 20,134.4 millones de pesos distribuidos en los rubros ya mencionados.

El aumento del total con respecto al año anterior fué de \$ 5,410.1 millones de pesos, el rubro referente a exportaciones y sustitución de importaciones, tiene prioridad siguiéndole el desempleo e inversión en importación.

Un total de \$ 5,253.9 millones de pesos se aplican en su totalidad en forma de CEDIS, al rubro de exportación y sustitución de importaciones.

En la minería se sigue teniendo como prioridad el fomento de inversión y del empleo.

Lo referente al decreto de descentralización aumenta en \$ 496.3 millones de pesos con respecto al año anterior para la descentralización industrial.

El sacrificio fiscal aplicado a la Ley de Industrias nuevas y necesarias se incrementó en \$ 115.10 millones de pesos repartiendo por partes iguales entre empleo e inversión y el renglón de exportaciones y sustitución de importaciones.

Los subsidios de vigencia anual tienen un monto total de \$ 10,906.4 -- siendo el rubro de exportaciones y sustitución de importaciones al -- que un mayor porcentaje de este se canaliza en la franja fronteriza -- norte, el incremento fué de \$ 376.3 (millones de pesos), con respecto al año anterior y aplicados al consumo.

En cuanto a los CEPROFIS, observamos que a partir de 1979 aparecen debido a las reformas fiscales realizadas y que introducen este nuevo elemento, el total es de 101.2 millones de pesos aplicados al rubro de empleo e inversión.

En relación al decreto para el Fomento Industrial en la F.F.N. y Zonas libres del país, encontramos un monto de 24.8 millones con un incremento de 3.3 millones de pesos que se aplican para la descentralización industrial.

Observamos que el Sacrificio Fiscal en ambos cuadros obedece a la obtención de los objetivos que se ha trazado la política económica y -- que se encuentran inmersos en los planes sectoriales vigentes.

El rubro que tiene un monto mayor es el constituido por exportaciones y sustitución de importaciones, siguiendo en importancia el de fomento del empleo y la inversión.

2.4. El ahorro nacional.

El ahorro interno representa la opción más sana para financiar el desarrollo de cualquier país. Pero para que el público depósite sus fondos en los bancos, así como para que el financiamiento sea oportuno y a los sectores prioritarios de la economía, es indispensable manejar acertadamente, tanto la política monetaria y fiscal como el financiamiento.

Aún cuando el desarrollo económico, no depende tan solo del ahorro y la inversión, estos dos elementos son necesarios, para estimular el proceso de acumulación de capital, requisito fundamental para aumentar la base de un desarrollo económico estable. La formación de capital a su vez, descanza en el ahorro, y para que exista ahorro es indispensable el manejo adecuado de las tasas de interés. Pero no solo basta que las tasas de interés sean atractivas para los ahorradores, porque el dinero guardado en el banco por sí solo no va a contribuir al desarrollo de la economía, sino que también es necesario un buen manejo del crédito, de ahí que la reducción controlada del encaje legal tienda a incrementar los recursos financieros destinados al crédito. La mayor disponibilidad de fondos crediticios a costos reducidos constituye un aliciente para la inversión.

Como decíamos, la política fiscal también tiene que ver con el ahorro interno, es decir la política fiscal debe marchar estrechamente unida en sus procedimientos y finalidades con la política monetaria.

En la forma de como se manejen los impuestos y el gasto público serán determinantes en la formación del ahorro del sector público.

El sacrificio de recursos fiscales, a través de una carga impositiva baja y de subsidios otorgados por empresas públicas, limitan la capacidad de acción del sector público y presionan a que se recurra al -- ahorro externo.

Desde luego no se pretende que los ingresos públicos corrientes amenten hasta eliminar tanto la deuda interna como externa, pero si es deseable que se logre un volumen más adecuado de acuerdo con el nivel -- del gasto público. De la misma manera el gasto no se debe reducir -- con el sólo propósito de evitar los endeudamientos. Por lo tanto, debe de existir una política económica bien definida en cuanto a lo que se quiere lograr.

Un incremento sustancialmente mayor de la inversión o del consumo pú-- blico necesita de un mayor esfuerzo de ahorro interno.

En la actualidad México cuenta con recursos provenientes del petróleo, los cuales permiten ampliar los márgenes de maniobra de la política -- económica. Sin embargo, el problema de la insuficiencia de ahorro -- interno para financiar al sector público continuará vigente.

CUADRO NO. 27

SACRIFICIO FISCAL POR MEDIDA DE FOMENTO

(Millones de Pesos)

CONCEPTO	1977		1978		1979	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%
TOTAL	9.265.9	100.0	14.724.3	100.0	20.134.4	100.0
Consumo	868.3	9.4	1.409.6	9.6	2.590.4	12.9
Empleo e inversión	2.771.6	29.9	3.529.55	24.0	5.074.15	25.2
Exportación y Sustitución de Importaciones	3.873.5	41.8	7.452.2	50.6	10.478.9	52.0
Descentralización Industrial	814.8	8.8	1.231.8	8.4	1.731.4	8.6
Desarrollo Tecnológico	-	-	-	-	-	-
Independencia	834.7	9.0	725.95	4.9	64.45	0.3
Corrección de Estructura Impositiva	0.8	-	0.9	-	2.3	-
Otros	102.2	1.1	374.3	2.5	192.8	1.0

FUENTE: Dirección General de Promoción Fiscal, Dirección General de Administración Fiscal Central, Departamento de Procesos de Documentos, Dirección General de Aduanas, Unidad de Información y Estadística, S.H.C.P., Dirección General de Estímulos al Comercio Exterior, Secretaría de Comercio.

ELABORADO: Junio 1980. Dirección General de Promoción Fiscal.

Asimismo, la evolución del financiamiento al sector privado depende de la captación de recursos y de la política de encaje legal.

2.4.1.- Fuentes del ahorro nacional.

El ahorro interno esta compuesto por el que generan los particulares,

CUADRO No. 28

SACRIFICIO FISCAL POR MEDIDA DE FOMENTO Y TIPO DE ESTIMULO 1978.

(Millones de Pesos)

<u>CONCEPTO</u>	<u>Total</u>	<u>CEDIS</u>	<u>Mineria</u>	<u>Decreto Descentra lización</u>	<u>Ley de Ind. Nvas. y Necesac.</u>	<u>Subsidios de Vigen- cia Anual</u>	<u>Zona Fronteriza (Arts. gancho)</u>	<u>Decreto rel. a la peq. y med. Ind. de la F.F.N. y Z. y P. Libres.</u>
T O T A L	14,724.30	4,547.9	1,513.0	1,210.3	382.90	6,193.4	855.3	21.5
Consumo	1,409.6					554.3	855.3	
Empleo e Inversión	3,529.55		787.05		191.45	2,551.05		
Exportación y Sustitución de Importaciones.	7,452.20	4,547.9			191.45	2,712.85		
Descentralización Industrial	1,231.8			1,210.3				21.5
Independencia	725.95		725.95					
Corrección de Estructura Impositiva	0.9					0.9		
Otros	374.3					374.3		

FUENTE: Dirección General de Promoción Fiscal, Dirección General de Administración Fiscal Central, Departamento de Procesos de Documentos, Dirección General de Aduanas, Unidad de Información y Estadística, S.H.C.P. Dirección General de Estímulos al Comercio Exterior. Secretaría de Comercio.

ELABORADO: Junio 1980, Dirección General de Promoción Fiscal.

CUADRO NO. 29
SACRIFICIO FISCAL POR MEDIDA DE FOMENTO Y TIPO DE ESTIMULO 1979
(Millones de Pesos)

<u>C O N C E P T O</u>	<u>Total</u>	<u>CEDIS</u>	<u>Mínería</u>	<u>Decreto Descentra lización.</u>	<u>Ley de Ind. Nvas. y Necesac.</u>	<u>Subsidios de Vigen- cia Anual</u>	<u>Franja Fronteriza (Arts.Ganc)</u>	<u>Ceprofi</u>	<u>Dec. para Foment. - Ind. F.F.N. y del - - país.</u>
T O T A L	20,134.4	5,253.9	512.1	1,706.6	497.8	10,806.4	1,231.6	101.2	24.8
Consumo	2,590.4					1,358.8	1,231.6		
Empleo e Inversión	5,074.15		447.65		248.9	4,276.4		101.2	
Exportación y Sustitución de Importaciones	10,478.9	5,253.9			248.9	4,976.1			
Descentralización Industrial	1,731.4			1,706.6					24.8
Independencia	64.45		64.45						
Construcción de Estructura Impositiva	2.3					2.3			
Otros	192.8					192.8			

FUENTE: Dirección General de Promoción Fiscal, Dirección General de Administración Fiscal Central, Departamento de Procesos - de Documentación, Dirección General de Aduanas, Unidad de Información y Estadística S.H.C.P., Dirección General de - Estímulos al Comercio Exterior. Secretaría de Comercio.

ELABORADO: Nov. 1980. Dirección General de Promoción Fiscal.

ya sea a través del sistema financiero o mediante la reinversión de las utilidades de las empresas y por el ahorro del sector público.

El papel del ahorro interno es básico en el proceso de formación de capital. Está comprobado que mientras mayor sea la proporción de los recursos que una comunidad separe para la formación de capital, mayor será el crecimiento económico, siempre y cuando se den ciertas condiciones técnicas y del medio institucional para favorecer la canalización del ahorro hacia la inversión.

De tal manera: si una sociedad consume todo el producto generado, será una sociedad estacionaria; si consume más de lo que produce, se convierte en una sociedad descapitalizadora; y si consume una parte y ahorra otra, será una sociedad capitalizadora con grandes posibilidades de progreso.

El ahorro puede tomar cuatro caminos: se puede canalizar para aumentar las inversiones, se puede ocupar para el aumento de las importaciones, también puede servir para completar saldos bancarios, o bien puede servir como simple atesoramiento.

Cuando el ahorro se convierte en inversión la economía crece, y cuando se destina a financiar las importaciones ya sea de bienes de consumo o de lujo, o bien cuando sirve para completar saldos bancarios o cuando se presenta bajo la forma de atesoramiento, el crecimiento de la economía es menor o incluso puede no existir.

Debido a estas causas ha sido y es tema de discusión la forma en que el ahorro puede contribuir más eficientemente a la formación de capital. Por otra parte, en la mayoría de los países en vías de desarrollo -y a esto no escapa México- el ahorro interno se dilápida, huye hacia el extranjero. El problema que se registra en la economía mexicana es que el ahorro generado por el crecimiento de la economía no se utiliza adecuadamente. En muchos casos el ahorro no se convierte en inversión sino que gran parte del mismo se distrae en otros usos totalmente improductivos. O sea, el ahorro no se canaliza totalmente en inversión sino que gran parte del mismo se convierte en consumo --suntuario. Por lo tanto no existe insuficiencia de ahorros, sino más bien se da en la práctica un mal uso del ahorro. Una forma de evitar el mal uso del ahorro consiste en lograr una mayor captación de ahorro por parte del sector público mediante la aplicación de una política de impuestos altos para los estratos de recursos elevados. Si el sector público aplica mayores impuestos directos evitará la dilapidación de ahorros y en gran medida puede disminuir su endeudamiento tanto interno como externo.

Resulta de gran importancia para cualquier país contar con suficiente ahorro interno, en la medida en que se disponga de fuentes internas de financiamiento, se recurrirá en menor medida al ahorro externo o bien a la emisión primaria de dinero, como medios de financiamiento. Así mismo la menor dependencia con el ahorro externo, conservará --nuestra autonomía en cuanto a materia de política económica y un ejemplo ilustrativo de los riesgos que trae el endeudamiento excesivo, --lo tenemos en los acontecimientos de finales de 1976.

El ahorro público es el remanente para inversión después de deducir -- al ingreso corriente los gastos de operación. Cuando el ahorro públi-- co resulte insuficiente para atender los requisitos de inversión, el Estado se ve en la necesidad de recurrir al endeudamiento interno, re-- duciendo así los recursos destinados a la inversión productiva tanto de los sectores privado como social y cuando estos recursos no son su-- ficientes se recurre al endeudamiento externo. O sea, a mayor ahorro, mayor capacidad e independencia del Estado para dirigir los destinos económicos de una sociedad.

2.4.2.- Magnitud y Medidas de Fomento del Ahorro Nacional.

A partir de la década de los cincuentas se observa un espectacular -- crecimiento de la riqueza debido fundamentalmente al aumento de la -- inversión total que de 1950 a 1976 se multiplicó 17.6 veces en termi-- nos reales. La inversión privada fué la que registró mayores aumen-- tos. La inversión total, que en 1950 representó el 12.73 por ciento del PIB, ascendió a 23.6 por ciento en 1976.

Mientras que en 1950 la inversión pública y privada mantenían más o -- menos el mismo nivel, en 1978 esta relación cambió a favor de la in-- versión privada que representa el 62 por ciento de la inversión total.

La inversión total en los últimos 20 años ha crecido a una tasa media anual de 6.4 por ciento. Este crecimiento ha sido posible gracias a la generación de ahorro interno, y la utilización del ahorro externo,

tanto la tasa de incremento de la inversión como la estructura de su financiamiento han tenido fluctuaciones.

CUADRO No. 30

CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

(Inversión bruta fija).

Millones de pesos	1950	1976*	Aumento
TOTAL	5 605	98 831	17.63 veces
Pública	2 840	37 903	13.35 "
Privada	2 765	60 928	22.04 "

* Las cifras de 1976 han sido ajustadas a los precios de 1954.

FUENTE: citado por Padilla Aragón, en el periódico el Día, del 27.XI.1977.

Mientras que la inversión pública creció en términos reales a una tasa media anual de 7.9 por ciento de 1970 a 1976, el crecimiento de la inversión privada, que en el lapso de 1960 a 1970 había registrado un ritmo medio anual, en términos reales de 8.4 por ciento, bajó a 4.3 por ciento, en el período de 1970 a 1976, siendo ambas incluso negativas para 1976.

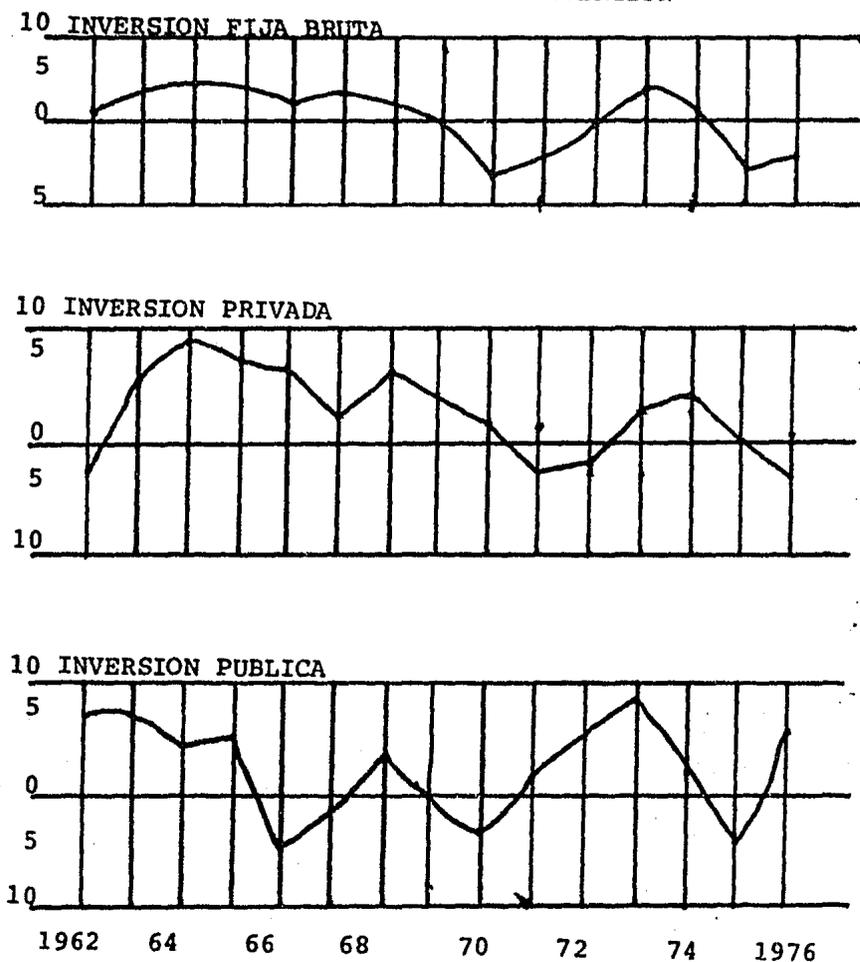
Junto a la inversión el ahorro sufrió notablemente durante este período. El ahorro del sector privado canalizado a través del sistema financiero se abatió sensiblemente: mientras que en 1976 los pasivos no monetarios del sistema bancario representaban 26 por ciento del —

PIB, en 1976 se había reducido al llegar a sólo 19 por ciento, es decir el público canalizaba cada vez menos ahorro a través del sistema bancario o financiero, con lo que la inversión, tanto pública como -- privada se vió limitada financieramente para continuar su acción.

La disminución del ahorro financiero y el crecimiento del déficit del sector público implicó una aguda competencia por los escasos recursos internos.

GRAFICA No. 2

FLUCTUACIONES CICLICAS DE LA INVERSION



Fuente: citado por Luis Angeles, en la revista de Comercio Exterior, - vol. 28, num. 1, p.14

De 1965 a 1971 la proporción del gasto del gobierno financiado con ahorro propio fluctuaba entre 65 y 85 por ciento, pero en 1976 se estima llega solamente a 26 por ciento.

La falta de suficiente ahorro público impuso la necesidad de utilizar en mayor medida el endeudamiento interno así como el externo, estos factores presionaron de tal manera que hubo una disminución en la canalización de recursos por la banca privada y mixta a los sectores privado y social.

Dos son los factores más importantes que explican la insuficiencia del ahorro público en el sexenio de Echeverría: por un lado se incrementó considerablemente el gasto corriente, así como el asociado a los programas de inversión. El segundo factor que deterioró el ahorro público, fué el hecho de que a la vez que aumentó la participación de la inversión pública dentro del total no se hicieron suficientes esfuerzos por el lado del gasto corriente y de los precios y tarifas por aumentar su ahorro.

Una forma de que el gobierno aumente su ahorro, es que suba su carga tributaria a base de mayores impuestos sobre las utilidades o los ingresos excedentes. En el cuadro No. 31 se observa la procedencia de los fondos para financiar el gasto público.

Hasta ahora los impuestos ocupan el tercer lugar entre los medios de financiamiento cuando debieran estar en primer lugar. La baja proporción de los impuestos en el financiamiento del gasto público hace que cuando éste aumenta tenga un efecto inflacionario. Así tenemos el --

caso del sexenio echeverrista, en donde los ingresos en dicho periodo alcanzaron el 25 por ciento, inferior al del gasto corriente que fue del 28 por ciento, por lo que el ahorro público se redujo apreciablemente. Lo anterior demuestra la incapacidad para generar suficientes recursos propios para el financiamiento.

CUADRO NO. 31
PROCEDENCIA DE LOS FONDOS PARA FINANCIAR EL GASTO PUBLICO *

	AÑOS			
	1974	1975	1976	1977
	%	%	%	%
Procedencia:				
Ingresos de organismos descentralizados propiedad del Gobierno -- Federal y aportaciones del S.S.	37	37	35	35
Colocación de empréstitos y financiamientos	33	28	30	36
Impuestos	29	31	29	26

FUENTE: Presupuesto de la Federación.

*Citado por Padilla Aragón en el periódico el Día; con fecha 2-XII-1979.

Lo anterior demuestra que la principal causa del deterioro en la posición económica del sector público residió en su incapacidad para generar suficientes recursos propios para el financiamiento de la inversión y lo que es peor, el financiamiento externo creció a más del doble dentro del financiamiento del déficit del sector público, como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO NO. 32

DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y SU FINANCIAMIENTO

(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Gasto Total	98 932	110 409	139 680	292 404	272 138	360 200	
Ingreso Total	89 463	98 980	117 361	155 893	216 949	285 957	
Déficit	9 469	11 429	22 319	36 511	55 189	74 323	101 300
Deuda de los organismos financieros ²		1 758	3 892	8 577	11 481	16 759	22 700
Financiamiento Total		13 187	26 212	45 088	66 670	91 801	124 000
Interno		9 687	20 412	20 888	31 870	53 000	40 900
		73%	77.9%	46%	47.8%	58%	33%
Externo		3 500	5 800	24 200	34 800	38 000	83 100
		27%	22.1%	54%	52.2%	42%	67%

FUENTE: Banco de México.

1. Niveles Brutos.

2. Incluye: instituciones nacionales de crédito, fideicomisos del gobierno federal y otras empresas.

* Citado por : C. Gribomont; La política del Gobierno de Echeverría.

La competencia por los recursos financieros internos hizo que la inversión privada careciera de recursos para financiar sus programas de inversión, lo que implicó que se retrasara la ampliación de la capacidad de oferta. También hay que destacar que las expectativas de invertir de los empresarios no se determinan solo por el ahorro interno de las empresas, ni por el crecimiento de las utilidades, sino que también -- desempeñan un gran papel el crecimiento del mercado y las condiciones

que los inversionistas suponen que influirán en sus futuras utilidades.

Debido al creciente déficit del sector público, la pasada administración enfrentó el problema de la insuficiente generación de ahorro por parte del sector público, principalmente de las empresas paraestatales.

Respecto a la participación de la inversión privada en el total (considerada la inversión extranjera directa), representó durante el período de 1969-1973 60.4% en promedio, mientras que en el período 1973-1976 cae a 57.9 lo que da lugar a que la participación de la inversión pública pase de 39.6 a 42.1 por ciento respectivamente.

Como es sabido la contracción de la inversión privada se acentúa durante los últimos años de la administración de Echeverría, a pesar de que las utilidades fueron crecientes. Los excedentes generados no se canalizaron hacia nuevos proyectos de inversión productiva, sino que, fundamentalmente al comercio, a los servicios y a las actividades especulativas, sobre todo a la conversión de los recursos en moneda extranjera y las salidas de capitales al exterior a plazos fijos, tanto por el escaso riesgo de la operación como por la rentabilidad que ofrecían.

Al dar paso a una política francamente astringente que encareció el crédito, el gobierno congeló los recursos financieros y facilitó la dolarización del sistema bancario, con lo que inhibió las decisiones de inversión privada, propició quiebras de pequeñas y medianas industrias y estimuló el uso especulativo del excedente económico.

El sistema financiero que se había expandido notablemente desde 1940, y en particular en los años sesentas no alcanzó el nivel de consolidación necesario para ser capaz de adecuarse tanto a las presiones del proceso inflacionario como a los efectos provocados por los desajustes en el sistema monetario internacional. La evolución de la estructura financiera permitió la consolidación de dos o tres grupos poderosos, que fueron los que prácticamente definieron en su competencia por captar recursos, el manejo de la política: garantizaron altas tasas de interés para los depósitos a la vista y no premiaron la permanencia, al mismo tiempo que alentaron valores bancarios muy líquidos, lo que imprimió al sistema financiero un exceso de liquidez y volatilidad, características que se mostraron con todos sus efectos al exacerbarse las condiciones críticas, las tasas de interés real por su parte dejaron de ser incentivo para el ahorro, ante la persistente inflación.

En los años de 1975 y 1976, el financiamiento bancario para apoyar las actividades industriales acentúa la caída que venía observándose desde 1968. De 50 por ciento que se destinaba a estos renglones en 1960 cayó a 45 por ciento y a 28 por ciento en 1976; por lo que respecta a las actividades agropecuarias estas siguen las mismas tendencias a la baja. Y pasó de 14.6 por ciento en 1960 a 11 por ciento y 9 por ciento para esos mismos años.

Así el sistema bancario concedió a las actividades productivas 65.4 por ciento de sus recursos prestables en 1960, 57 por ciento en 1970 y solamente el 37 por ciento en 1976.

En el período de 1970-1976, la inversión pública contrarrestó en tér-

mínos agregados la caída de la inversión privada, e incluso el total se incrementó; pero lejos de sustituir al sector privado en renglones específicos y productivos a corto plazo, el destino de la inversión pública modificó la estructura de la inversión total al orientarse a actividades cuya maduración de capital es larga sin encarar necesariamente los requerimientos de producción inmediata efectiva que la economía buscaba para recuperarse.

Por otra parte, el incremento sustancial de la inversión pública lo podemos atribuir a las perspectivas de un mayor descenso de la actividad económica evidenciado en 1971, y por el lado de la inversión privada los repuntes que se observan en los años 1972 y 74 se pueden atribuir a la reposición de las plantas industriales.

En cambio, la evolución de la inversión pública es más significativa. La inversión pública aumenta gradualmente, al pasar de 22,600 millones de pesos en 1971 a 92,600 millones en 1975. Representa una parte creciente en la inversión total: 35.5 por ciento en 1970, 28.2 por ciento en 1971, 46.2 por ciento en 1975, como se observa en el siguiente cuadro:

CUADRO NO. 33
INVERSION 1971 - 1976
(Millones de pesos)

Años	pública		privada		total
	%		%		
1970	35.5	29,200	64.5	53,000	82,200
1971	28.2	22,600	71.6	57,600	80,200
1972	34.0	34,700	66.0	67,500	102,200
1973	38.6	49,800	61.4	79,100	128,900
1974	55.7	64,800	64.3	120,600	185,400
1975	46.1	92,600	55.9	108,300	200,900

FUENTE: Secretaría de la Presidencia.

Los problemas por los que paso el ahorro y el financiamiento durante 1970-1976 se deben a que durante este sexenio hubo dos políticas contrapuestas: una expansiva, la del gasto público y otra abiertamente restrictiva la del crédito privado.

Sobre todo en los últimos años se acentua la tendencia a limitar los recursos financieros para inversión debido a la política crediticia restrictiva y a la escasa así como excesivamente líquida captación de ahorro por parte del sistema bancario.

Asimismo al debilitarse el crecimiento de la economía, el ahorro privado dejó de canalizarse a nuevas inversiones y se dirigió al mercado inmobiliario y a la conversión de recursos en moneda extranjera. La disminución del ahorro público y las presiones inflacionarias, obligaron al gobierno federal a detener la inversión pública.

El abandono del tipo de cambio fijo y su sustitución por el tipo de cambio flotante, afecto negativamente la composición del ahorro y la liquidez, pues se recrudescio la conversión a dólares de la moneda nacional. El crédito se retrajo, la captación de ahorro en moneda nacional se debilitó y el déficit del gobierno federal ascendió a 57,000 millones de pesos.

De ahí que la administración del Lic. José López Portillo, inmersa en la crisis haya torado medidas prudentes, por una parte austeridad financiera para reducir la inflación y el déficit de la balanza de pagos, fomentar de nuevo la captación de ahorros y fortalecer el tipo de cambios flotante.

El Banco de México describió la política del régimen pasado en los siguientes términos:

- a) En vistas de la crisis a principios de 1977, otorgar facilidades a la banca privada y mixta para el pago de los créditos en cuenta corriente que debieran haberse liquidado en los tres primeros meses del año.
- b) Reducción de la tasa de reserva obligatoria, al unificar tasas de encaje marginal y promedio.
- c) Absorción de riesgo de algunos pasivos en moneda extranjera por parte del Banco Central.
- d) Formación de algunos cajones de encaje para aumentar el crédito para la producción de bienes básicos inscritos dentro de la alianza para la producción.

Las deformaciones del sistema financiero mexicano hicieron necesario que las autoridades del país instrumentaran diversas medidas tendientes a adecuarlas a los requerimientos y objetivos económicos de corto y largo plazo; los correctivos se enfocaron a reducir los efectos nocivos de las presiones inflacionarias, estimular el ahorro y ampliar la oferta de crédito.

Las acciones a corto plazo fueron entre otras:

- a) Restaurar el ahorro en moneda nacional.

- b) Eliminar los instrumentos más líquidos o volátiles como son:
Bonos financieros e hipotecarios.

- c) Reducir el encaje legal y simplificar su mecanismo a fin --
de liberar recursos e incrementar la disponibilidad de crédito.

Las acciones a largo plazo por su parte se orientaron a emitir nuevos instrumentos de captación y financiamiento públicos y privados, así como a fomentar el mercado bursátil.

A partir de 1977 el sistema bancario empezó a recuperarse, sobre todo en lo referente a la composición de las obligaciones, tanto por tipo de moneda como por el grado de liquidez de los depósitos. En ese año, la captación en moneda nacional representó 63 por ciento del total de los pasivos, mientras que un año antes la proporción había sido de -- 32.4 por ciento. Esta situación con ligeras variaciones se mantuvo -- hasta 1980, cuando las obligaciones en divisas representaron 28 por -- ciento, nivel muy similar al de 1975.

Los flujos de financiamiento también registraron un comportamiento di --
námico importante en su composición, en 1976 los créditos otorgados --
en moneda extranjera representaron 54 por ciento del financiamiento --
total y tuvieron un incremento de 91.2 por ciento.

CUADRO NO. 34
FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA BANCARIO *
(Porcentajes)

CONCEPTO	1977		1978		1979		1980	
	Varia- ción	Compo- sición	Varia- ción	Compo- sición	Varia- ción	Compo- sición	Varia- ción	Compo- sición
Total consolidado	25.7	100.0	23.2	100.0	31.2	100.0	36.0	100.0
Mon. Nal.	22.6	68.2	29.0	94.4	34.2	86.7	36.0	72.1
Mon. Ex.	36.2	31.8	5.3	5.6	19.9	13.3	35.9	27.9
Al Sec.Pub. ¹	24.3	39.7	15.2	27.2	34.0	42.2	30.3	48.4
Al Sec.Priv. ²	26.6	60.3	28.8	72.8	29.5	57.8	43.7	51.6

* Flujos efectivos de cada año.

1. Se refiere sólo al sector Gobierno.
2. Incluye empresas del sector Público.

Ello se debió a que cerca de la mitad de los recursos captados en ese año provinieron de préstamos en dólares al sistema bancario mexicano, en la medida en que el origen de los recursos fue cambiando, la estructura del crédito fue diferente. A partir de 1976 los créditos en moneda nacional elevaron su participación: en 1976 fué de 46 por ciento, en 1977 de 68.2 por ciento, en 1978 de 94.4 por ciento y en 1979 de 86.7 por ciento. Mientras en 1976 el sector público absorbió 50.1 por ciento de los financiamientos totales, en 1977 y 1978 su participación descendió a 39.7 y 27.2 por ciento respectivamente.

Además de reiterar la tendencia favorable al sector privado las razones que pueden arguirse para explicar la marcada baja de la participación del Estado en el Crédito en 1977 y 1978 son las siguientes:

- a) Menor expansión del gasto público, con la consecuente disminución del déficit y de las presiones sobre los flujos financieros y un aumento en la disponibilidad de crédito para el sector privado.

- b) Reducción relativa del encaje legal que hizo posible reducir la deuda del sector público con el Banco de México y al mismo tiempo liberar mayores recursos para el sistema bancario privado.

- c) Un incremento en los recursos propios estatales derivados - del excedente petrolero.

Cabe señalar que a partir de 1979 el crédito al sector público muestra una notable recuperación, tanto en incremento como en participación - dentro del crédito.

De agosto de 1976 a marzo de 1977 se observó una evaporización del -- ahorro, y a pesar de que después de marzo se observa un aumento per-- sistente en la captación de dinero por la banca privada y la inicia-- ción del proceso de desdolarización, su capacidad para movilizar el - ahorro nacional y canalizarlo a actividades productivas continuo sien-- do mínima.

El aumento en captación en moneda nacional cobró ímpetu sobre todo - a partir de junio de 1977. El financiamiento privado durante los dos primeros meses de 1977 mostró una caída, sin embargo para los meses - siguientes manifiesta una recuperación sostenida.

Después de 1978 el financiamiento otorgado por la banca privada y mixta logro un importante crecimiento que se estima en no menos del 30 por ciento.

En 1978 y 1979 la mitad de la captación de recursos correspondió a la banca privada y mixta, una tercera parte a la banca nacional y el resto al Banco de México, S.A.

Dichos recursos los utiliza el sistema privado fundamentalmente para financiar la industria de la transformación y al comercio. Las estadísticas indican que ambas actividades recibieron créditos en diciembre de 1978 por 169 mil y 95 mil millones de pesos respectivamente y estas son las asignaciones mayores para las actividades nacionales.

Si bien el crédito resultó caro, se observó un aumento en su contratación y se otorgaron subsidios conforme a las actividades prioritarias. Asimismo la creciente estabilidad económica y el fomento del ahorro permitió la expansión selectiva del crédito para los proyectos agrícolas, industriales y comerciales de la alianza para la producción y el estímulo general de la inversión.

La política económica de 1977 se limitó a atender los problemas financieros a base de "restaurar la confianza" tanto de ahorradores como de inversionistas. En mayor medida se restauró la confianza del ahorrador que la del inversionista.

La reticencia de los ahorradores para depositar sus fondos en el sector financiero, solo parece ser recuerdo del pasado cuando estos --

elementos determinaron notables descensos de la captación de recursos que a su vez provocaron severas restricciones en el financiamiento a los sectores público y privado, incrementaron el costo real del capital financiero y de la inversión y propiciaron una mayor dependencia del ahorro externo y un menor dinamismo de la inversión. Así de 1972 a 1977 el coeficiente de captación con respecto al PIB disminuyó de 53.1 a 45.6 por ciento y el relativo al financiamiento bajo de 50 a 44.7 por ciento.

La inversión pública tradicionalmente ha desempeñado una función compensadora de la inversión privada es decir que cuando esta disminuye aumenta aquella y viceversa.

En el período 1971-1976 con más precisión hasta 1975, en que la inversión pública creció a una tasa media anual de 15.3 por ciento contra una tasa de la inversión privada de 3.0 por ciento, y en 1975 sobre todo la actividad económica se sostuvo por el fuerte aumento de la inversión pública del 21.1. por ciento frente a una baja de 0.4 por ciento de la inversión privada.

La pasada administración reconoció y enfrentó el problema de la insuficiente generación de ahorro por parte del sector público, principalmente de las empresas paraestatales, se hicieron esfuerzos importantes, tanto por el lado de los ingresos como por el lado del gasto. Sin embargo el estancamiento que se venía observando en las modificaciones de precios, se tradujo en el seno de las empresas en el deterioro de su ahorro, y en el exterior en un subsidio a los usuarios de sus productos.

En materia de ahorro interno del sector público y dada la relativa -- poca flexibilidad del aparato fiscal, se fortaleció una política más racional y eficiente de precios y tarifas de parte del sector público.

Lo anterior ha permitido empezar a revertir el estancamiento del ahorro. Gracias a ello en 1977 el ahorro total de dicho sector incluido PEMEX representó 35 por ciento de la inversión, frente a sólo 22 por ciento en 1976. De esa manera ha podido el sector público contar -- con mayores recursos propios y disminuir considerablemente su déficit, de 10 por ciento del PIB a 6 por ciento en 1977.

Sin embargo la brecha de ahorro aún era muy amplia, ya que a pesar de que los excedentes del petróleo estaban ingresando a la economía, no se había podido lograr los coeficientes ahorro-inversión históricos de alrededor de 67 por ciento.

Lo anterior significaba que, además de las divisas que generara el -- petróleo, se logrará un fuerte aumento en el ahorro del sector público y, por ende, de los recursos disponibles para inversión. Sin em-- bargo es indispensable no caer en la dependencia respecto al ahorro -- de una sola dependencia o entidad del sector público. Es indispensable aumentar el ahorro del resto de las empresas paraestatales, a fin de evitar que los excedentes petroleros se utilicen como subsidio pa-- ra los programas de inversión de dichas entidades.

A partir de 1979 se observó un claro proceso de crecimiento de la inversión pública, para ello se requirió de mayores volúmenes de ahorro, que ante la incapacidad de generarlos la economía nacional, se tuvo --

que recurrir al ahorro exterior.

Indudablemente la ausencia de una política monetaria y fiscal que incentivará el ahorro nacional tanto público como privado, caracterizó la parte final del régimen lopez portillista. Considerar a una sólo entidad pública (PEMEX) como la única fuente generadora de ahorro, -- fué un error que traera grandes repercusiones en el futuro.

El ahorro interno del sector privado continuó siendo una de las fuentes importantes de la inversión en diversos sectores de la economía nacional. Las favorables perspectivas de los próximos años y el clima de optimismo y confianza que prevalece seguramente constituirán un aliento para mantener niveles de expansión de la inversión privada.

El sistema financiero bancario, público y privado, tiene una gran tarea que es: elevar su contribución al desarrollo económico y facilitar el proceso de transformación del ahorro y los recursos petroleros en inversión productiva; financiar mejor, con mayor eficiencia y con una más clara definición de objetivos y prioridades.

En este sentido será necesario diversificar y ensanchar las fuentes de financiamiento internas, por medio de estímulos al mercado de valores y de un mayor atractivo de los instrumentos institucionales de captación denominados en moneda nacional. Los ajustes necesarios de las tasas de interés tenderán a lograr mayores sumas de dinero captado.

El mercado de valores, a pesar de su extraordinario crecimiento en -- los últimos años, es todavía un mecanismo limitado de movilización de ahorros.

A pesar de los extraordinarios ingresos procedentes de las exportaciones de hidrocarburos, en los próximos años será necesario recurrir de manera complementaria al endeudamiento externo.

En la actualidad México no tiene dificultades serias para obtener crecientes recursos financieros, tanto por sus exportaciones de petróleo como por sus amplias oportunidades de captar recursos del exterior.

La política financiera deberá orientarse a incrementar la oferta de bienes y servicios, de tal manera que pueda satisfacer las necesidades crecientes de la población y superar los cuellos de botella.

El elemento más importante, en el presente, es que ahora el sector -- financiero posee los instrumentos necesarios para operar satisfactoriamente durante un período de desaceleración de la inflación.

2.5.- Economía de las Empresas Públicas.

Después de interminables y acaloradas polémicas que se han suscitado con referencia a la ingerencia del Estado en la economía desde tiempo atrás y aún en fecha reciente, dejaremos estas pugnas e iniciare -- con el Estado mexicano surgido de la revolución de 1910, que se puede

llamar la etapa violenta del proceso revolucionario y en que el gobierno decidió emprender la construcción económica y política del país. Y a partir de la Constitución de 1917 que establece las premisas fundamentales normativas del Estado mexicano, respecto, a su ingerencia en la economía nacional.

Tal como lo enfoca la Constitución, es revolucionario y antiimperialista, pero no anticapitalista.

La Constitución de 1917 consagra implícitamente la autoridad de Estado como encarnación del interés nacional, el que ejerce la soberanía sobre el territorio nacional. Acepta el régimen de propiedad y las relaciones de producción capitalista, pero permite al Estado imponer restricciones a la propiedad privada.

Las funciones del Estado, tienden a la eliminación de ciertas formas de producción precapitalista y del dominio extranjero sobre los recursos naturales, como medios para establecer implícitamente las condiciones necesarias de la producción capitalista nacionalista.

El Estado mexicano puede considerarse intervencionista en términos de sus relaciones globales con la economía, y autoritario y paternalista, en sus relaciones con los obreros y campesinos.

Dentro del contexto del papel del Estado, cabe mencionarse, es el de conservar las condiciones favorables para la producción capitalista.

A fines de los años veinte la autoridad del Estado mexicano y su papel intervencionista en la economía queda firmemente establecido.

En México las primeras empresas públicas que se crean corresponden al sector financiero, tal es el caso del Banco de México (creado en 1925, creador y emisor único de moneda).

La reorganización del sistema fiscal, la construcción del sistema bancario mexicano alrededor de un solo banco central y la restauración del crédito de México en el interior como en el exterior, sentó las bases del desarrollo capitalista en el que el capital nacional y extranjero tendrían un papel preponderante. A principios de los años treinta el gobierno acentuó su intervencionismo económico para satisfacer las necesidades que no lograba llenar el sector privado, se crearon entre otros organismos la Nacional Financiera, los Bancos Agrícola y Ejidal, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, para fomentar el incipiente desarrollo industrial, crear la infraestructura y fundar el mercado de valores, con el propósito de aumentar el control nacional sobre ciertas áreas de la economía.

La iniciativa privada se ve al principio de su desarrollo imposibilitada para marchar en forma autónoma en un rápido crecimiento económico, se dificulta su desarrollo.

Los límites a los que tiene que hacer frente son entre otros:

- 1.- no existe centralización económica.
- 2.- escasa organización financiera y administrativa.

3.- ausencia de medios financieros y materiales para impulsar -
la base económica.

4.- La creciente competencia internacional y otros más.

La superación de esos obstáculos suponía una base material previa como requisito para la rápida industrialización.

De aquí se desprende el hecho que se impusiera la necesidad de fincar dicha base en un poder fuertemente centralizado.

Es precisamente la razón que hace que el Estado intervenga y rebaja desde el principio sus funciones económicas convencionales.

2.5.1.- Evolución de la Empresa Pública en México.

La importancia y penetración que ha tenido y sigue teniendo el Estado dentro de la economía nacional es a través de distintos y diversos — instrumentos y mecanismos, de que y con que se hace valer, pero uno — de sus principales y más importantes es la empresa pública.

Ha aquí la importancia que debe tener su estudio e investigación, lo más apegado a la realidad de dichas entidades.

La caracterización que adoptan las empresas públicas, (a diferencia — de las empresas privadas que solo buscan la mayor utilidad posible — para su propio beneficio) en la economía nacional es primordialmente

social y no individual no dejando, claro esta, su importancia económica-productiva. Sus objetivos son diversos y su conceptualización - difícil de clasificar, sus funciones y metas son muy variadas.

- La empresa pública garantiza la explotación de recursos naturales.
- Apoya a ramas de la economía o a empresas en decadencia o quiebra.
- Presta servicios públicos necesarios para el funcionamiento general de la economía.
- Crea la infraestructura básica y primordial para el desarrollo.
- Actua como una entidad que genera grandes volúmenes de empleos.
- Genera e incorpora tecnología avanzada, etc.

La empresa pública es un instrumento de apoyo a la rentabilidad de las inversiones privadas, se convierte en gran impulsor del desarrollo económico principalmente en la época o fase de industrialización. Ver - cuadro No. 35.

Vende barato al empresario los bienes y servicios que producen por debajo de los precios del mercado, tales como: energía eléctrica, petróleo y sus derivados, ferrocarriles (transporte), fertilizantes, minerales, irrigación y muchos más.

CUADRO NO. 35
 CREACION DE ORGANISMOS Y EMPRESAS POR
 PERIODOS CONVENCIONALES

PERIODOS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	TOTAL
1917-1921	2		2
1921-1930	8	2	10
1930-1933	6		6
1934-1940	29	10	39
1940-1945	37	14	51
1945-1950	30	20	50
1950-1959	65	36	101
1960-1970	105	27	132
XII-1970-V-1974	84	21	105
TOTAL	366 ⁺	130 ⁺⁺	496

⁺ Incluye 32 Empresas de participación estatal que corresponden al sector financiero.

⁺⁺ Incluye 8 organismos descentralizados que corresponden al sector financiero.

También contribuye a la recaudación de ingresos para el Estado por vía fiscal, ayuda a que se distribuya la riqueza vía bajos precios al consumidor, etc.

Por algunos de estos motivos como ya señalamos la empresa pública trabaja algunas veces deficitariamente, pues las finalidades políticas con las que se les han manejado, no siempre han tomado en consideración el criterio de generación de utilidades.

Aquí es donde radica la importancia de conocer su funcionamiento cabalmente, de manera que a las empresas públicas les corresponde el papel primordial y fundamental en el desarrollo de las actividades económicas, y sociales a nivel nacional.

La empresa pública es la incidencia directa del Estado en el proceso productivo.

Como ya se menciona anteriormente, las primeras empresas públicas que se crearon en México correspondieron al sector financiero.

Una causa importante de creación de empresas públicas en México fue la decisión de encargar al Estado la explotación de recursos básicos y estratégicos que garantizaran, a través de su control, la soberanía nacional, así como la prestación directa de ciertos servicios públicos considerados de interés nacional. Así tenemos la nacionalización del petróleo y de la energía eléctrica.

Otra causa importante de creaciones de empresas públicas se debe básicamente a que la iniciativa privada no había atendido adecuadamente ciertos renglones de la economía, donde se requerían, inversiones de

gran embergadura y su recuperación era a largo plazo, con tal motivo el Estado se ve en la obligación, también de ocuparse en este rubro, algunos ejemplos significativos son: Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos y los astilleros navales.

Para fines de integración y cierta continuidad se dió la necesidad de crear Altos Hornos de México, de la Siderúrgica Lázaro Cardenas- Las Truchas y de Guanos y Fertilizantes de México, entre otros.

También dentro del bienestar social la empresa pública tuvo la necesidad imperiosa de intervenir para mejorar la situación de algunos sectores de la población o para servir como instrumento regulador de mercado, tales fueron los casos de el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA).

El Estado ha considerado imperiosa la necesidad de intervenir en auxilio de empresas del sector privado, cuando estas han enfrentado problemas de carácter financiero, de acuerdo a la política del Estado mexicano de mantener dichas fuentes de trabajo y evitar el desempleo. (Ver cuadro No. 36.)

La empresa pública no trata de hacerle competencia a la empresa privada, su creación ha obedecido primordialmente, a objetivos de bienestar social, de comunicación y transporte y de conservación (infraestructura básica para el desarrollo).

Solo en casos excepcionales, para abaratar el costo de la vida a sectores de la población con escaso ingreso per cápita.

El Estado ha promovido la tarea fundamental sobre ciencia y tecnología que requiere necesariamente el desarrollo económico del país para desarrollarnos congruentemente con las políticas establecidas, realiza tareas de investigación que la educación tradicional no consideraba, como se puede observar, el Estado ha incursionado en campos que la iniciativa privada no consideraba o incursionaba en forma estrecha. Entre las instituciones que ha creado el Estado tenemos: el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto Nacional de Energía Nuclear, los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial y el Instituto Mexicano de Investigación Tecnológica, posteriormente se crean el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, esto se hace principalmente por la deficiencia en la investigación que existe en México, con el objetivo de apoyar, orientar la actividad industrial y comercial de los sectores público y privado.

En México las empresas públicas han ido adquiriendo en los últimos años mayor importancia y juegan un papel cada vez más preponderante dentro de la economía nacional.

En la generación del PIB, se puede apreciar que el comportamiento de este tipo de empresas en años recientes ha sido bastante dinámico.

En el período 1971-1975, el PIB creció a una tasa de 5.7% promedio anual, en tanto que el producto generado por las empresas públicas cre

ció en un 26%, lo cual quiere decir que tuvo un ritmo de crecimiento más rápido que el promedio nacional.

Por lo tanto la empresa pública es no sólo deficitaria, sino que -- puede trabajar satisfactoriamente con márgenes de utilidad satisfactorios en la lógica de la empresa privada.

CUADRO NO. 36

NUMERO DE PERSONAS QUE LABORAN EN EL SECTOR PUBLICO
Y EL IMPORTE ANUAL DE SUS REMUNERACIONES, 1970-1977.

Año	Gobierno Federal		Organismos y Empresas	
	# de personas	importe anual	# de personas	importe anual
1970	530 522	10 084	304 761	13 106
1971	565 101	11 350	319 607	14 948
1972	610 642	13 726	336 299	17 350
1973	684 413	16 910	369 417	20 459
1974	757 490	22 138	408 664	28 072
1975	849 921	33 744	428 597	37 030
1976	895 970	43 202	460 275	50 903
1977	1078 959	59 432	480 057	71 181

FUENTE: D.G. de Egresos, Subdirección General del Gasto Público.
Coordinación Técnica Presupuestaria.

Se han presentado ciertos factores que dificultan el desarrollo de -- la empresa pública en México.

El deterioro financiero que presentan las empresas públicas ha menguado su fuerza para servir a la economía como ariete del desarrollo. - Esto las ha hecho depender de su capacidad de endeudamiento, de los - subsidios gubernamentales, lo que de paso mina la autonomía de deci-- sión de estas empresas.

Esta crisis financiera de la empresa pública ha agudizado la crisis - fiscal del Estado, puesto que recibe menos ingresos del sector paraes - tatal y tiene que transferir mayores recursos por la vía del gasto.

La dependencia externa a la que están supeditadas algunas empresas pú blicas les coarta su funcionalidad dentro de la economía. Estos facto - res han truncado las posibilidades de las empresas públicas para -- garantizar la continuidad en las tareas de generar empleos, generar - e incorporar tecnología avanzada y de mantener su posición vanguardis - ta de sustitución de importaciones.

Las políticas de precios bajos de parte de las empresas públicas tam - bién a menguado su autofinanciamiento.

El límite principal al que se enfrenta la empresa pública para su - - buen desenvolvimiento y funcionamiento dentro del contexto de la eco - nomía nacional, es el propio sistema, en el que se encuentra inserta.

La iniciativa privada pugna cada vez más para que se limite el gasto público (con políticas austeras), para que la empresa pública no se - entrometa en algunos renglones donde el sector privado tiene grandes

intereses. Esto provoca obstáculos en la consecución de las metas y los objetivos a los que quiere llegar la empresa pública para mejorar el sistema económico prevaleciente.

No quiere decir esto, que se le debe dejar llegar a la empresa pública a ocupar el primer sitio en las responsabilidades nacionales y que su crecimiento no tenga límite.

Es considerable que la empresa pública debe crecer y desarrollarse -- hasta donde realmente satisfaga necesidades que beneficien a la gran mayoría nacional, siendo coherente con el desarrollo económico y social.

Representantes e ideólogos de la empresa privada no reconocen cabalmente que las empresas públicas fortalecen y ayudan a la empresa privada en su camino, como se dice anteriormente.

La existencia de un gran sector privado, obliga a que la planeación en México sea esencialmente flexible y adaptativa. La ausencia de una política general y de definiciones más precisas refleja, desde luego, la enorme variedad, la complejidad y la multiplicidad de objetivos de más de ochocientas entidades públicas.

La falta de un plan y de una adecuada programación sectorial que permita determinar la dirección de expansión del sector público, así -- como una correcta formulación y evaluación de proyectos, para su jerarquización en el plan y programa de desarrollo del sector público.

Durante el período de análisis se hicieron intentos de planeación y programación (plan global de desarrollo) pero el resultado ha sido -- solo una guía para ir orientando las acciones, es directivo en parte y parcialmente indicativo, esto se debe a que la planeación en su -- estricto sentido, solo es alcanzable allí donde los resortes globales de la economía están en manos del Estado que planifica. Pero la planificación en México es indicativa y no directiva.

El marco jurídico-administrativo de las empresas públicas es aún insuficiente para la planeación, operación, evaluación y control de las -- mismas.

Los proyectos para la creación de empresas públicas no son claros y -- específicos, se les asigna una multiplicidad de objetivos, sin exami-- nar la coherencia entre ellos y su factibilidad. El resultado a menu-- do es confuso, pues no existen criterios de evaluación reales, ni se toma en cuenta el hecho de que muchos objetivos son mutuamente contra-- ditorios, la coordinación es deficiente dentro de cada sector, tam-- bién el conjunto de las empresas públicas está insuficientemente inte-- grado entre sí respecto a tres áreas fundamentales; la producción, la comercialización y el financiamiento.

2.5.2.- La Programación del Sector Paraestatal.

La empresa pública ha tenido gran importancia en la constitución del proceso de desarrollo industrial en nuestro país, y sin duda es ya -- uno de los elementos fundamentales.

El desarrollo del capitalismo trae intrínseco un desarrollo del proceso de acumulación en el que la empresa pública es determinante, puesto que se ha dirigido a la producción de insumos estratégicos, inclusive internacionalmente y por medio de subsidios y transferencias, así como de bajos precios y tarifas, canaliza grandes ganancias a los capitalistas y contribuye a elevar sus tasas de ganancias. Por otra parte, la compleja estructura del aparato económico tiene interrelaciones con los principales grupos económicos capitalistas, a los que apoya en todas las fases de la reproducción del capital, incluyendo la realización de mercancías esto es fácil de concebir si vemos el carácter eminentemente capitalista del Estado mexicano y es aquí cuando podemos determinar que éste actúa como mecanismo de negociación entre estos grupos burgueses y como control económico y político sobre la clase obrera.

La empresa pública con estas características tiene que cumplir con políticas que el propio Estado tiene, como son las de empleo, alienación política de las masas obreras y la no competitividad con la empresa privada, aunque actualmente este punto se presta a discusión, puesto que el control de empresas, cada vez mayor, por parte del Estado ha dado lugar a un cuasi capitalismo monopolista de Estado, término que en un país como el nuestro implica la posesión de empresas de gran tamaño con las que el Estado maneja y en ocasiones compite con el sector privado de la economía.

La importancia adquirida por el Estado al obtener el control de grandes empresas públicas se refleja en una espectacular participación en los activos y en las ventas totales del sector industrial e inclusive de otros sectores.

La planeación del sector público en México la podemos determinar desde el regimen del General Lázaro Cárdenas cuando se planea el ejercicio - del "Plan Sexenal" en el cual se determinan las prioridades que el Estado mexicano debería tomar de acuerdo al desarrollo que experimentaba.

En el sexenio 1976-1952 la planeación se constituye en instrumento fundamental de política económica, toma mayor énfasis y permite tomar decisiones de inversión sobre la base de consideraciones de largo plazo. Así podemos ver que se tienen elementos como el plan global de desarrollo que surgen de la Reforma Administrativa que pretende adecuar a las empresas e instituciones y capacitarlas para lograr los objetivos que el propio plan pretende, este plan básico comprende otros como el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, y el Sistema Alimentario Mexicano entre otros no menos importantes dentro de la estrategia económica nacional.

Esta planeación permite evaluar las posibilidades futuras del país y - actuar en consecuencia fijando directamente metas concretas de las empresas públicas y guiando a través de medidas indirectas a la empresa privada.

La planeación de esta forma se convierte en un elemento realmente representativo de la fuerza Económica-Política que el Estado mexicano cada vez logra tener en el contexto económico de nuestro país.

Es necesario señalar que el análisis de la planeación del sector paraestatal debe hacerse considerando un doble punto de vista:

Por una parte el problema debe examinarse en los aspectos que comprenderían tanto lo que el Estado espera como resultado de la operación de sus empresas y de las orientaciones básicas que le permitan la elaboración detallada de sus planes por rama de actividad.

El otro aspecto se refiere a la planeación que debe realizar la empresa misma, la que debe considerar tanto las finalidades de la empresa como su contribución a los objetivos socioeconómicos generales y específicos señalados en los planes nacionales y sectoriales.

La administración pasada tuvo como metas a alcanzar, el promover la justicia social, corrigiendo la marginación social y las desigualdades distributivas para así lograr niveles superiores de bienestar.

Además dentro de la estrategia implementada se consideraron elementos importantes como la satisfacción de necesidades de alimentación, educación, salud, seguridad social y vivienda.

Por estas razones las inversiones crecieron y se programaron hacia los sectores especificados en el sistema de planeación, que tuvo como eje central al Plan Global de Desarrollo.

La estrategia seguida mostró como palanca de desarrollo a la explotación petrolera, y a los recursos petroleros como fuerza matriz para lograr el desarrollo socioeconómico de acuerdo a las necesidades que se planteaban.

A través del Presupuesto de Egresos de la Federación, se canalizaron los recursos necesarios para financiar a la industria petrolera.⁹

Es importante destacar algunas consideraciones sobre los aspectos técnicos en la preparación y ejercicio del presupuesto.

Sin duda, la información constituye el puente de vinculación entre -- plan, programa, presupuesto y evaluación de las acciones de la Administración Pública Federal; por eso son bien importantes los sistemas generadores de información y los instrumentos de seguimiento al fin de -- ligar todas las fases de proceso.

La Administración Pública en 1974-1975 dió un gran avance, este fue el de la aplicación del presupuesto por programas y la contabilidad programática como instrumentos para cumplir con metas ya fijadas, estos -- instrumentos implican revisar y desarrollar a fondo las componentes -- principales de estos sistemas administrativos.

La intención del cambio fue mostrar claramente los objetivos, metas y responsables por programas a desarrollar, en el manejo del gasto público. En 1976 y 1977 se logró tener una orientación programática y se -- identificaron programas y subprogramas en el presupuesto de egresos de la federación.

Para 1978-1979 se implanta ya el Presupuesto por programas.

Tanto para el gobierno federal como para el conjunto de entidades para

⁹Ver el apartado 2.2.2. Estructura del Gasto.

estatales controladas presupuestalmente, se proporciona información -- sobre el gasto presupuestado y ejercido, además respecto de las principales metas de los programas y subprogramas de cada entidad, se dan cifras en tres niveles:

- Metas programadas en ocasión de aprobarse el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Metas modificadas en el curso del ejercicio y finalmente
- Las Metas efectivamente alcanzadas al terminar el año.

La sistematización es importante porque el sector público tiene que -- agrupar conceptos sin perder el grado de detalle necesario para una correcta evaluación y asignación de recursos.

En un sector público tan amplio y diversificado, que tiene desde las -- múltiples acciones de tipo administrativo, normativo y regulador es necesaria la redición física de las actividades y su vinculación con el gasto de acuerdo a las necesidades que el desarrollo económico exige.

Es necesario considerar que el seguimiento de las metas a lo largo del ejercicio presupuestal debe articularse con los controles tradicionales en materia de gasto y adecuarlos a los nuevos para tener una base adecuada de asignación de recursos.

Para que haya una buena estructura programática del Sector Público, se debe introducir una clasificación funcional de actividades, orientarla

y agruparla conforme al papel y objetivos del Estado en el desarrollo económico y social del país, además debe haber una buena clasificación de las entidades paraestatales para determinar su rama productiva y la prioridad, que tenga dentro del sistema de planeación del Estado.

La presentación del presupuesto implica un grado de madurez del Sector Público que permite reflexionar sobre las acciones, base esencial de la evaluación y cuando se ha logrado esto implica a la vez que ha habido un avance en el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación, proceso fundamental sobre el que se basa la programación de las empresas paraestatales.

2.5.3.- Principales Empresas Públicas.

La empresa pública en el período de análisis jugó un papel determinante para el desarrollo del país, su importancia radica primordialmente en las siguientes características:

La empresa pública para satisfacer las necesidades del proceso de desarrollo acude a los campos de actividad económica sobre todo en aquellos en donde no acude la iniciativa privada o no existe suficiente capacidad de inversión.

Participa en la producción de bienes de consumo o de uso generalizado y con ellos ha instrumentado políticas de justicia social y ha apoyado a los sectores marginados de la población.

Las empresas públicas generaron una gran cantidad de fideicomisos y de empresas que fueron sustraidas de la dirección y control de su sector, creando nuevos organismos que cumplieron con la política de generación de empleos, pero que posteriormente crearon graves problemas sectoriales internos.

La importancia de la empresa pública es variable en cada una de las ramas económicas en las que se desenvuelve. Su significado va desde el monopolio o control total de la oferta y que en la última década adquiere mayor auge, como es el caso de la producción de petróleo y gas y los ferrocarriles, donde el Estado posee en su totalidad la oferta de producción nacional, hasta tener ninguna o poca importancia.

La inversión pública en los últimos años ha representado alrededor del 34% de la inversión bruta fija total de país, tomando en cuenta que la mayor parte que se realiza es para empresas públicas y organismos productores de servicios detectándose gran deficiencia de esta inversión.

La empresa pública también constituye una excelente fuente aportadora al sistema tributario del país, a través del cobro de impuestos en los bienes y servicios que oferta.

Para determinar las 10 principales empresas públicas en México, se considero el monto de su capital contable, tomando los años de 1970, 1976 y 1979 como muestras para determinar las empresas y su rama de producción.

CUADRO NO. 37
PRINCIPALES EMPRESAS PUBLICAS
1970 (Millones de Pesos)

<u>ENTIDAD</u>	<u>CAPITAL CONTABLE</u>	<u>RAMO DE PROD.</u>
1. Pemex	13,434.5	Petróleo
2. C.F.E.	13,201.1	Electricidad
3. Ferroc.Nal.de Mex.	12,215.9	Ferrocarriles
4. I.M.S.S.	6,416.1	Seg. Social
5. I.S.S.S.T.E.	5,391.5	Seg. Social
6. F.F.C.C. del Pacif.S.A.de C.V.	2,049.1	Ferrocarriles
7. Aereop. y Servs.Auxs.	2,033.6	Comunic.y Transp.
8. CONASUPO	1,675.3	Servs. Sociales
9. F.F.C.C. Chihuahua,S.A.de C.V.	1,094.3	Ferrocarriles
10. F.F.C.C. Unidos del Sureste S.A. de C.V.	1,082.8	Ferrocarriles

Fuente: Cuenta Pública de la Federación.
Secret. de Programación y Presupuesto.

De esta forma, se encontro a Pemex, C.F.E y Ferrocarriles Nacionales -
de México como las empresas públicas de mayor capital en el lapso de -
1970-1980. Ver cuadros No. 37, 38 y 39.

2.5.4.- Políticas de Precios en las Entidades Paraestatales.

Las políticas de precios y subsidios de las empresas del sector público
afectan la disponibilidad de recursos que esté tiene para cumplir la -
demanda de un programa de máximo empleo. Asi mismo, afecta de manera

importante, la asignación de recursos en toda la economía.

CUADRO NO. 38
PRINCIPALES EMPRESAS PUBLICAS
1976 (Millones de Pesos)

<u>ENTIDAD</u>	<u>CAPITAL CONTABLE</u>	<u>RAMO DE PROD.</u>
1. Pemex	38,856.8	Industrial
2. C.F.E.	24,945.3	Industrial
3. I.M.S.S.	19,510.0	Desarrollo y Seg. Social.
4. I.S.S.S.T.E	16,186.8	Desarrollo y Seg. Social
5. F.F.C.C.Nal.de Mex.	12,018.9	Comunic.y Transp.
6. Siderúrgica L.C. Las Truchas	6,600.0	Industrial
7. CONASUPO	5,473.2	Agropecuario
8. Aereop.y Servs.Auxs.	2,952.0	Comunic.y Transp.
9. F.F.C.C. del Pacif.S.A. de C.V.	2,335.6	Comunic.y Transp.
10. F.F.C.C. Chihuahua Pacif. S.A. de C.V.	1,716.2	Comunic.y Transp.

Fuente: Cuenta Pública de la Federación
Secret. de Programación y Presupuesto.

Quando los precios de algunos productos y servicios se encuentran distorsionados, es decir fuera de su nivel de equilibrio, se propicia un uso inadecuado de recursos.

CUADRO NO. 39
PRINCIPALES EMPRESAS PUBLICAS
1979 (Millones de Pesos)

<u>ENTIDAD</u>	<u>CAPITAL CONTABLE</u>	<u>RAMO DE PRODUCCION</u>
1. Pemex	191,344.2	Sector Industrial
2. C.F.E.	107,846.0	Sector Industrial
3. F.F.C.C.Nals. de Méx.	82,901.4	Sector Comunic. y - Transportes.
4. I.S.S.S.T.E.	36,105.8	Sector Salud y Seg. Soc.
5. I.M.S.S.	10,994.9	Sector Salud y Seg. Soc.
6. CONASUPO	9,400.1	Sector Comercio
7. Siderúrgica L.C. "Las Truchas" S.A.	7,873.0	Sector Industrial
8. Fertimex	6,220.9	Sector Industrial
9. Aereop.y Servs. Auxs.	4,281.4	Sector Comunic. y - Transp.
10. Cía de Luz y Fuerza del Centro (En liquidación)	3,565.0	Sector Industrial

Fuente: Cuenta Pública de la Federación
Secret. de Programación y Presupuesto.

Así, cuando el precio de un producto se mantiene artificialmente bajo, se induce un mayor consumo del mismo, a su vez, la entidad productora dispone de una menor cantidad de recursos, los cuales obtendría si cobrara por los bienes o servicios que oferta un precio o tarifa no distorsionada, es decir que cubra los costos reales de producción.

Una política de subsidio en el precio o tarifa de los bienes y servicios públicos favorece considerablemente al capital, además de tener efectos importantes en la concentración urbana.

Estas políticas son importantes desde el punto de vista de los estrangulamientos que se causan en la economía, al imponer restricciones al crecimiento de algunos sectores y por lo tanto se afecta la disponibilidad de insumos claves para el resto de la actividad económica. Los estrangulamientos se propician también cuando la rentabilidad de un sector se mantiene artificialmente baja y por lo tanto se desestimula la inversión.

Por otra parte cuando los precios de los productos de las empresas no reflejan su verdadero costo social, se producen distorsiones que afectan la disponibilidad de recursos del sector público, o sea, se genera artificialmente una demanda mayor. Esto se observa principalmente en los productos de mayor importancia como son: electricidad, combustibles, transporte o agua.

Las políticas que se siguieron en materia de precios de energéticos, redujeron la estabilidad financiera de los organismos descentralizados que se encargaron de su explotación y venta. En general afectaron la economía del país al mantenerse los precios de estos productos invariables durante 10 años.

Al haberse registrado durante este período un fuerte incremento de los costos de producción de estos sectores. Los precios no permitieron el

financiamiento necesario para expandir la inversión de acuerdo con los requerimientos de la demanda. El endeudamiento de estos organismos -- fue cada vez mayor, habiéndose contratado la mayor parte en el exterior.

Basta mencionar que en el sector eléctrico mas del 100% de su inversión esta representada por creditos, lo anterior indica que se pidio -- prestado para pagar deudas y ya no existian recursos propios aplicables a su programa de gasto.

La situación de Pemex es aún mas grave y de no planearse una política de precios más realista, el endeudamiento con el exterior tendería a aumentar en forma alarmante, corriendo el peligro de una innecesaria -- injerencia de instituciones financieras extranjeras en política de -- energéticos y financiera del país.

Los ajustes que se realicen en la política de precios de los energéticos deben circunscribirse a objetivos nacionales para las distintas regiones del país. En general, las tarifas de la energía eléctrica eran uniformes en todo el territorio nacional, mientras que en Pemex se establecieron ligeras diferencias basicamente en función de los costos -- derivados por el traslado de los productos a distintos sitios. Un -- factor importante que representa una fuerte salida de ingresos para el sector eléctrico, es la concesión de contratos especiales a determinado tipo de empresas, existen consorcios y asociaciones que agrupan a -- un gran número de empresas que no producen bienes básicos para el desarrollo. Por ejemplo, la de elaboración de bebidas alcoholicas.

Es necesario subrayar que los precios y tarifas de los bienes y servicios que generen los organismos del sector público que se encuentran en sectores clave que afecten el comportamiento de toda la economía, - juegan un papel básico en la formación del resto de los precios y en la orientación y dirección del proceso de desarrollo económico.

CAPITULO TERCERO

EL FINANCIAMIENTO EXTERNO

Es indiscutible que la historia de nuestro país ha estado determinada en buena medida por el enfrentamiento entre las fuerzas dominadoras -- del exterior, (que con frecuencia han encontrado apoyo en sectores -- reaccionarios y proimperialistas del país), y las tendencias populares nacionales que luchan por el progreso del país por la vía independiente y en beneficio de las mayorías.

La Revolución de 1910 y la política nacionalista del régimen Cardenista serían la expresión más cabal de esta última tendencia. En tanto -- que el Porfiriato y los regímenes inmediatos a la II Guerra Mundial lo serían de los grupos y gobiernos favorecedores de la penetración de los monopolios extranjeros. Asimismo a lo largo del presente siglo, México ha experimentado transformaciones fundamentales en su estructura productiva. Como en todo proceso de desarrollo, estas modificaciones representan el paso hacia una economía con características más evolucionadas, en donde la importancia de las actividades primarias tiende a -- disminuir y la de las no primarias a aumentar. De 1910 a 1977, por -- ejemplo, la composición del producto interno bruto mexicano varió considerablemente; la participación de la agricultura y de la minería bajó del 36% y 10% a 9% y 0.9%, respectivamente; en cambio la de la industria manufacturera y del comercio aumentaron de 16% y 20% a 23% y -- 30%, respectivamente.

Se tratará de ver entonces las transformaciones que se producen en la estructura de la economía mexicana, y como éstas influyen en la naturaleza de la inversión extranjera directa (IED), la cual ha sufrido cambios básicos en su orientación, y el destino del capital foráneo concentrado paulatinamente en la industria y en el comercio.

La evolución en la estructura sectorial de la IED es, por una parte, - el resultado de decisiones de carácter nacionalista que, impulsado por las corrientes progresistas del país, en determinados períodos del desarrollo económico, ha adoptado el gobierno mexicano. Estas decisiones se han expresado a través de la expropiación, la nacionalización o la mexicanización de empresas extranjeras operando en sectores básicos o tradicionales de la economía. El fundamento general de esta política obedece al propósito de establecer un control sobre los resortes - clave de la economía nacional y a la necesidad de orientar los campos de acción del capital externo, en las distintas etapas, a los sectores en donde su contribución al desarrollo se considera más positiva. Sin embargo, las necesidades de nacionalización o mexicanización en la explotación de productos primarios, no han traído como consecuencia, en todos los casos, la exclusión de la IED de estos sectores de actividad. Con frecuencia, lo que se advierte es el traslado de la empresa extranjera a las áreas más dinámicas de la economía, dedicándose a la industrialización y comercialización de los recursos que han quedado en poder de nacionales.

En la parte final del presente capítulo se plantean las características de la deuda externa y la importancia que representa para el financiamiento del desarrollo.

3.1.- La Inversión Extranjera Directa.

3.1.1.- Marco de Referencia.

Es innegable que la modificación sectorial que se observa en la IED, -obedece a la visión, habilidad y conveniencia de los inversionistas extranjeros, principalmente norteamericanos, para desplazarse hacia aquellas actividades en donde su objetivo final, la redituabilidad de sus inversiones, medida en función de una estrategia global a largo plazo, esté garantizada por el desenvolvimiento del mercado nacional y por la política del gobierno mexicano para impulsar el desarrollo económico y, en particular, el proceso de industrialización del país.

Sobre todo después de la segunda Guerra Mundial, el desarrollo económico de México -es especialmente el industrial- ha descansado en el fomento a la capitalización, a través de una serie de disposiciones que hacen relativamente más barato obtener una elevada redituabilidad.

De otro lado, el país ha seguido pautas y modalidades de consumo que, por ser propias de países más avanzados, resultan ajenas a la realidad nacional. Esto aunado a lo anterior, ha dado lugar a la utilización -de tecnologías intensivas en capital -que debe importarse- y cuya consecuencia es desaprovechar la relativamente abundante fuerza del trabajo mexicana.

Dentro de este contexto, los empresarios extranjeros más experimentados, con una mayor disposición de capital y con acceso a las tecnologías más modernas, han sido más capaces que los mexicanos para aprovechar mejor las oportunidades. Así, aún sin desatender necesariamente renglones tradicionales de inversión, como la extracción de minerales y la producción de algunas otras materias primas, los inversionistas extranjeros se han dedicado a elaborar con técnicas que hacen caso omiso de la proporción interna de factores productivos, artículos destinados a satisfacer las necesidades internas, sustituyendo importaciones y creando artículos de nueva demanda. Esto lo han hecho a través de la creación de nuevas empresas y, aunque en menor medida, pero en forma creciente, también mediante el desplazamiento de productores nacionales. Esto último, seguramente es debido a que han venido agotando los campos donde el proceso de sustitución era más obvio y a que prefieren aprovechar la experiencia acumulada por los mexicanos, como sucede claramente en el comercio y la industria alimenticia, en lugar de formar empresas en terrenos donde los nacionales les llevarían ventaja.

A pesar de las distorsiones provocadas en la economía, es indudable que la IED ha tenido importantes efectos para el país, por ejemplo, al desarrollar actividades que nos traen nueva tecnología; al ampliar demandas de diferentes tipos de materias primas y productos intermedios, abriendo la posibilidad de que éstos se produzcan en el país; asimismo, es indiscutible que su contribución en la integración de la estructura industrial y en la sustitución de importaciones ha sido relevante.

Vista desde un ángulo meramente cuantitativo, la IED no parece ser un problema muy importante, ya que su participación global en la inversión y la producción nacionales es muy baja, y, sectores básicos para el desarrollo económico del país como los energéticos, las comunicaciones y la siderurgia, por ejemplo, están bajo control de la nación. Inclusive, en varios sectores en que su participación es muy elevada, no se trata de empresas totalmente en poder de extranjeros, sino que su actividad está condicionada a cierta participación mínima de capital nacional.

El problema es más bien de carácter estratégico: casi el 80% proviene de Estados Unidos y el 90% se localiza en la industria y el comercio.

Si bien lo último demuestra la actitud del Estado en el sentido de ir conformando la estructura productiva en función de intereses nacionales y, a la vez, de aprovechar la IED en los rubros dinámicos por desarrollar, debe tenerse en cuenta que se trata, precisamente, de los sectores más dinámicos de nuestra economía y que en ellos la participación extranjera sí es muy elevada y tiende a crecer, acentuando, en consecuencia, los efectos negativos de la IED en la economía mexicana.

Los efectos de la IED sobre la capitalización, la balanza de pagos, el fisco y la ocupación productiva, eran en algunos aspectos, de plano negativos y, en otros, muy poco positivos.

En efecto, en el financiamiento de la inversión¹⁰ de las empresas ex-

¹⁰ Aguilera Manuel. Ensayo sobre inversión extranjera en México.

tranjeras se vió que la participación de los recursos externos, propios y crediticios, era decreciente y que aumentaba la de las fuentes internas, provocando por éstas una competencia, en la que tenían ventajas con las firmas nacionales.

3.1.2.- La Comisión Nacional de Inversión Extranjera.

Elemento básico es el legislativo, aspecto en el cual se tiene la ventaja de contar con leyes de inversión extranjera y de transferencia de tecnología: empero, dichas leyes son perfectibles y deben ser actualizadas con el propósito de evitar las posibilidades de que la IED no se adapte a los requerimientos del país.

De manera principal deberán atenderse aspectos tales como:

- La transparencia que se les debe dar a la participación extranjera en cada actividad en función de los planes de desarrollo y, de acuerdo con ello, precisar las funciones de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera.
- La facilidad que tienen las maquiladoras para ser 100% extranjeras.
- La necesidad de regular más el expediente de los fideicomisos que permite soslayar "dentro de la legalidad" a la propia Constitución.

- La necesidad de controlar a los prestanombres, mediante la nominatividad de acciones y severos castigos.
- El cabal cumplimiento y la ampliación de las exigencias para que proporcionen información las empresas extranjeras; y
- La adición, dentro de la legislación, como reservadas 100% a mexicanos, las actividades cuyo control debe tener la nación para ser menos dependientes del exterior, como pueden ser: - la siderurgia, las agropecuarias, las de sustancias minerales, las financieras, bancarias y de seguros y fianzas, los alimentos, las medicinas, etc.

Otro elemento más de tales fórmulas debe ser el de continuar con las medidas de mexicanización, máxime ahora que con el petróleo el Estado va a tener divisas que podrían utilizarse para compra activos de empresas ubicadas en sectores estratégicos, en lugar de que, como ya se ha sugerido, se paguen deudas por adelantado, que nadie nos está cobrando. Tales medidas deberían aplicarse sobre todo en aquellos sectores que sean claves para el desarrollo económico del país y para garantizar el bienestar de amplias capas de la población, en los que la falta de tecnología propia es un mito fácilmente superable; y en los que sea menos difícil emparejarse al nivel tecnológico y empresarial principalmente de los Estados Unidos. Para esto último deben crearse en forma creciente institutos de investigación tecnológica y científica, de administración de empresas, y de mercadotecnia y publicidad. También debe estimularse al capitalista mexicano para que no sólo participe en la dirección de las empresas, a fin de que con el tiempo se pueda

contar con una clase empresarial mexicana capaz de asumir completamente cualquier tipo de responsabilidad.

En materia de la incorporación de empresas extranjeras al control de la Nación, México tiene sobrada experiencia y, por tanto, capacidad de negociación. Al respecto citaremos algunos casos,¹¹ señalando las condiciones y la forma en que se llevaron a cabo, para demostrar que si entonces, cuando los recursos financieros eran escasos, fue posible hacerlo con más razón lo sería teniendo relativa abundancia de ellos.

3.1.3.- El Aspecto de las Nacionalizaciones.

La nacionalización de la energía eléctrica se realizó sin que hubiera conflicto internacional alguno, mediante la compra, por parte del Estado mexicano, de la mayoría de las acciones de dos empresas de producción y distribución de electricidad que estaban bajo control predominantemente extranjero. Aparentemente, la nacionalización se debió a las discrepancias entre el gobierno y las compañías sobre las tarifas y la política de inversión de las empresas. Sin embargo, las causas eran más profundas.

Por una parte, las empresas se enfrentaban a una serie de dificultades y crisis en América Latina que se habían traducido en litigios, congelamiento de tarifas, confiscación, etc., lo cual las impulsaba a negociar la venta de sus propiedades en las condiciones más favorables - -

¹¹ Green Rosario, deuda pública en México 1940-1973

posibles. Por otra parte, dado el ambiente político nacional creado - en los diversos sectores del país, principalmente a raíz de la Revolución Cubana, el gobierno mexicano necesitaba un elemento de unión y -- además no estaba dispuesto a seguir permitiendo que los extranjeros do minaran en un sector tan clave para el desarrollo industrial del país.

El caso de la industria eléctrica fue diferente al de la nacionaliza-- ción del petróleo, ya que el Estado suministraba a través de la Comi-- sión Federal de Electricidad (fundada en 1937) la mitad de la electri-- cidad consumida por el país y también tenía el control de los precios a través de una Comisión de Tarifas. Es decir, el Estado tenía ya ex-- periencia en este campo y contaba con una administración técnica y co-- mercial nacional capacitada, de modo que al no presentarse las dificul-- tades de organización y personal que surgieron después de la nacionali-- zación del petróleo, se pudo asumir fácilmente la administración de -- las empresas. Además, gracias al cuidado que se tuvo en las negocia-- ciones, a la aceptación del monto de la indemnización y a la disposi-- ción de una de las compañías de reinvertir en el país el producto de -- su venta, se evitó una salida exagerada de capitales que, de otra for-- ma, esta operación muy probablemente hubiera provocado.

En la industria minera se llevó a cabo un método diferente de mexicani zación y control. Si bien el Estado ya había tomado a su cargo algu-- nas empresas extractivas, éstas por lo general habían sido pocas y en precaria situación económica de modo que sólo mediante el auxilio esta-- tal pudieron mantener su producción y nivel de empleo. En las demás - empresas entre las que se encuentran las más importantes -extractoras

de zinc, plomo, plata, cobre, azufre y hulla- se ha pugnado por mexicanizarlas.

En la Ley Minera de 1961 se estableció que en el futuro las concesiones para la explotación de las minas se otorgaría únicamente a ciudadanos mexicanos o a corporaciones mexicanas en las que la mayoría del capital fuera propiedad de mexicanos. Las concesiones otorgadas a extranjeros con anterioridad, continuarían en vigor sólo durante 25 años más. Con el objeto de lograr la total mexicanización, se ofrecían exenciones fiscales del 50% sobre los impuestos a la producción y a la exportación de minerales a las empresas extranjeras que aceptaran una participación propia minoritaria en empresas de capital mixto. El resultado fué que a los cinco años todas las grandes empresas mineras extranjeras habían aceptado la participación minoritaria.

Las empresas que más se resistieron a la participación minoritaria fueron las productoras de azufre. El motivo principal que obligaba a la mexicanización era la explotación casi irracional de este mineral y que ponía en peligro las reservas. De los análisis de la producción y de la exportación se deducía que el agotamiento de las reservas acontecería en un plazo no mayor de diez años. El 90% de azufre se exportaba a los Estados Unidos de donde a su vez era reexportado a Europa, Australia, Israel y otros países. México, no obstante ser el segundo productor de este mineral, únicamente consumía el 10%. Las primeras medidas del gobierno mexicano se basaron en la estructuración de un nuevo sistema de exportación de azufre; el volumen exportado debería guardar una cierta proporción con las reservas que las compañías comprobaran que habían encontrado.

El gobierno aducía que seguiría respetando las concesiones otorgadas - para la exportación, pero que la exportación no estaba amparada por las concesiones otorgadas y sí estaba limitada por las restricciones impuestas por las condiciones de la economía y el mejor abastecimiento - de las necesidades del país. Al mismo tiempo, el gobierno invitaba a las compañías a transformar industrialmente el azufre en fertilizantes para suplir las carencias nacionales. Los empresarios extranjeros respondieron positiva y cordialmente ante estas actitudes del gobierno mexicano e, inclusive, confiaban en contar con la participación del capital mexicano en la producción de fertilizantes.

Además de dictar restricciones a la explotación, el gobierno mexicano acudió posteriormente a través del trato con las compañías, a la mexicanización de estas empresas. Aunque los inversionistas extranjeros ofrecieron resistencia, tuvieron que reconocer que la política económica mexicana llevaría al Gobierno a obligar, por lo menos a la principal de ellas (La Azufrera Panamericana que dominaba al 80% de la producción y exportación mexicana de azufre), a la aceptación de capital mexicano. Después de que en diversos círculos nacionales se comenzó a pedir la mexicanización del azufre, ésta se logró en 1967: el 66% de las acciones fue adquirido por capital nacional: el Estado adquirió el 43% en el caso de la Panamericana y el 33% en el de una filial de las Texas Sulphur Co.

Por esta misma época, el gobierno creó una nueva empresa azufrera, - - Azufres Nacionales Mexicanos, controlada por la Comisión de Fomento --

Mínero y con participación minoritaria de la Internacional Helium - - Corp. Con estas operaciones, el proceso de mexicanización abarca el - 80% de las empresas azufreras del país.

El primer paso para nacionalizar la industria de fertilizantes se dió en 1938 con la expropiación del petróleo.

Aunque en esa época no se pensaba todavía en aprovechar los derivados del petróleo como materia prima para la elaboración de los fertilizantes, sí quedaron sentadas las bases para que solamente el Estado pudiera industrializar estos derivados. Posteriormente se continuó con la compra, por parte del gobierno, de las empresas particulares dedicadas a esta actividad y se promulgó en febrero de 1967 con la adquisición - de la compañía Fertilizantes del Istmo que era una de las empresas con mayor mercado para sus productos, obteniéndose con ello el control de los principales fertilizantes.

En este renglón de la mexicanización deben destacarse dos aspectos importantes: 1) que desde tiempo atrás ya existían bases jurídicas - - (Artículo 27 de la Constitución) para que fuera privativo de la nación el dominio directo de la explotación de los yacimientos minerales y orgánicos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; y 2) que la mexicanización se llevó a cabo por la vía de compra y mediante negociaciones cordiales con los interesados. Operación que, además, cabe agregar, no fue muy gravoso para el país, ya que los activos de las empresas tenían menos de 10 años y se habían conservado en buenas condiciones, tanto por lo delicado de la actividad, como por las facilidades - fiscales otorgadas para importar maquinaria y refacciones.

También es importante destacar que el proceso de mexicanización se facilitó debido a que, como en el caso de la energía eléctrica, desde — tiempo atrás (1943), el Estado ya contaba con una empresa propia: Guanos y Fertilizantes de México con funciones de producción, distribución y ventas de estos productos; de investigación y experimentación; de coordinación de las dependencias rectoras de las actividades agrocuarias; de realización de inversiones reguladoras oficiales en el mercado nacional de fertilizantes y productos conexos: de regulación de la política comercial a través de créditos y precios; y de fomento de las exportaciones.

Otro caso es el de los teléfonos. En 1950 el Gobierno intervino para que las dos empresas extranjeras existentes se fusionarían, pero los — extranjeros siguieron controlando esta actividad. En 1958 un consorcio de banqueros mexicanos adquirió el 74% de las acciones de la firma Teléfonos de México, que eran propiedad de la I.T.T. y de la TELERIC, filial de la Ericson de Suecia; el 26% restante de las acciones ya se — habían vendido al público mexicano. La operación se llevó a cabo entre empresas privadas, sin intervención del gobierno. En 1963, el Estado suscribió una fuerte cantidad de acciones de Teléfonos de México obteniendo así el derecho a presidir el Consejo de Administración y a dirigir la política de la empresa, y en 1972, se convirtió en socio mayoritario.

Finalmente quisiera referirme al caso del tabaco. En México, desde — antes de la llegada de los españoles se produce y consume tabaco, pero

no fue sino hasta mediados del siglo pasado cuando su consumo adquirió verdadera importancia, dando lugar a la proliferación de una gran cantidad de pequeñas fábricas; en el año 1900, por ejemplo, existían en nuestro país 766 fábricas de productos de tabaco.

Sin embargo, el desarrollo verdaderamente industrial y comercial del tabaco se inicia con la fabricación en gran escala de cigarrillos en la década de los años 20's cuando comienzan a radicarse en el país algunas filiales de los grandes consorcios cigarreros del mundo. Este proceso de penetración se tradujo en una gradual, irreversible tendencia hacia la concentración monopólica. En 1940, por ejemplo, había ya sólo 40 fábricas de productos del tabaco, cifra que continuó disminuyendo hasta 27 en 1950 y a sólo 14 años más tarde. Actualmente, de hecho, sólo existen tres firmas: Empresas La Moderna (filial de la British American Tobacco), que controla el 74% del mercado nacional de cigarrillos; CIGATAM, de participación estatal (a través de NAFINSA), que absorbió a Cigarrera Nacional y a Fábricas de Cigarros Baloyán y que cubre el 25% del mercado, y La Libertad, de capital nacional, que sólo participa con el 1% del mercado.

A fin de asegurar el abastecimiento de materia prima originalmente las empresas manufactureras manejaban y controlaban la producción de tabaco a través de intermediarios, que eran los encargados de contratar la compra de tabaco con los productores.

En 1936, La Moderna y el Aguila (ambas filiales de BAT) decidieron -- crear Tabaco en Rama, S.A. (TERSA), en sustitución de los intermediarios,

tal vez porque las condiciones del mercado las obligaban a imponer un mejor control sobre la calidad de la producción en el campo. Posteriormente otras empresas crearon sus departamentos de tabaco, trabajando en condiciones similares a la de TERSA; otorgaban crédito y asistencia técnica a los campesinos y adquirían el producto. Con ello, mejoró -- sustancialmente la técnica del cultivo y se racionalizó la producción de tabaco. Pero, al mismo tiempo, se fue constituyendo un gran "latifundio financiero" que redujo a los campesinos a una condición de simples espectadores de un proceso productivo realizado por las propias - empresas.

La influencia de las compañías tabaqueras fue trasponiendo el ámbito - estrictamente técnico-agrícola, al grado de intervenir en la vida poli tica de las comunidades; decidían la elección de las autoridades ejida les a base de manejo del crédito de habilitación como instrumento de - presión política. El control a nivel de comunidad, unido a su capaci- dad financiera y administrativa, brindaban un esquema de poder real, - que a menudo era determinante en niveles superiores de decisión políti ca. En rigor, los acontecimientos políticos desde principios de los - años 40's en las zonas tabaqueras, debían ser encuadrados en el marco de influencia de las empresas tabacaleras.

Después de muchas discusiones entre Gobierno, campesinos y empresas y, ante la intransigencia de éstas frente a los planteamientos de los pro ductores, principalmente uno relativo a la contratación colectiva, y - mediante la presión de grupos y partidos políticos progresistas del -- país, el Presidente de la República decidió crear Tabacos Mexicanos -- (TABAMEX), empresa que tiene más amplias facultades para producir, - -

industrializar y comercializar en tabaco y en la que los campesinos — tienen participación en la dirección de la empresa.

En este caso se aplicó una fórmula de mexicanización distinta a las anteriores, pues no sólo el gobierno adquirió la mayoría (52%) de las acciones, sino que hizo accionista al campesino (a través de la CNC) en igualdad de condiciones que a las empresas cigarreras (ambas tienen un 24% de las acciones). Los resultados positivos que han tenido TABAMEX en sus 7 años de existencia, muestran la bondad de esta medida.

Como se ha podido observar, en cada uno de los casos mencionados la fórmula utilizada para incorporar ciertas actividades al dominio de la nación ha sido distinta: de acuerdo con la estrategia de nuestro Gobierno no existe una fórmula única para encarar el problema de inversión extranjera, sino que cada caso está condicionado por el marco histórico, económico y político en que se encuadra cada actividad.¹²

3.1.4.- Características del Capital Extranjero.

En la balanza de pagos se observó que entre 1960 y 1970 los egresos por IED superaron a los ingresos en 931 millones de dólares, equivalentes al 33% de la IED acumulada hasta 1970. En cuanto a lo fiscal, se vio que su contribución es importante, aunque tiende a disminuir, y, respecto a la ocupación, que sólo absorbe el 3% de la fuerza de trabajo,

¹² Wienczk S. Miguel. El Nacionalismo Mexicano y la Inversión

a pesar de que el valor de la producción nacional absorben una proporción 3 6 4 veces mayor.

Entre 1971 y 1977, a pesar de los vaivenes de la economía mexicana y del cambio en las "reglas del juego" que dijeron implicaba la nueva legislación sobre IED, la tasa de rendimiento de ésta aumentó 50%. Como consecuencia, los efectos sobre la balanza de pagos siguieron siendo negativos, ya que mientras por nuevas inversiones ingresaron 1 873 millones de dólares, las salidas por utilidades y pagos de la IED ascendieron a 4 123 millones, arrojando un saldo negativo de 2 250 millones de dólares, equivalentes en sólo 7 años, al 42% de los 5 384 millones de dólares a que, según la Dirección General de Inversiones Extranjeras de SEPAFIN, ascendía en 1977 al valor acumulado de la IED, y, la capitalización continuó apoyándose cada vez más en recursos generados internamente: en 1971 por cada nuevo dólar que traían reinvertían 53 centavos y en 1977, 73 centavos.

El inversionista extranjero al buscar los campos más lucrativos, a corto o largo plazo sin importarle ni las necesidades ni los objetivos nacionales, ha orillado el aparato productivo a situaciones de dependencia externa, a condiciones monopólicas, a deformación de los mercados, a una baja eficiencia productiva, a costos y precios elevados, a una limitada ocupación, a concentración económica y a crecientes presiones sobre la balanza de pagos, comprometiendo, así, nuestro desarrollo económico independiente. Esta forma de actuar del empresario extranjero es incompatible con la armonía, equilibrio, racionalidad, independencia y beneficio de los factores productivos nacionales que demanda nuestro desarrollo.

El capital extranjero es agresivo y se adapta con rapidez a las modificaciones estructurales de los nuevos mercados en expansión. Si a esa agresividad propia se le agrega el respaldo decidido de sus gobiernos y, entre otros elementos, a la enorme brecha que separa a la tecnología extranjera de la mexicana, es evidente la necesidad de complementar y actualizar las fórmulas para impedir que en el futuro el problema de la IED se torne también en un problema de carácter masivo, y para que México pueda asimilar de mejor manera sus ventajas.

Esto es particularmente importante ahora que el petróleo y el gas, con las divisas que nos proporcionarán, y, el interés de los EUA por esos productos nos colocan en posición de relativa ventaja para negociar — con nuestro principal socio comercial y financiero y para disponer de recursos propios con los cuales reorientar, aceleradamente, nuestra — estructura productiva en beneficio de las mayorías y con miras a lograr una cabal independencia del exterior.

Dichas fórmulas deberán buscarse dentro del marco de un Plan Nacional de Desarrollo, en el que se exprese claramente, entre otras cosas, el rumbo que se le quiera dar al país, el esfuerzo que tendría que realizar cada sector productivo, el que se requerirá en materia de formación de capital, y, el papel que deberán desempeñar los sectores público, social y privado y, dentro de éste, el extranjero.

De acuerdo a los criterios de la Dirección de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, la inversión extranjera directa en México durante el período de 1977-1980 presento las siguientes características:

Se estima el monto de la IED entre 10 y 12 mil millones de dólares, con la repercusión de que por cada dólar que entra sale entre 2.5 y 3 dólares a través de utilidades, regalías asistencia técnica, etc.

Existe una reglamentación para la IED, pero esta es deficiente e inoperante y se maneja con excepciones utilizando el pretexto de que la IED viene a complementar la inversión nacional, excepto en ramas controladas por el Gobierno; esta regulación no se encuentra integrada realmente a una proyección del desarrollo nacional debido a que los principales cambios cualitativos se dan en aquellas ramas que por su composición de capital (capital constante/capital variable) es redituable. Por lo tanto, la IED está ubicada preferentemente en los sectores de mayor concentración del mercado y han podido tener o crear condiciones para imponer sus normas y su poder económico moldeando así parte importante del desarrollo económico-social del país.

Las medidas proteccionistas no han significado barrera alguna a la IED, además el mercado mexicano continúa siendo atractivo para la IED ya que éstas gozan de grandes facilidades fiscales, la existencia de un mercado cautivo y la facilidad para repatriar sus capitales a una tasa libre y estable.

3.1.5.- Las Empresas Transnacionales.

Se habla de que se puede vincular la inversión extranjera directa al establecimiento y expansión de las empresas transnacionales. Se atribuye a la inversión extranjera directa la capacidad de impulsar las exportaciones del país de origen y el sustituir con producción local lo que antes de la inversión se importaba.

Según Mundell, la inversión extranjera directa alienta los flujos comerciales en lugar de cancelarlos. Se ha observado que aún habiéndose expandido considerablemente las filiales transnacionales en los países anfitriones, el comercio con el país de origen de la inversión no ha disminuido sino aumentado.

La capacidad de innovación ó de adaptación de productos asociada con la intensidad tecnológica, como por el hecho de diferenciarlas solo con base en la publicidad, son elementos que confieren a las transnacionales cierto poder de mercado, proporcionando una ventaja específica con respecto a otras empresas.

La empresa transnacional, como entidad productiva, tiene ventajas que le otorga el poder oligopólico ó monopolístico que son generalmente la condición para establecer en el extranjero y poder superar la desventaja relativa de desconocer el medio local y las instituciones del país anfitrión. La principal fuente de ésta ventaja no parece que sea el tamaño de la empresa, ya que las hay de gran tamaño que nunca se establecen en el exterior; tampoco parece que la capacidad financiera sea

una ventaja determinante, al menos para el crecimiento de la inversión una vez establecida la filial ó subsidiaria. Numerosos estudios indican que las filiales hacen poco uso de los fondos de sus casas matrices y se financian fundamentalmente con las utilidades reinvertidas y créditos locales.

La aportación de Caves permite distinguir varios tipos de inversión extranjera directa según la forma como este organizada la empresa. Así hay transnacionales que se expanden en el extranjero con un esquema de integración horizontal, es decir, adquiriendo empresas en el país anfitrión en vez de crear nuevas plantas y produciendo principalmente, los mismos bienes que fabrican en sus países de origen. Hay otras empresas en las que el diseño y la ingeniería son importantes, y por tanto prefieren crear nuevas plantas en el país anfitrión. Al integrarse éstas con la casa matriz, la expansión transnacional toma la forma de integración vertical, la cuál puede ser adelante, es decir asionandole a las filiales en el extranjero una función más avanzada del proceso productivo y de distribución, ó hacia atrás, cuando las filiales realizan partes menos avanzadas del proceso que las lleva a cabo la casa matriz. La integración vertical y horizontal de la empresa trasnacional significa que la casa matriz controla la filial en algún grado.

La evolución del capital monopolista a dado origen a la formación de grandes empresas a nivel internacional, las cuales penetran con su capital y se apoderan de los mercados de otras naciones, quitandoles a las empresas locales la posibilidad de expandir sus mercados, ya que al ser menos competitivos terminan por ser absorbidos por las grandes

corporaciones transnacionales. Se conoce como la nueva forma de penetración imperialista del capital que permite seguir relegando a los pueblos subdesarrollados a su calidad de colonias.

La concentración de las grandes corporaciones se efectúa preferentemente en las industrias en donde dominan las empresas más grandes que con abundantes recursos son susceptibles de ser innovadoras. Las subsidiarias que las empresas transnacionales establecen en otros países operan bajo la disciplina de una estrategia y un control global común, de lo que resulta que la centralización de la dirección ó el control de las decisiones por la casa matriz sea tal, que una filial no podrá aumentar su inversión, exportar, ni fijar los precios de sus productos, si la casa matriz, dentro de sus programas para cumplir los objetivos deseados, así no lo especifica.

La organización permite a las corporaciones transnacionales volver inefectivos instrumentos políticos y fiscales, tales como capacidad impositiva, restricción del crédito, planes de inversión, etc. Aquí la tecnología juega un papel importante, ya que, mientras más avanzada sea la tecnología de las empresas transnacionales más grandes, más débiles convertirán a las empresas locales y por consecuencia a las naciones.

Un gran número de empresas transnacionales no realiza operaciones de comercio exterior. En 1977, de aproximadamente 4 200 empresas transnacionales solo un tercio (1 381) registró operaciones de comercio exterior, ello se debe sobre todo a que no están dedicadas directamente a actividades de producción de bienes, no obstante, algunas efectúan pagos internacionales que no se registran como comercio de mercancías -

(agencias de viajes, cadenas hoteleras, instituciones financieras, etc.)

Por otro lado, también en 1977, las importaciones de las filiales de transnacionales fueron de 1 548.8 millones de dólares, es decir una cuarta parte de las importaciones totales del país, en tanto que sus exportaciones llegaron a 935.6 millones de dólares (una quinta parte de las del país). Y por lo tanto las transnacionales causaron 612.2 millones de dólares de déficit a la balanza comercial, lo que equivale a 42% del déficit comercial de México en ese año.

En el cuadro No. 40 nos podemos dar cuenta de la situación del país con respecto a las entradas y salidas de divisas por parte de la inversión extranjera directa. (empresas transnacionales)

CUADRO NO. 40
FLUJO DE DIVISAS
(millones de dólares)

AÑO	SALIDAS	ENTRADAS	SALDOS
1972	451.5	189.8	(261.7)
1973	528.4	286.9	(241.5)
1974	633.7	362.2	(271.5)
1975	632.6	295.0	(337.6)
1976	742.0	273.8	(468.2)
TOTALES	2 988.2	1 407.7	(1 580.5)

Fuente: Revista de Comercio Exterior. Vol. 31 No. 10. Pág. 1160

Fuente: Revista de Investigación Económica No. 143. Pág. 35

CUADRO NO. 41
PRINCIPALES EMPRESAS EXTRANJERAS EN MEXICO

EMPRESA	RAMA	1980 CAPITAL SOCIAL	1980 NO. EMPLEADOS	%
Chrysler de México	Automotriz	550.0	7 928	4.4
Ford Motor Company	Automotriz	300.0	7 728	8.7
General Motors Mex	Automotriz	1 302.9	6 463	0.2
Nissan Mexicana	Automotriz	1 360.0	3 462	1.0
Kenworth Mexicana	Automotriz	192.2	1 516	9.4
Renault de México	Automotriz	1 000.0	2 486	18.9
V.W. de México	Automotriz	3 590.0	13 076	21.0
Cía, Nestlé, S.A.	Alimentos	2 250.0	4 656	16.2
Anderson Clayton	Alimentos	485.0	4 850	18.4
Sabritas, S.A.	Alimentos	100.0	6 000	17.6
Gamesa, S.A.	Alimentos	1 000.0	3 027	2.5
Aurrera, S.A.	Comercio	3 600.0	16 700	20.1
Comercial Mexicana	Comercio	410.0	8 487	32.0
Liverpool	Comercio	3 000.0	4 728	8.9
Palacio de Hierro	Comercio	792.0	3 511	64.0
Grupo Ind.Alfa	Siderurgia	9 950.6	49 019	49.2
Kimberly-Clark	Papel	1 200.6	3 759	17.4
Gpo. Ind.S. Crist	Papel	820.0	3 578	74.5
IBM de México	Eq.Oficina	909.9	2 480	11.5
Gpo. Xerox	Eq.Oficina	523.0	2 300	20.6
Unión Carbide	Química	567.0	3 076	31.7

Fuente: Revista "Expansión" Vol. XIII No. 322 Págs. 130-150.

En el cuadro de Flujo de Divisas, se puede apreciar el saldo negativo de las operaciones de capitales extranjeros, lo cual agrava la debilidad de la moneda nacional.

Las principales empresas extranjeras en México para 1980 se presentan en el cuadro No. 41, como se podrá observar la mayoría de ellas llevan varios años operando en nuestro país, y se encuentran ubicadas en ramas prioritarias para el desarrollo como es la automotriz, alimentos, comercio, siderurgia, papel, química y otra más.

El fortalecimiento de las empresas transnacionales durante el período 1977-1980 ha sido evidente, la transferencia de regalías a sus países de origen y por consecuencia, la salida de divisas ha sido cuantiosa y creciente.

México por su abundancia de mano de obra y por la existencia de grandes reservas naturales de materias primas y de energéticos, ha sido considerado como el lugar perfecto para el establecimiento de filiales por parte de las grandes corporaciones internacionales. Se debe señalar también que la estabilidad política ha dado confianza a los inversionistas extranjeros para invertir en México, así mismo, la política económica instrumentada durante éste período fué a todas luces favorable a la penetración de inversión extranjera.

3.2.- La Deuda Externa.

Las inversiones extranjeras en México han tenido una relevante importancia en el desarrollo económico nacional, es a partir del llamado porfiriato cuando las inversiones extranjeras, tan en su forma directa como indirecta (préstamos principalmente) adquieren mayor dinamismo.

En el apartado anterior se expuso lo relativo a la inversión extranjera directa, en este apartado se pretende realizar el análisis de la inversión extranjera indirecta.

La importancia creciente del sector externo dentro de las ramas dinámicas de la producción se va realizando fundamentalmente a partir de la década de los años 40's. La penetración del capital extranjero a la economía se realiza principalmente a través del sector público, de allí que el análisis se centre en este aspecto.

3.2.1.- Antecedentes de la Deuda Pública Externa.

El papel que ha jugado la deuda pública externa dentro del marco del desarrollo económico nacional ha ido variando conforme al proceso histórico, su evolución se puede presentar en cuatro etapas.

La primera, abarca el período comprendido entre los años 1824 a 1940, iniciándose con la deuda de Londres, que tuvo como objetivo la construcción del ferrocarril. Los subsecuentes empréstitos contraídos por México se destinaron a cubrir los compromisos del servicio de las deudas contraídas y la amortización de los empréstitos y el pago de expropiaciones, además de los daños causados a extranjeros residentes en el país durante las convulsiones sociales. Sólo durante la primera parte del período porfirista, los empréstitos estuvieron destinados a la creación de comunicaciones, incremento de los servicios públicos y en última instancia al desarrollo del sistema capitalista; posteriormente,

los financiamientos se canalizaron para los movimientos armados promovidos y suscitados durante este período.

La segunda etapa abarca del año 1941 a 1950. En este período se consolida el poder político y se fortalece la estabilidad económica y social. El desarrollo económico se ve fortalecido por la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial en que las presiones económicas se ven disminuidas y las exportaciones se estimulan considerablemente.

La política de desarrollo basada en la sustitución de importaciones -- arrojó como resultado un proceso de industrialización del país y un -- crecimiento económico alto del 6% en promedio anual. Es importante -- destacar que el impulso dado al desarrollo económico partió de las inversiones realizadas tanto por el sector público como por el privado. Durante este período los préstamos externos fungieron como un mero complemento para financiar el desarrollo económico, es decir el rol que -- jugaron dentro de la economía fue secundario.

La tercera etapa considera el período 1950 a 1965. La deuda pública -- observa un cambio cualitativo tanto que deja paulatinamente su función secundaria para convertirse en el factor más importante para el financiamiento del desarrollo. El llamado modelo de Desarrollo Estabilizador pretendía como meta mantener una tasa de crecimiento elevada del -- 6.2% anual en promedio.

Se presentan varios factores de vital importancia para el financiamiento del desarrollo, los cuales precipitan un cambio dentro de la estructura programática del gobierno federal. Se debe mencionar la baja --

tasa grabada a los capitales que dentro de la política fiscal tenía coro objetivo elevar la tasa de acumulación del capital, logrando de esta forma incentivar la reinversión y promover el crecimiento acelerado de la economía.

Por otro lado, al deficiente sistema fiscal que gravó en mayor proporción al trabajo, se puede agregar una política económica errónea que lo llevó a absorber ramas de producción de bienes y servicios de escasa o nula remuneración que a largo plazo repercutió en un constante déficit del presupuesto público que se tuvo que financiar con ahorro externo.

La brecha comercial jugó un papel cada vez más relevante, su saldo negativo al ampliarse a consecuencia de la importación de materias primas o tecnología requerida para la expansión requirió de mayores financiamientos los cuales eran difíciles de obtener, ante esta situación el sector industrial a partir de 1945, comenzó a perder dinamismo

Durante esta etapa debe señalarse la renovada actividad del sector paraestatal, que requirió de mayores financiamientos para operar y para pagarse las indemnizaciones por concepto de la expropiación de la industria eléctrica.

La cuarta y última etapa abarca el período de 1966 a 1976. En este período el incremento de la deuda pública externa y sus funciones para promover el desarrollo económico se incrementan en una forma demasiado rápida, hasta el grado de considerar a los empréstitos como una parte fundamental de la política económica.

Al proceso de desarrollo de la deuda pública externa, se debe agregar las altas tasas de servicios que se tienen que pagar por ella, las - - cuales durante el período 1965-1976 fueron del 23.1% en promedio. Esto aumento aún más los compromisos con el exterior.

3.2.2.- La Carta de Intención del Fondo Monetario Internacional.

Las consecuencias derivadas de la deuda externa tanto del sector público como del privado fueron del orden económico, político y social, o - sea, afectaron a toda la sociedad mexicana.

Dentro del orden económico-político podemos señalar la racionalización presupuestaria que debe necesariamente orientarse a la cancelación de la deuda, descuidando así las inversiones de tipo social, como son la salud, vivienda, educación, etc.

El servicio de esta misma deuda exige una parte cada vez mayor del producto nacional bruto (PNB) para cubrir sus costos, de esta forma la política económica va trasladando paulatinamente sus centros directrices fuera del Estado, el cual se ve presionado por las cargas económicas que representa dicha deuda. Para ejemplificar basta citar el plan económico que el fondo monetario internacional (FMI) impuso a nuestro país en el año crítico de 1976. Es decir son las formas en que condiciona sus préstamos al Estado mexicano. El gobierno tuvo que implementar una política económica acorde a la reducción del endeudamiento externo que alcanzó proporciones alarmantes y que se suman a los procesos

económicos suscitados por la devaluación. El plan del FMI se podría resumir así:

- a) Austeridad en el gasto público.
- b) Liberación de precios.
- c) Contención Salarial.

Con respecto a las consecuencias sociales se prevee, en base a los resultados obtenidos durante la aplicación del plan del FMI, un crecimiento del desempleo, inflación, etc., que provocan la efervescencia social que necesariamente es reprimida dentro del marco constitucional o utilizando violencia para contener el descontento social, ya que son precisamente los trabajadores los que tienen que soportar el mayor peso de la crisis. En lo referente al ingreso se ve redistribuido en forma cada vez más concentrada, dado que el plan del FMI tiende a incrementar la tasa de acumulación vía contención de los salarios e incremento de la productividad.

Es conveniente para el análisis hacer memoria de la "flotación" del peso de mediados de 1976, y las medidas deflacionarias correspondientes.

La experiencia mexicana en cuanto a la política estabilizadora de las dos últimas décadas es bastante compleja, y probablemente, la profundidad en el análisis de los tres factores económicos "reales" no permitan contemplar la verdadera situación que se origina dentro de la economía nacional. Sin embargo; se realizan observaciones generales a manera de sumario.

Primero, los tres factores económicos que posibilitan una estabilización mucho más sencilla durante los sesentas, la vuelven muchos más -- difícil en los setentas, esto demuestra la forma por demás crítica de nuestra economía: la oposición entre el equilibrio y rápido crecimiento de la economía en el período anterior y su propia inestabilidad y desaceleración en el último; la baja inversión pública, el contraste entre los déficit presupuestarios y tributarios en los sesentas; y la apertura de la economía a los mercados estadounidenses.

En el período de desarrollo estabilizador, el crecimiento ascendente de la oferta contuvo la presión inflacionaria nacional mientras la balanza de pagos se mantuvo estable, a pesar de la rápida industrialización, por la fuerza de las exportaciones agrícolas; pero para los sesentas estas condiciones ya no eran sostenibles: era necesaria la recapitalización de los recursos naturales, la tasa de crecimiento estaba declinando en esos momentos, y la balanza de pagos iba rumbo al - desequilibrio estructural.

En los sesentas fue posible mantener bajos los impuestos, las tasas de inversión pública y el déficit fiscal gracias a las reformas fiscales anteriores, pero, a su tiempo, la política conservadora de la administración condujo, en los setentas a mayores inversiones y, en ausencia de una profunda reforma fiscal, a un mayor déficit presupuestario.

La apertura económica hacia el mercado estadounidense de los sesentas ayudó a mantener la estabilidad del nivel de precios, el crecimiento de las exportaciones y el suministro de divisas, pero en el decenio -

siguiente esta apertura elevó la tasa inflacionaria, redujo las exportaciones y dio lugar a una fuga masiva de capital. Bajo estas circunstancias es poco sorprendente que los instrumentos tradicionales de la política monetaria no hayan podido mantener la estabilidad de la economía; lo sorprendente, es que hayan tenido cierto efecto.

Los tres factores "no-económicos" que permitieron, a través de una política monetaria, una más fácil estabilización, a varios niveles, en los años sesentas, la tornaron más difícil en el decenio siguiente.

A nivel administrativo, el "entendimiento" entre la banca privada y las autoridades monetarias en los años sesentas, por el cual estas últimas permitían a la primera determinar el nivel deficitario fiscal (y del gasto público), no prevaleció en los setentas, cuando el gobierno estaba tratando de agotar más fondos de los que la banca privada estaba realmente en condiciones de abandonar; en consecuencia, el sistema de restricción voluntaria crediticia se abandonó por igual.

A nivel "político", la confianza de los mexicanos poseedores de capital líquido en el intrínseco conservadurismo del gobierno, durante los sesentas, permitió la total convertibilidad del peso sin las debilitantes consecuencias para la balanza de pagos, pero el reformismo populista de la administración echeverrista echó abajo esta confianza y llevó a la fuga de capitales y a la especulación autojustificante contra el peso.

Al nivel de la política económica, la imposibilidad recalcitrante de -

imponer reformas fiscales o control cambiario, significó que el único instrumento de política que restaba al gobierno para continuar con sus planes de gasto público era una política monetaria ortodoxa y el déficit presupuestario.

Por último, en un nivel "estratégico", podemos arguir que el Estado mexicano durante el llamado período lopezportillista, tomó la responsabilidad de un programa diseñado para renovar la base de los recursos naturales, revivir el progreso industrial y recapturar el apoyo de las organizaciones obreras; pero el capital nacional no estuvo dispuesto - (particularmente su fracción financiera) a sostener tal programa, a pesar del hecho de que a la larga redundaría en su propio beneficio.

Abundando más sobre la deuda pública y otros tipos de obligaciones que asume el Estado, tal vez sería conveniente asimilar los empréstitos públicos con los que realiza el sector privado, como los préstamos mercantiles -o industriales- que entregan promesas de pago a la banca comercial y que, a semejanza de lo que sucede con la deuda pública, a pesar de tener un plazo específico para su reembolso éste, en realidad, puede ampliarse, pues mientras la empresa subsista y sus utilidades y posibilidades sean atractivas para el poseedor de ahorros, los cambios de unos valores por otros pueden continuar indefinidamente.

La situación del gobierno mexicano, en relación a la deuda externa, especialmente la que tenemos con el Fondo Monetario Internacional, provocó que esa institución se convirtiera de hecho, en contralor de las finanzas nacionales y en supervisor estricto de los actos del gobierno -

en materia económica, a tal grado que exportó durante el período --
1977-1979 la política económica en un 90%.

La situación es clave, sobre todo, porque el gobierno lopez portillista aceptó los criterios y normas que impuso el FMI, y de esta forma se --
perdió la independencia para elegir el tipo de política económica que el país requería.

3.2.3.- La Nueva Política de Deuda Externa.¹³

El Estado mexicano durante el período del Lic. José López Portillo ins-
trumento ciertas medidas de política de deuda externa cuyos propósitos
fundamentales son hacia la autosuficiencia financiera, a través de los
mecanismos siguientes:

Adecuar la contratación de la deuda a las necesidades de di-
visas y del financiamiento del gasto público.

Lograr con oportunidad la obtención de recursos y optimizar
su uso, destinándolos a proyectos de interés social.

Abatir el costo del financiamiento, y suscribir a mediano y
largo plazo los contratos de prioridad al desarrollo de --
áreas regionales.

Conservar y difundir el prestigio del país como prestatario --

¹³ Banco de México, Informes anuales
Aspectos Financieros 1979.

solvente en los mercados financieros internacionales.

Diversificar el crédito por países y acreedores con objeto - de no depender de un sólo país o institución financiera, - - (sobre estos puntos volveremos más adelante).

De la correcta aplicación de estas medidas depende que la -- deuda externa disminuya su importancia relativa en el desa-- rrollo socioeconómico, tratando de hacer menos oneroso su ma-- nejo y servicio para el país, se estima así, que en un futu-- ro próximo el endeudamiento externo neto registre una tenden-- cia descendente.

La decisión sobre su manejo gira en torno a dos opciones: pa-- garla con excedentes de divisas en vez de emplearlas en pro-- yectos productivos de inversión o continuar utilizando el en-- deudamiento externo neto, emplear el excedente previsto en erogaciones productivas y refinanciar o redocumentar los sal-- dos vencidos y mantener la masa de deuda en proporción decre-- ciente respecto al producto nacional.

3.2.4.- Variación y Diversificación de la Deuda Externa.

Las variaciones de la deuda externa con respecto al producto interno - bruto (PIB) nos muestran la situación actual de ésta, se observa así - que el crecimiento del endeudamiento externo neto disminuyó de 35% en 1976 a 11% en 1980, lo cual derivó en un notable descenso en la parti-

cipación del saldo de la deuda en el PIB (disminuyó de 32% en 1976 a 20% en 1980) y en una baja del endeudamiento neto externo con respecto al mismo agregado (descendió de 4.1% en 1976 a 2.2% en 1980). Estos avances fueron posibles gracias al proceso de saneamiento de las finanzas públicas, mediante el control del manejo del gasto, posibilitando así, que la relación deficit monetario del sector presupuestal bajará de 10% en 1976 a 6% en 1980¹⁴.

En 1976, los créditos a corto plazo representaron el 29% del saldo total de la deuda externa y en 1980 los préstamos a plazos mayores pasaron a 95% de este saldo y más del 60% de las amortizaciones de crédito extendidas al sector público fueron a plazos mayores de cinco años; -- estas condiciones determinan un promedio de costos razonables, recurriendo a tasas fijas y variables a las que se contratan los empréstitos.

Un factor positivo es el prestigio de México como prestatario solvente, que ha permitido mejorar el perfil de la deuda externa, ésto ha permitido a México ocupar el décimo tercer lugar en cuanto a créditos favorables, entre otros países en 1980; aprovechando este factor se ha promovido la diversificación de la deuda así como la liquidez de algunas fuentes evitando (hasta donde es posible) la presión de organismos e instituciones internacionales. De esta manera mientras los bancos de Estados Unidos aportaban 47% del endeudamiento, en 1980 su participación se redujo a 25% asimismo, en el mismo lapso, la deuda contraída --

en bancos europeos pasó de 28 a 34 por ciento, la suscrita con Canadá subió de 3 a 8 por ciento, la proveniente de Japón de 5 a 15 por ciento, de esta forma se ha tratado de atenuar la dependencia del país con respecto a un sólo organismo, conseguir contratos más flexibles en plazos y condiciones favorables para el país.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1.- Conclusiones.

La crisis económica y social en la que se vio sumergido el país al finalizar 1976, requirió de la participación decidida del Estado para — tratar de contrarrestar las causas que la propiciaron.

La participación estatal en la economía jugó un papel relevante, al estimular la producción en todos sus niveles y al realizar esfuerzos considerables para la elaboración de programas y planes a nivel regional, sectorial y nacional. De esta forma se constituyó el Sistema Nacional de Planeación.

Con el objetivo principal de atender y solucionar los problemas que — originaron la crisis, se inició un proceso de reorganización de la economía para adecuarla a la nueva situación y tratar de llevarla hacia — mejores cauces.

Para ello fue necesario formular una estrategia general que consideró tres etapas: de recuperación para 1977-1978, de consolidación para — 1979-1980 y de rápido desarrollo en 1981-1982.

Durante la etapa de recuperación se trató de estimular el repunte de la inversión y con ello de la producción y empleo. Para lograrlo fue necesario canalizar mayores recursos a través del gasto público, para apuntalar los renglones productivos considerados como prioritarios en el llamado pacto de Alianza para la Producción.

Los resultados obtenidos fueron mayores a los esperados, el ritmo de crecimiento económico medio ascendió en términos del PIB a 3.3% en 1977 y a 7.3% en 1978. La solidez de nuestras instituciones había quedado nuevamente demostrada, la recuperación de credibilidad y confianza había sido lograda. El renacimiento del esfuerzo de las actividades productivas y el aprovechamiento de la riqueza de recursos naturales habían sido determinantes.

Al cumplirse la etapa de recuperación, se inició la de consolidación, la cual se caracteriza por el alza del PIB en 8% para 1979 y de más del 7% para 1980. Durante esta etapa se concibe la elaboración del proyecto nacional, materializado en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, y se establecen acciones programáticas específicas apoyando la consolidación económica, entre ellas el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Los esfuerzos realizados para cumplir con los objetivos planteados por la administración López Portillista, requirieron cada vez, de mayores recursos financieros. La pérdida de confianza durante la crisis de 1976, había alejado a los ahorradores y la baja de la actividad económica provocó un descenso de los ingresos tributarios, además las empresas paraestatales se mostraban incapaces para sanear sus finanzas.

Las políticas de fomento lejos de estimular y propiciar el ahorro, lo alejaron, esto se debió fundamentalmente a que no se establecieron mecanismos adecuados para captar el ahorro privado, ya que en lugar de premiar al ahorro a largo plazo se estimulaba el ahorro de corto plazo,

esto provocó la liquidez del sistema financiero pues la mayor parte de los recursos se encontraban depositados a corto plazo o en formas fácilmente negociables. Las tasas de interés no fueron lo satisfactoriamente atractivas, generalmente se encontraban por abajo de la tasa inflacionaria, por lo que los ahorradores en lugar de obtener premios por su inversión, tuvieron que sufrir la pérdida del poder adquisitivo de su dinero.

Con respecto al ahorro público, se puede señalar que durante el período de análisis nunca existió una política de ahorro público. Los requerimientos de gasto público eran crecientes y lejos de buscar ahorrar se buscaban nuevas fuentes de financiamiento.

Como parte de la política financiera debe señalarse que la ausencia de un sistema apropiado para el establecimiento del tipo de cambio, propició la especulación de la moneda y aceleró el proceso devaluatorio del peso. Además, como se mencionó antes, la gran liquidez de los ahorros, aunado al nulo control de cambios ofreció a los especuladores grandes opciones para convertir los pesos en dólares y su consabida salida del país.

En la etapa de recuperación y fundamentalmente en la de consolidación, la economía logro crecer a tasas nunca antes obtenidas, sin embargo, el sistema tributario se mostro incapaz de lograr un crecimiento similar. Esto provocó que existiera menor disponibilidad de recursos propios para financiar el gasto público.

Entre las causas que obstaculizaron el incremento de los ingresos tributarios debe señalarse la carencia de una reforma fiscal, que ajustará al sistema tributario a los nuevos requerimientos de financiamiento. Lejos de buscarse una estructura impositiva más equitativa y justa, se

instrumentaron mecanismos de desgravación en favor del capital y trabajo, siendo más favorables al capital.

La importancia de las empresas públicas fué en ascenso, la creación de nuevas empresas, el fortalecimiento de las existentes orientadas a la construcción de infraestructura básica para el desarrollo, servicios públicos y otros fines, fue un hecho constante. Sin embargo su eficiencia administrativa -operativa no logró satisfacer los requerimientos necesarios para el logro de los objetivos y metas del Estado.

La falta de planeación a mediano y largo plazo, y la falta de coordinación entre diferentes entidades paraestatales del sector público, provocaron la duplicidad de funciones, ausencia de coordinación, colaboración y un buen control de adquisiciones en el exterior. Esta situación en lugar de arrojar beneficios al erario federal, aceleró la dependencia financiera de estas empresas y con ello afectó los requerimientos de financiamiento público.

En síntesis, las fuentes de financiamiento interno resultaron insuficientes para garantizar los recursos necesarios para el desarrollo económico en el período 1977-1980.

La necesidad de obtener recursos financieros, llevó a las autoridades a contratarlos en el exterior, iniciando una etapa de endeudamiento — que culminaría más adelante con resultados funestos para el país.

Ante este panorama la inversión extranjera directa, encontro el camino allanado para sentar sus bases en nuestro país y cimentar el neocolonismo industrial y comercial.

4.2. Recomendaciones.

Para lograr un mayor nivel de recursos internos necesarios para el financiamiento del desarrollo de la economía nacional, se recomienda:

*La política fiscal debe abarcar a los gobiernos: federal, estatal y municipal. Debe existir, además, una estrecha armonía entre estos niveles en lo referente a tributación, gastos y endeudamiento.

*La política tributaria debe gravar a la persona física o moral, de acuerdo a su capacidad de obtener ingresos, en su posibilidad de acumular riqueza y en base a su capacidad para efectuar gastos.

*La imposición debe abarcar un impuesto sobre el ingreso y las ganancias del capital, un impuesto sobre la riqueza y un impuesto sobre las donaciones, de esta forma los propietarios de los medios de producción tendrán su participación debida en el momento total de impuestos.

En el futuro, se debe evitar copiar sistemas fiscales adoptados por países de mayor desarrollo relativo, ya que esas estrategias están diseñadas para enfrentar problemas y atender circunstancias que difieren grandemente de las que privan en nuestro medio.

La creciente interdependencia entre los integrantes de la economía mundial tiene repercusiones mayores en el caso de los países en proceso de desarrollo, es por ello que se hace necesario que la política fiscal y otros instrumentos de la acción pública, deben enfrentarse a la extraordinaria tarea de compensar el debilitamiento de las corrientes del comercio internacional.

Es indispensable formar conciencia tributaria a la población, con el objeto de convencer al contribuyente de que el incumplimiento de las obligaciones fiscales equivale al incumplimiento más indispensable de solidaridad social.

Es necesario impulsar un proyecto fiscal menos subordinado a las ganancias capitalistas; se sabe de antemano que toda reforma fiscal tiene implicaciones políticas, crea contradicciones entre el bloque del poder (político-económico) y agudiza la lucha social. Sin embargo, es urgente realizar un ajuste que impida mayores problemas en el futuro.

Se debe instrumentar una política racional de estímulos fiscales, para favorecer a las ramas de producción consideradas estratégicas o prioritarias.

*Las exenciones fiscales se deben revisar periódicamente para evitar que el sacrificio fiscal del gobierno federal se incremente en proporciones significativas, además para retirar oportunamente las exenciones y no fomentar la ineficiencia e improductividad de las empresas.

*Para fomentar el ahorro nacional, se debe implementar una política financiera que atraiga los recursos de las esferas de altos ingresos al sistema financiero nacional.

*Se requiere de una reestructuración de los mecanismos de ahorro e inversión de tal forma que se premie la permanencia.

*El financiamiento del gasto público debe realizarse con recursos internos, en la medida que el Estado logre un mayor ahorro, tendrá mayor capacidad e independencia para dirigir los destinos económicos del país.

*La canalización de recursos del sistema financiero nacional, debe responder a los lineamientos de la estrategia contempladas en el Plan de Desarrollo.

*Es imperativo buscar medidas que permitan fortalecer el Mercado de Valores, para mantener una fuente importante de financiamiento para las empresas privadas.

*Los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el Gobierno Federal deben establecerse de acuerdo al costo económico que implican, pero al mismo tiempo deben observar el beneficio social que representan. El equilibrio entre estos dos factores permitirá una política de precios realista y comprometida -- con los objetivos del desarrollo.

*Se deben liquidar las empresas paraestatales que no cumplan con los objetivos económicos y sociales que señale el Plan de Desarrollo.

Para lograr una menor dependencia del ahorro externo, en cualquiera de sus dos formas, se recomienda:

*Revisar la Ley de Inversiones Extranjeras y ajustarla a los requerimientos actuales del aparato productivo.

*Establecer mecanismos que eviten la presencia de empresas transnacionales disfrazadas, que sacan del país divisas por concepto de ganancias y utilizan las existentes en nuestro país para financiar sus importaciones.

*Estimular la sustitución de importaciones en aquellas ramas productivas donde realmente existan las condiciones para lograrlo y evitar al máximo importaciones suntuarias o innecesarias.

*Establecer mecanismos que permitan revisar periódicamente los niveles de endeudamiento del sector público con el exterior.

*Vigilar la canalización de las divisas contratadas con el exterior, para que se apliquen efectivamente en sectores prioritarios.

*Elaborar programas de adquisiciones de todo el Gobierno Federal, para evitar derroche de recursos en el exterior y obtener un mejor precio.

*Apoyar la planta productiva nacional para la adquisición de las importaciones necesarias para mantener en funcionamiento el aparato productivo.

*Instrumentar programas de diversificación de la deuda externa -- para evitar ser dependientes de un sólo país o de un organismo financiero internacional.

BIBLIOGRAFIA

Angeles, Luis

Crisis y coyuntura de la economía

Editorial El Caballito

México, D.F.

Angeles, Luis

Notas sobre el Comportamiento reciente de la inversión privada en -
México.

Revista de Comercio Exterior Vol. 28 Núm. 1

México, D.F., 1978.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.

Revista de Comercio Exterior

México, D.F., 1977-1980.

Banco de México, S.A.

Informe Anual.

México, D.F., 1977-1980

Bangs, Robert B.

Financiamiento del Desarrollo económico. Política Fiscal para los
países que inician su desarrollo.

Editorial Fondo de Cultura Económica

México, D.F., 1971.

Bernal Sahagún, Victor M.

La Inversión Extranjera directa, las empresas multinacionales y los
ingresos en México.

Revista de Investigación Económica No. 143.

México, D.F.

Carrillo Castro, Alejandro

La Reforma Administrativa en México

Editorial Porrúa

México, D.F.

Ceseña, José Luis
México en la Orbits Imperialista
Editorial El Caballito
México, D.F.

Hansen, Alvin H.
Política Fiscal y Ciclo Económico
Editorial Fondo de Cultura Económica
México, D.F.

Hicks, Ursula Kathleen
La financiación del desarrollo
Editorial Labor, S.A.
Barcelona, España, 1967

López Portillo, José
Quinto Informe de Gobierno
Talleres Gráficos de la Nación
México, D.F., 1981.

Musgrave, R.A.
Teoría Múltiple de la Hacienda Pública y Problemas de Instrumentación

Martner, Gonzalo
Planificación y Presupuesto por Programas
Editorial Siglo XXI
México, D.F. 1981

O'Connor
Estado y Capitalismo
Editorial Periferia

Organización de los Estados Americanos
El Financiamiento externo oficial en la estrategia del desarrollo de
América Latina; implicaciones para los setenta.
Washington, D.C., 1974.

Organización de Naciones Unidas
Financiación Interna y Externa
Monografía No. 16 de la ONUDI sobre desarrollo industrial
Austria, Viena 1970.

Padilla Aragón, Enrique
Ciclos económicos y política de estabilización
Editorial Siglo XXI
México, D.F.

Padilla Aragón, Enrique
Comentario Económico del Periódico "El Día"
México, D.F. 1977-1980

Partido Revolucionario Institucional
Ciclo de Conferencias de Análisis del Plan Global de Desarrollo
México, D.F. 1980

Rechtkiman, Benjamín
Introducción al Estudio de la Economía Pública
Editorial UNAM
México, D.F.

Rechtkiman, Benjamín
Política Fiscal Mexicana
México, D.F. 1979

Rodríguez, Carlos Rafael
Problemas prácticos de la planificación centralizada
Revista: Comercio Exterior Vol. 30 Núm. 11
México, D.F. 1980

Revista Expansión Vol. XIII
Las 500 empresas más importantes de México.
México, D.F.

Revista Investigación Económica
Facultad de Economía de la U.N.A.M.
México, D.F., 1977-1980.

Revista Nueva Política Vol. I Núm. 2.
El Sistema Mexicano.
México, D.F. 1976.

Revista Transformación
Vol. 4 Núm. 36
México, D.F.

Salinas de Gortari, Carlos
El ahorro del sector público en el proceso de formación del
capital.
Revista: Comercio Exterior Vol. 29 Núm. 4
México, D.F., 1978.

Sepulveda, Bernardo
La inversión Extranjera en México
Editorial Fondo de Cultura Económica
México, D.F., 1973.

Secretaría de Programación y Presupuesto
Presupuesto Programático de Egresos de la Federación
México, D.F. 1977-1980

Secretaría de Programación y Presupuesto
Cuenta Pública de la Federación
México, D.F. 1977-1980

Secretaría de Programación y Presupuesto
Información sobre las Relaciones Económicas de México con el
Exterior.

México, D.F., 1979.

Tello Macías, Carlos.

La política económica de México 1970-1976

Editorial Siglo XXI.

México, D.F. 1979.

Urquidí, Victor

Ensayos de Política Fiscal

Editorial Fondo de Cultura Económica

Serie Lecturas No. 2

México, D.F.

Varios Autores

La sociedad mexicana

Editorial Fondo de Cultura Económica

Serie Lecturas No. 8

México, D.F.

Varios Autores

Programación del Desarrollo Económico

Editorial Fondo de Cultura Económica

México, D.F.

Varios Autores

La Estructura del Sector Público y la economía de México

Seminario de Economía del Sector Público U.N.A.M.

México, D.F. 1979.

Varios Autores

Política Mexicana sobre Inversiones Extranjeras

Instituto de Investigaciones Económicas U.N.A.M.

México, D.F.