



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
ACATLAN**

BIBLIOTECA Y DOCUMENTACION

**EL GASTO PUBLICO EN INVERSION DURANTE LA ETAPA
DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, 1971-1976**



T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA**

P R E S E N T A:

Carolina Sánchez González

M-0031069



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES

A la Asociación de economistas egresados de la
Escuela Nacional de Estudios Profesionales de
Acatlán.

Esta tesis fue elaborada bajo la asesoría
del Lic. Luis Ernesto Vázquez Medina.

Al Ing. Ramón W. López Verdugo

Al Dr. Reyes Orozco Alatorre

A la Lic. Catalina Ramírez Bonilla

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	
I. LA POLITICA Y EL DESARROLLO MEXICANO	1
1. El Estado en el desarrollo de la economía mexicana.	1
2. La política fiscal y el gasto público.	6
II. MARCO INSTITUCIONAL DEL GASTO PUBLICO	11
1. Desarrollo administrativo del presupuesto.	11
2. Fases presupuestarias.	13
3. Problemas institucionales del gasto público.	23
III. LA ECONOMIA MEXICANA A FINES DE 1970	27
1. La política económica de Luis Echeverría Alvarez.	39
2. Tendencia general del gasto público durante 1971-1976	43
IV. SECTOR AGRICOLA	45
1. Condiciones generales.	45
2. Objetivos planteados.	50
3. Desarrollo del sector agropecuario.	54
4. Conclusiones.	78

U - 0031069

V.	SECTOR INDUSTRIAL	89
	1. Condiciones generales.	89
	2. Objetivos planteados.	93
	3. Desenvolvimiento del sector industrial.	96
	4. Conclusiones.	135
VI.	SECTOR DE DESARROLLO SOCIAL	150
	Conclusiones.	160
VII.	TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	167
	Conclusiones.	174
VIII.	SECTOR TURISMO	181
	Conclusiones	185
IX.	FINANCIAMIENTO DEFICITARIO DEL GASTO	191
	1. Ingresos obtenidos por la carga impositiva.	191
	2. Ingresos propios.	198
	3. Ingresos externos.	207
	4. Conclusiones	215

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

La presente investigación surgió a partir de las críticas sus citadas por la política de Gasto Público seguida en el periodo presiden- cial del Lic. Luis Echeverría Alvarez. Como la mayoría de dichas críticas parten de estudios poco profundos, que dan un sesgo al proble- ma y lanzan sólo ataques personales al ex presidente, para mostrarlo como un gobernante que manejó a su arbitrio la vida económica, so- cial y política del país, con este trabajo se pretende demostrar, a través del análisis objetivo, que la decisión gubernamental de incre- mentar el gasto público en inversión, fue una respuesta a los proble- mas económicos que afectaban al país en esa época.

En los capítulos que aquí aparecen serán mostradas las áreas hacia las cuales fue canalizado el gasto público, y se presenta rá una evaluación de la política económica del sexenio 1971-1976, to- mando en cuenta el contexto de crisis, tanto externa como interna, que enfrentó el país durante esos años; o sea, cuando de fuera recibía el impacto de la recesión económica internacional de los años setenta, e internamente sufría el colapso del modelo de "Desarrollo estabilizador".

Aquí se plantea que el gasto público realizado en inversión no rindió frutos a corto plazo, porque estuvo canalizado a proyectos que necesitaban un periodo largo de maduración para poder producir. Esto

significó que los efectos multiplicadores de este gasto contribuyeran a presionar sobre la oferta rígida de productos, lo cual fue una de las causas de la inflación; pero debe tenerse en cuenta que ese gasto era necesario realizarlo en esos proyectos por la existencia, ya en esa época, de cuellos de botella que requerían con urgencia ser desactivados; aunque las inversiones que contribuirían a su solución, no fructificaran inmediatamente.

Además, debe también ser anotado, que en términos de inversión para mantener el sistema productivo, el gasto realizado por el Estado fue el sostenedor de la economía durante todo el sexenio; desde luego unido al gasto corriente, cuya meta fue dinamizar la deman-da, la cual no tuvo contrapartida en un aumento de la oferta.

En el primer capítulo se analiza brevemente el papel del Estado en el desarrollo económico del país; se define qué es la política fiscal y, dentro de ésta, qué es el gasto público, el cual constituye uno de los elementos principales de la misma.

En el segundo capítulo se presenta un estudio sobre el marco institucional en que desenvuelve el gasto público en México y las distintas etapas que incluye la asignación de recursos con la técnica del presupuesto por programas y actividades. También se estudian los problemas institucionales del gasto público en nuestro país.

En el tercero se describen las condiciones económicas del

país al inicio de la década de los setenta, y como antecedente se citan algunos datos de años anteriores a esa fecha, así como los cambios de política propuestos por el ex presidente Echeverría, acentuando los cambios cualitativos y cuantitativos alcanzados en su sexenio.

En los capítulos cuarto al octavo, se analiza el papel del gasto público en inversión por sectores. En el capítulo cuarto se examina la inversión en la rama agropecuaria, principalmente la agrícola, y en quinto se examina la inversión en el sector industrial.

En el capítulo sexto se estudia el sector de desarrollo social, cuyos renglones tienen gran importancia por los efectos de bienestar que dan a la población.

En el séptimo se examina la inversión efectuada en el sector transporte y comunicaciones; inversión que fue fundamental por estar dirigida a la infraestructura material. En el capítulo octavo se estudia el sector turismo, el cual fue fomentado con recursos estatales por su importancia en la economía mexicana.

Finalmente, en el capítulo noveno, se examina el financiamiento del sector público; es decir, que estudian las fuentes de donde obtuvo recursos el Estado para realizar la inversión, incluyendo los recursos proporcionados por la deuda pública.

Se agradece al Maestro Luis Ernesto Vázquez Medina - asesor de la tesis, la atención que tuvo al revisar el contenido del traba-

jo; así como sus valiosas indicaciones para consultar la bibliografía adecuada.

I. LA POLITICA ECONOMICA Y EL DESARROLLO MEXICANO.

1. El Estado en el Desarrollo de la Economía Mexicana.

Para entender la relación entre el Estado y el desarrollo de la Economía, es necesario definir primeramente lo que se entiende por Desarrollo Económico.

Desarrollo Económico es un perfeccionamiento cualitativo de la economía que implica un proceso de cambio social, y cuya esencia es una continua expansión de las distintas actividades que integran la vida de un país. El desarrollo económico como proceso de cambio, busca dentro de la sociedad que las posibilidades de elección para un mejor status de vida, a nivel económico, político y social, sean las mismas para todos los grupos sociales; puede decirse que el desarrollo económico es un cambio dinámico infinito porque nunca termina, ya que el final de cada etapa forma la base para el siguiente.

El tipo de desarrollo económico depende, en gran medida, de la intervención ejercida por el Estado en la economía. Al hablar de Estado es preciso explicar este concepto, entendiendo al Estado como un ser constituido por una serie de entidades las cuales actúan a nombre de él para desempeñar ciertas funciones requeridas por el desenvolvimiento de la sociedad; esas funciones pueden ser políticas,

económicas y sociales.

En la descripción anterior, el Estado es considerado como un agente involucrado en todos los campos de la sociedad, ya no como un simple guardián o vigilante de la actividad económica, tal como lo concebía la escuela clásica liberal. El Estado en este nuevo concepto, toma las riendas de una serie de actividades productivas, implicando un poder de dirección en el desarrollo económico del país. La colaboración del Estado, a través de sus instituciones y las particulares, conforman la llamada economía mixta, que no es más que la participación de dos sectores dentro de la economía, un sector privado y un sector público.

En México, el sector privado participa en la mayor parte de la actividad económica obteniendo con ello cierta influencia sobre las decisiones del Estado. Tal es el caso de la reforma fiscal dispuesta por el presidente Díaz Ordaz en 1964, que fue truncada porque el sector privado consideró que afectaba sus intereses,* pero las decisiones finales las toma el Estado aún cuando tenga presiones de tipo económico, social y político. En general, puede decirse que en una economía mixta, los dos sectores actúan con mutua influencia dentro del desarrollo de la economía en campos previamente fijados por los gobiernos revolucionarios.

El sector privado abarca todos los ámbitos de la actividad

*Como ejemplos de esta tenemos el fracaso de eliminar el anonimato en la posesión de activos, y el hecho de seguir gravando separadamente el ingreso personal del ingreso por posesión de propiedades.

económica, con excepción de ciertas ramas productivas (petróleo, electricidad, fertilizantes, etc.) reservadas al Estado.

El Sector Público, definido como la integración del Gobierno Federal, los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, ejerce importancia decisiva en el curso de los acontecimientos económicos, ya que el Estado se vale de un conjunto de instituciones e instrumentos para manejar una proporción importante de los recursos productivos en el país, lo cual significa que hace a un lado su papel de únicamente vigilar el funcionamiento de la economía, o crear infraestructura básica para el desarrollo económico, tal como carreteras, ferrocarriles, distritos de riego, puertos, electrificación, etc., para dedicar recursos en el desempeño de ciertas actividades orientadas a la producción de bienes y servicios, los cuales no pueden estar sujetos a decisiones particulares y que además de garantizar cierto nivel y orientación del crecimiento económico, ofrecen alicientes insustituibles a la inversión privada para el fomento de las tareas.

El Estado también tiene a su cargo aquellos bienes y servicios necesarios para la sociedad, cuya producción no ha sido de interés para el sector privado, porque la recuperación de la inversión es a largo plazo, como sucede con la producción de acero, o la construcción de carreteras. Igual importancia reviste la acción del sector público en el marco social; en este renglón, las crecientes exigencias de la población en demanda de mayores niveles de bienestar, han obligado

al Gobierno a tomar la iniciativa en renglones importantes como son educación, salubridad, construcción de viviendas, drenaje y, en general, todas aquellas actividades cuya finalidad desemboca en el mejoramiento de las condiciones materiales de la comunidad.

Con estas funciones, "la influencia del sector público dentro del desarrollo económico se enmarca en: la atención prestada a la infraestructura económica y social del país; las funciones reguladoras - protectoras del poder público; y en el papel desempeñado como empresario."¹

El sector público tiene un comportamiento diferente al del sector privado dentro del proceso económico, este último basa sus criterios de decisión respecto a las fluctuaciones de mercado, sin pasar por alto las regulaciones y actividades estatales que puedan afectarle, para poder obtener una ganancia monetaria. En tanto el sector público actúa tomando como parámetro de rentabilidad el beneficio social, ya sea favoreciendo al interés del sector privado o del resto de la población, responde en conjunto al interés colectivo, por lo tanto, no está delimitado directamente por las oscilaciones existentes en el mercado; es decir, el sector público hace una conjugación de objetivos tanto -- económicos como sociales. Algunos de estos objetivos son: a) crecimiento del PIB, b) incremento de productividad en sectores claves, --

1. Francisco J. Alejo La estrategia del desarrollo económico en México 1920-1970, México 1971, tesis profesional, págs. 40-41.

c) ampliación y mejoramiento del nivel educativo, d) de salud, e) autosuficiencia tecnológica y financiera, f) fortalecimiento de la moneda, g) nivelación de la balanza de pagos; etc. El tratar de lograr estas metas implica seguir determinada política económica, definiéndose ésta como "un aspecto de la política gubernamental en su sentido más amplio, y significa el conjunto de ideas, enfoques y prácticas llevadas a cabo por el Estado en cierta problemática durante un plazo determinado."² En este sentido puede decirse que la política económica es una guía con objetivos claramente establecidos y delineados para enfrentarse a los problemas en forma ordenada y congruente, con métodos e instrumentos concretos que permitan el análisis y señalamiento de soluciones. Por lo cual, se requiere del concurso del sector público y privado en forma armoniosa para desarrollar la actividad económica del país.

Debe ser aclarado que la política económica varía de un régimen, o de una región a otra, ya que está adaptada y formulada según las condiciones que se presenten. Por esta razón, cada región o administración pública, en la búsqueda del desarrollo económico, se basa en distintos tipos de política económica. Uno de los instrumentos más eficaces de la política económica es la política fiscal.

2. Federico Hershel. Política Económica, Siglo XXI, México 1976. pág. 10.

2. La Política Fiscal y el Gasto Público.

Una de las definiciones más amplias y difundidas sobre política fiscal, es la de Víctor Urquidi, quien la considera como

"el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo, y, a operaciones y situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales por medio de las cuales se determina el monto y la distribución de la inversión 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 privados."³

La influencia de la política fiscal en la actividad económica y social depende de la función del Estado. En el caso de México, ésta es muy alta, porque realiza funciones que van desde la creación de infraestructura básica, realización de obras sociales, acciones agrícolas e industriales, hasta desempeñar funciones de comercialización.

Al referirse a la política fiscal, se debe considerar conjuntamente el efecto de los ingresos y del gasto, según los sectores que son afectados, además no debe dejar de incluirse el efecto y significación del déficit, o el superávit presupuestal, así como la forma de financiar el primero o utilizar el segundo; y que el déficit o el superávit son de hecho elementos del gasto o del ahorro nacional.

3. Víctor Urquidi. La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina, en Ensayos de política fiscal, selección de Héctor Assel, México, FCE, 1976, Lecturas No. 2, pág. 47.

La política fiscal abarca también el campo de los gobiernos estatales, por tal motivo se impone la existencia de una coordinación entre las medidas adoptadas por cada uno de ellos.

Los objetivos de la política fiscal, como instrumento de desarrollo, son: crear el ahorro público suficiente para enfrentar el volumen de gasto público necesario; obtener mediante endeudamiento interno y externo los recursos adicionales que sea prudente derivar del ahorro privado o del ahorro de otros países; absorber de la economía privada, por los medios más equitativos y eficaces los ingresos que necesita para proporcionar a la población los servicios que ella requiera; incentivar la inversión privada a través de la influencia que pueda ejercer con instrumentos de tributación de gasto, de fijación de precios o tarifas, etc. La influencia que tiene en la inversión privada, aunque no es en forma directa, la política fiscal, en coordinación con la política monetaria y crediticia, puede influir tanto por el lado del gasto como por la reducción de la carga fiscal. La política fiscal busca mejoras en la distribución del ingreso, por medio de una tributación progresiva, o sea, gravando en escala de mayor a menor los ingresos obtenidos por rendimientos en el capital o en el trabajo, otra forma puede ser no realizando cambios de impuestos directos o indirectos (tributación regresiva); o bien, a través del gasto porque este puede subsidiar productos de consumo popular, etc. En resumen, el objetivo principal de la política fiscal es conseguir el ahorro público

necesario para financiar el gasto público exigido por el desarrollo económico.

Las áreas de acción consideradas por la política fiscal para el éxito de los resultados en los programas o planes de desarrollo son: a) tributación, b) gasto público, c) eficacia económica del sector y d) endeudamiento interno y externo.

Como puede observarse, existe una gran amplitud de campos de acción en la política fiscal; por lo cual, para poder realizar un estudio profundo se ha elegido solamente el elemento gasto público, ya que éste expresa el avance de las funciones económicas y sociales del Estado, y da a conocer la marcha paralela entre las actividades y recursos estatales. Estableciendo una relación directamente proporcional que permita tomar el gasto público como un instrumento en el cual sus expresiones cuantitativas muestren los objetivos cualitativos que pretende lograr el Estado, en su papel de interventor, fomentador y regulador del desarrollo, se dirá que el gasto público es la erogación hecha por el Estado para el cumplimiento de sus obligaciones o funciones.

La estructura del gasto público está determinada esencialmente por los fines de la política general del Estado; es decir, es uno de los elementos más dinámicos de la acción gubernamental. De su monto, orientación y financiamiento depende fundamentalmente el ritmo y el rumbo adoptado por la economía en su conjunto. De aquí

la necesidad imprescindible de someterlo a un comportamiento racional y estricto, que responda claramente a las prioridades básicas de la población. En cierto sentido el gasto público nos da un conocimiento de la situación prevalecte en el país por medio del monto de recursos asignados a los diversos sectores productivos integrantes de la economía mexicana.

Existen varias clasificaciones de gasto público, las principales son: clasificación administrativa, funcional, en cuenta doble, territorial, por sectores económicos.

La clasificación administrativa se refiere a la asignación del gasto a las distintas dependencias o ramos, que integran el aparato gubernamental, además de asignaciones para inversiones, erogaciones adicionales, deuda pública y erogaciones de organismos. Esta forma muestra el "Ramo" o dependencia que ejecuta el gasto.

La clasificación funcional da a conocer las actividades del Gobierno Federal a las que se destina el gasto.

La clasificación en cuenta doble se divide en cuenta corriente y cuenta de capital, la primera no varía los activos del Estado; la segunda, registra los movimientos en los activos físicos o financieros de las entidades gubernamentales.

La clasificación territorial muestra el gasto dividido de acuerdo a Distrito Federal, Estatal y por Municipios.

La clasificación por sectores de la actividad econó-

mica, tiene como finalidad conocer con mayor claridad a que áreas se destina el gasto público; o sea, muestra específicamente cuál es el monto canalizado a cada sector económico.

Los sectores que componen esta clasificación son: fomento agropecuario, fomento industrial, transportes y comunicaciones, beneficio social, turismo y administración y defensa.

Esta clasificación será la utilizada para realizar la investigación del gasto público en inversión que se define como:

"El importe de las erogaciones de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de los recursos naturales; a la conservación, mejoramiento y desarrollo de la riqueza agropecuaria; a la adquisición y conservación de equipos, maquinaria, herramienta, vehículos de trabajo, utensilios, etc., y en general todos aquellos egresos tendientes a aumentar, conservar y mejorar el capital nacional."4

4. Secretaría de Programación y Presupuesto, Agenda Presupuestaria 1978, México, 1978, pág. 38.

II. MARCO INSTITUCIONAL DEL GASTO PÚBLICO.

1. Desarrollo Administrativo del Presupuesto.

Dada la creciente complejidad de las funciones y actividades del Estado, además de la insuficiencia de recursos monetarios, se exige que las erogaciones del Sector Público se lleven a cabo bajo un orden estricto de prioridades, utilizando para ello las técnicas más avanzadas en la programación del gasto público que, con las características necesarias, lo conviertan en un instrumento más eficiente para el logro de los objetivos de desarrollo económico y social del país.

Bajo esta necesidad, el Gobierno Federal ha propuesto emplear el presupuesto de egresos como un instrumento para orientar el gasto y canalizar los recursos hacia las áreas prioritarias que demandan inversión y apoyo.

En tal virtud, fueron iniciadas y han ido mejorando las actividades tendientes a definir el ejercicio del gasto público, a través del presupuesto por programas.

En México, la Ley orgánica del presupuesto de egresos de la Federación fue puesta en vigencia a partir de 1935, definiendo como presupuesto únicamente a la previsión de los egresos del Gobierno Federal o de las entidades locales, mientras que los ingresos y todo

lo que se relaciona con ellos, se presenta en la llamada Ley de ingresos de la Federación del Estado o entidad federativa que corresponde.

A lo largo de estos años ha ido conformándose un instrumental presupuestario cada vez más avanzado para facilitar la racionalización del gasto público. A fines de 1974 el presidente Luis Echeverría Alvarez, ordenó dar los primeros pasos para que el Presupuesto de Egresos de la Federación fuera organizado con el sistema de presupuesto por programa. Para esto, el Secretario de Hacienda y el de la Presidencia de la República solicitaron a las distintas entidades del sector público, controladas presupuestariamente, que enviaran a fin de año un programa de trabajo cuantificado, con el fin de elaborar un programa de acción del sector público. Con el material recibido, fue elaborado un programa que trató de recopilar aspectos básicos de la vida del país, así como aspectos programáticos; agrupó por sectores las actividades del sector público; hizo un primer examen de las metas dentro de lo que significaba la actividad completa, la actividad integrada, desarrollo y estrategias para alcanzarlas, finalmente, asignó aquellos recursos que se requerían para la realización de esos programas.

Una vez que ha sido descrita la formación institucional del presupuesto tradicional, al presupuesto por programas, es necesario establecer el marco teórico de esta técnica, que en la actualidad es de gran importancia.

2. Fases presupuestarias.

El presupuesto por programas y actividades, según concepto de las Naciones Unidas, es un sistema que presenta particular atención a las cosas que un gobierno realiza, más que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las obras que un gobierno realiza, en cumplimiento de sus funciones, pueden ser carreteras, escuelas, tierras beneficiadas o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir.

Asimismo, el presupuesto por programas y actividades "se desarrolla y se presenta a base del trabajo que debe ejecutarse atendiendo a objetivos específicos y de los costos de ejecución de dicho trabajo. Por otra parte, el trabajo propuesto, su objetivo y costos conexos se elaboran en función de metas a largo plazo, como son las consignadas en los planes de desarrollo económico."¹

Por lo tanto, el presupuesto por programas y actividades es el mecanismo mediante el cual se fijan metas cualitativas antes que cuantitativas. Es una técnica de presupuestación más adelantada y dinámica que el presupuesto tradicional; si bien, toma en cuenta monto y

1. Gonzalo Martner, Planificación y presupuesto por programas, México, 1977, Ed. Siglo XX, pág. 196.

destino de los gastos, éste ya no es su fin principal, sólo constituye un medio; su interés está basado en los resultados, a corto, mediano y largo plazo, obtenidos por la aplicación del gasto. Puede decirse que es una técnica que gira alrededor de la relación costo-beneficio, que permite elevar la racionalidad del gasto, al contener varios elementos como nombre del programa, subprograma, actividad, tarea, objetivos, metas, cantidad de recursos humanos, materiales, financieros asignados, costos unitarios, unidad de rendimiento, unidad ejecutiva, etc. Esta concentración tan detallada en un solo documento, es la que lleva a lograr índices mejores de eficiencia de todas las entidades del sector público. En resumen, puede decirse que el proceso presupuestario es un ciclo continuo, dinámico y flexible, a través del cual se programa, ejecuta, controla y evalúa la actividad del sector público en sus aspectos cuantitativos y cualitativos.

La finalidad de elaborar un presupuesto por programas, en la administración de Echeverría, fue detectar los problemas básicos que tendría la implantación de un sistema presupuestario de esa naturaleza. Una vez concluido, fue sometido a discusión de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Patrimonio Nacional; fueron hechas numerosas modificaciones en el enfoque de cada uno de los temas, hasta que quedó afinado y pudo ser tomado como base para la integración del presupuesto por programas para los siguientes años.

Fueron establecidas unidades de programación en cada una

de las Secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Asimismo, se integraron comisiones y grupos interdisciplinarios para trabajar sobre determinados sectores. En estos participaron fundamentalmente las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, junto a las entidades y dependencias involucradas. La presentación y el ejercicio de los presupuestos federales de egresos para 1976 y 1977 respondieron a los resultados de aquellos trabajos.

En gran medida, el conjunto de las experiencias derivadas permitió a la actual administración (1976-1982), determinar el marco con los lineamientos apropiados para realizar un proceso completo de programación y presupuesto. De acuerdo con la Ley orgánica de la administración pública federal, se crea la Secretaría de programación y presupuesto. Posteriormente se otorga a ésta atribuciones reglamentarias relativas al desempeño de sus funciones, a través de la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público federal, el Acuerdo de agrupamiento sectorial de las entidades de la administración pública paraestatal y el Acuerdo presidencial que dispone la celebración de Convenios únicos de coordinación entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales. Con estas bases, el proceso que se instauró se compone básicamente de tres fases: programación, presupuestación y evaluación, que se apoyan en un sistema nacional de información.

Acorde con las atribuciones que la ley le asigna, la Secretaría

rña de Programación y Presupuesto procede a establecer los vínculos correspondientes con las dependencias centrales del Ejecutivo Federal que son responsables de la coordinación de los sectores; dentro de es te marco se crean los Grupos interinstitucionales de programación sec torial, integrados por funcionarios de la SPP y de los sectores; se acuerda la política, los objetivos y los programas a seguir en cada sector y se procede a desahogar las etapas de la programación. El ci clo presupuestario está constituido por cada una de las etapas que trans curren desde la conformación inicial del documento hasta las considera- ciones últimas de los resultados obtenidos con las erogaciones efectua- das, por lo que el proceso debe aceptarse como un documento dinámi- co donde cada una de sus etapas finales sirven para alimentar a la si- guiente.

Las etapas del presupuesto en términos generales son las si guientes:

a) Programación.- Es la primera fase del ciclo, consiste en la fijación de metas y en la asignación de recursos humanos, mate- riales y financieros para alcanzar dichas metas dentro del ejercicio presupuestario. El proceso de programación se inicia generalmente con la fijación de niveles de actividades gubernamentales para los di- versos sectores de la administración pública, estimándose estos nive- les de acuerdo a ciertos indicadores económicos: tasa de inversión en el PIB, coeficiente de inversión gubernamental dentro del total de gasto

del sector público, tasa de participación de los gastos públicos dentro del producto interno y la capacidad de financiamiento que a su vez está dada por los ingresos fiscales, propios y la capacidad de crédito tanto interno como externo.

Conocidos los principales indicadores económicos, se fija, en base a criterios congruentes con la estrategia de política económica del Gobierno Federal, los montos aproximados específicos que corresponderá administrar a cada una de las dependencias gubernamentales, organismos y empresas paraestatales que participan en cada sector. Las dependencias gubernamentales y organismos, a su vez elaboran sus proyectos preliminares de presupuesto anual en los que reflejan sus programas de trabajo y las cantidades de financiamiento necesarias para su realización. Posteriormente en una reunión en la que participan funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto; asimismo, participa el Banco de México, se conjugan montos del presupuesto, conciliando las cifras previstas en el marco global con los proyectos preliminares de cada dependencia y se fijan las cantidades a nivel agregado que a cada una de ellas corresponderá ejercer durante el siguiente año. Al mismo tiempo, se estudia la coherencia que guarda el documento en cuestión con los programas de inversión previstos desde el inicio del régimen gubernamental.

Si las cantidades solicitadas por las instituciones públicas

sufrieran reducción, se pone en conocimiento del organismo afectado, para que, de acuerdo a su orden de prioridades particulares efectúe los ajustes necesarios, en el entendido de que, en caso de contar con recursos adicionales, podrán llevarse a cabo los programas o proyectos definidos.

Una vez que las dependencias presentan sus proyectos de presupuesto, son objeto de revisión y análisis, a través de los cuales se ajustan las cifras por partidas y programas al monto de los recursos disponibles, y en base a dicha esquematización final, se convierten en definitivos en el proyecto de presupuesto que es sometido a la consideración del Presidente de la República. Por último, es presentado a la Cámara de Diputados para su aprobación, la cual generalmente lo examina por medio de comisiones especialmente constituidas para este efecto, tales comisiones preparan un informe sobre el documento presentado y la política que lo orienta.

Es necesario mencionar que el documento final debe cumplir con los principios de flexibilidad y claridad, de tal manera que el presupuesto no sólo refleje los programas de gobierno; sino que sea fácil de administrar en su ejecución y susceptible de entender e interpretarse, tanto por la comunidad como por los responsables de su manejo.

b) Ejecución.- La ejecución del gasto público comprende una serie de decisiones y numerosas operaciones que permite concretar

anualmente los objetivos y metas determinadas para el sector público en los planes de mediano y corto plazo. En esta fase es donde el sector público pone en marcha sus programas tanto administrativos como productivos, y de apoyo, a través de la movilización de los recursos; la cual se hace por medio de unidades ejecutoras o unidades de organización responsables de la administración de todo el proceso presupuestario, quienes deben tomar en cuenta la productividad de los medios de capital, así como la disponibilidad que se tenga de los recursos.

Durante esta etapa, las unidades van constituyendo un conjunto de información, tanto de aspectos físicos, como financieros que permitan un flujo que facilite la realización de las etapas posteriores.

c) Control.- El control es la acción por medio de la cual se puede apreciar si los objetivos se están desarrollando y ejecutando deliberadamente. El objetivo inmediato del control es permitir a la dependencia ejecutora ver de modo claro cómo se está cumpliendo lo programado. El control de operaciones a que da lugar la ejecución del presupuesto, permite a su vez, introducir medidas correctivas, evitando de esta manera desviaciones en la política presupuestaria fijada.

El control del gasto público está a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, llevando un sistema de revisiones periódicas consistentes en la elaboración de ciertos documentos hechos con información recabada en las distintas dependencias y entidades del sector

tor público, a fin de tener un flujo continuo de datos para conocer el ritmo del gasto físicamente ejecutado y comprometido, a efecto de conocer aún cuando sea a grandes rasgos, si estaba de acuerdo con los montos y calendarios previstos en el presupuesto. Y así, en caso necesario, incrementar, reducir o reorientar a muy corto plazo el camino seguido.

Todos los movimientos se registran en tarjetas-cuentas, cuyo duplicado se envía a los ramos para su revisión y confrontación. Los documentos legales que se reciben para la ejecución del presupuesto son revisados previamente para comprobar su apego a las disposiciones legales y, una vez efectuada la erogación respectiva se envía para su conocimiento a la Contaduría de la Federación.

El calendario de pagos controla el ritmo de las erogaciones de cada ramo por partidas, y las adecúa al movimiento dispuesto en el calendario de pagos total del presupuesto de egresos de la Federación. La Contaduría de la Federación registra a todo el movimiento presupuestal, primero en cuentas presupuestales propiamente y, posteriormente, convierte todas las erogaciones hechas con cargo al presupuesto, en cuentas de activo, pasivo y de resultado. En base a este movimiento, es formulada la cuenta pública para ser sometida a la revisión y aprobación a la Cámara de Diputados.

No obstante las medidas ya descritas, existen serias defi--

ciencias; por ejemplo, dentro del presupuesto para algunos programas es otorgado un 7 % adicional sobre el costo total de la inversión, clasificado como gastos indirectos para cubrir el alza de precios en aquellos materiales que es necesario comprar para continuar las obras que no se terminaron durante el año que abarcó el presupuesto fijado. Esto indica que las actividades contenidas dentro del presupuesto no fueron ejecutadas en las fechas fijadas, lo cual requiere de una erogación mayor para la misma obra.

d) Evaluación.- La etapa de evaluación del presupuesto está íntimamente ligada a la de control, ya que ambas forman parte integrante de un mismo proceso de mediación de eficiencia. La evaluación puede ser definida como la parte del proceso administrativo que mediante criterios multidisciplinarios, analiza sistemáticamente la eficacia y la eficiencia de los programas de gobierno en función del grado de consecución de los objetivos y políticas contenidas en los planes de desarrollo y uso racional de los recursos, con el fin de realimentar dicho proceso; o sea, es la etapa del análisis crítico de los resultados obtenidos y de los efectos producidos por el ejercicio presupuestario; dicho análisis sirve para definir las medidas correctivas que deben tomarse para racionalizar el gasto público. Esta etapa da la pauta para saber como influye el gasto público en la economía, al analizar los efectos económicos que tiene el gasto a través de diferentes indicadores; por ejemplo, respecto al nivel empleo, es de singular impor

tancia precisar el impacto que tiene el gasto público en la estructura y composición de la fuerza de trabajo, dentro de los distintos sectores productivos; respecto al nivel de precios, es necesario marcar políticas en este importante aspecto de nuestra economía, así como determinar la influencia que tiene el monto y la estructura del gasto público con sus fluctuaciones; respecto a la producción de bienes y servicios, es importante, porque el sector público es generador y consumidor de bienes y servicios, modificando substancialmente con sus acciones la actividad económica; de ahí la importancia del análisis del impacto que el gasto público tiene en los diferentes sectores del sistema productivo; respecto a las relaciones con el sector privado, es importante porque este sector está atento al gasto público por las repercusiones que tiene en sus inversiones; respecto al circulante monetario, la evaluación de este indicador es de suma importancia, ya que la estructura del gasto corriente o de inversión influye decisivamente en la velocidad del circulante monetario; respecto al financiamiento es necesario conocer la incidencia que tiene el gasto en sus fuentes de financiamiento, tanto interno como externo, porque de ellas depende directamente. Estos son algunos de los indicadores que permiten evaluar los resultados del gasto público dentro de la economía mexicana.

Esta fase evolutiva, dentro de la actual administración pública, es llevada a cabo por la Subsecretaría de Evaluación, a través de un conjunto de grupos interinstitucionales a los cuales las unidades eje

curoras los proven de la información de lo realizado.

3. Problemas institucionales del gasto público.

Existen diversos y variados problemas a los que aún se enfrenta el gasto público. El primer y principal problema es la falta de recursos suficientes para realizar las tareas propuestas y responder al cúmulo de necesidades de la actividad económica; ante lo cual tiene que llevar a cabo una asignación de recursos de acuerdo a un orden prioritario; situación que sólo ayuda a resolver una parte de la problemática presentada, dejando de lado algunas actividades que aunque es necesario ejecutar, pueden esperar, lo cual constituye un freno al desarrollo económico. De ahí que se tengan que hacer programas para asignar recursos; programas que muchas veces no han sido realizados en base a estudios que realmente muestren las necesidades congruentes con un alto desarrollo económico, lo cual trae como consecuencia la falta de aprovechamiento total del gasto público. Debido a esta ineficiente planeación, gran parte de los recursos son despilfarrados, porque como ya fue señalado, la decisión sobre determinado proyecto no es tomada dentro de un marco que abarque el conocimiento global de la problemática que siempre aparece cuando el programa está en marcha, y cuya solución requiere de recursos no programados.

Otro de los problemas radica en la formulación de los programas de gasto público, que muchas veces carecen de criterios válidos.

dos para plantear lo realmente necesario para prever a corto, mediano o a largo plazo; ya que a menudo, la política del gasto público es influida por las decisiones personales del presidente o funcionario en turno. La inversión realizada así, está basada en criterios que sólo buscan el prestigio personal y no los beneficios que se pueden dar a la economía nacional:

Dentro de la programación del gasto público se tiene el problema de pretender, en algunas ocasiones, tomar este instrumento como una variable autónoma dentro de la actividad económica, sin pensar que todo pertenece a un proceso dinámico en el cual se interrelacionan o entrelazan diversos elementos de política económica. En ocasiones, tomar determinada decisión de gasto público sirve como medio o fin para poder resolver o enfrentar uno o varios problemas de la economía, por lo tanto, es imprescindible entender que el gasto público debe actuar en complementación con otras medidas para poder lograr un buen funcionamiento en la economía y óptimo aprovechamiento del mismo.

En esta problemática encontramos la centralización en el Gobierno Federal de las decisiones de gasto público; situación que le resta eficacia, ya que los estados o instituciones tienen que sujetarse a las decisiones de inversión que éste proponga, y dejar de lado la inversión programada, afectando con ello el desarrollo del estado o de la institución donde no se realizó.

El gasto público enfrenta también un ineficiente control administrativo, por falta de vigilancia sobre el funcionamiento adecuado de lo realmente hecho con el gasto, aún cuando son llevadas a cabo evaluaciones periódicas y críticas de los planes y programas realizados por el gasto público; dichas evaluaciones no muestran en forma cierta lo acontecido, ya sea porque se carece de capacitación técnica o, debido a que hay que favorecer intereses individuales, lo cual impide la corrección de errores y tendencias negativas en los programas siguientes. Esta escasa vigilancia lleva a despilfarrar recursos, además de favorecer a la ya tan vieja y siempre presente corrupción de funcionarios públicos que a causa del poco control del gasto público, pueden enriquecerse pronto y fácilmente. Este problema es propiciado por el gran número de dependencias gubernamentales, a las que no se les ha delimitado cada una de las funciones que deben cumplir; o sea, no están cabalmente enteradas de las actividades que pueden realizar y hasta donde llega el límite de su intervención.

De este problema de ineficiencia administrativa en organismos públicos deriva otro problema, que afecta directamente el gasto corriente en lo que se refiere a pago de servicios, por contratar más personal del necesario, y no obligar al existente a desarrollar toda su capacidad productiva; o bien, se contrata a personal carente de la preparación profesional requerida para el desempeño óptimo de sus labores, que también hace supuestamente necesario contratar más emplea

dos, en vez de exigir más al existente y hacer una selección cuidadosa en la formación de un equipo técnico.

Otro problema es el enfrentamiento del Estado a las críticas de la población; críticas surgidas por la falta de conocimiento sobre las decisiones tomadas para realizar tal o cual inversión, ya que los objetivos de los programas no son dados a conocer con la debida divulgación. Dentro de este tipo de problemas se encuentra la crítica al gasto en edificios lujosos e innecesarios, que requieren de una erogación irracional, que bien pueden ser cambiados por la idea de edificios sencillos en donde sea posible desempeñar las tareas.

Estos son algunos de los principales problemas a los que se enfrenta el gasto público, a pesar de ser regida en la actualidad por la técnica del presupuesto por programas y actividades.

Pero debemos tener en cuenta que la implantación es reciente y no implica únicamente la decisión de cambiar sistemas, sino lograr una alteración en la conciencia y comportamiento de la entidad en todos sus niveles jerárquicos y, al mismo tiempo, no suponer que constituye un instrumento que los habrá de sustituir en la toma de decisiones; sino que deberá concebirse como un medio, cuyo propósito esencial es optimizar la administración de los recursos públicos.

III. LA ECONOMIA MEXICANA A FINES DE 1970.

El desarrollo económico de México, a lo largo de los últimos años de la década de los años sesenta, se había caracterizado por un crecimiento sostenido en el que los problemas presentados eran aparentemente insignificantes y fáciles de resolver; por lo cual, no representaba una traba para continuar ininterrumpidamente con la expansión económica. A esta etapa se la ha llamado de "Desarrollo estabilizador", en la cual México vivió una fase realmente prolongada de expansión.

Sin embargo, a lo largo del proceso (1958-1970) se vinieron acumulando una serie de problemas que al no ser resueltos en sus raíces, aglomeraron sus efectos y, a fines de la década de los sesentas, irrumpieron violentamente y produjeron la crisis de este modelo. A mitad de la década de los sesentas comienzan a presentarse signos de crisis, producto del conjunto de problemas, tales como el debilitamiento en la producción agrícola; deterioro acelerado del sector externo; surgimiento de la inflación; estancamiento del empleo; concentración del ingreso; falta de inversión industrial; etc. Al conjunto de estos problemas fueron agregadas las repercusiones de la crisis externa, que produjo un serio colapso económico. Bajo este contexto, la actividad mexicana a principios de 1970 se encontraba

caracterizada por una situación bastante compleja en todas las actividades que conforman la estructura económica; a todas luces, el modelo de estrategia desarrollista estaba agotado, y esto puede ser comprobado, por ejemplo, con la actividad agropecuaria, la cual fue condenada a constituirse como base para el desenvolvimiento industrial al tener que proporcionar materias primas baratas para el proceso productivo, así como canalizar mano de obra con salarios bajos. Pero, al ser el ejército de reserva muy basto, ejerció una gran presión sobre los salarios y bienes alimenticios a precios bajos, porque ya no pudo sostenerse el principio de que si el precio de los bienes populares que son los consumidos por el obrero no sube, tampoco es necesario aumentar los salarios. Se puede decir que el éxito del desarrollo industrial fue a costa del progreso sostenido de la agricultura, y prueba de ello es que a su tasa de crecimiento cae de 4.5 % en 1960-1965, a 1.2 % en 1965-1970.

Asimismo, el crecimiento de su producto per cápita cayó de 1.0 % en 1960-1965, a -2.1 % en 1965-1970. Este cambio se debió al descenso de la actividad económica y a la presión ejercida por el crecimiento demográfico, ya que el total de la población agrícola no pudo ser absorbida por los demás sectores económicos, y fue obligada a permanecer en el campo desempleada o subempleada, reduciendo el producto per cápita en esta rama y agravando la concentración del ingreso.

El rezago de este sector fue causado, en parte, por la falta de incorporación de superficies aptas para el cultivo. De 14,707 millones de hectáreas en 1965 a sólo 14,847 en 1970, una agregación de 150 mil hectáreas.¹ Esta escasa incorporación de tierras estuvo determinada por la falta de inversión pública, pues las tierras existentes susceptibles de ser repartidas para unir las a la producción, necesitaban de fuertes inversiones que el sector público no podía realizar por estar destinado en ese momento a apoyar a otros sectores económicos.

Esta falta de apoyo por parte de la inversión privada para adaptar nuevas tierras a la producción, indica claramente su posición de dejarle al Estado actividades tradicionales, como la de proporcionar infraestructura necesaria para el funcionamiento de las ramas económicas.

Martín Guzmán Ferrer, en su artículo "Coyuntura actual de la Agricultura Mexicana" reafirma lo anteriormente expuesto:

"La inversión privada en la agricultura ha continuado decreciendo año con año. Los agricultores de ingresos altos se han dedicado a explotar la infraestructura creada por la inversión pública al igual que otros subsidios, sin contribuir con sus utilidades a la capitalización y modernización de los predios."²

1. Martín Luis Guzmán Ferrer, "Coyuntura actual de la agricultura mexicana", en Comercio Exterior, México, mayo de 1975, Vol. 25, núm. 5, pág. 573.
2. Ob. cit. p. 576.

Con esto se demuestra que la inversión privada no actuó como complemento de la inversión pública para tratar de ampliar las obras de infraestructura, difusión de nuevas técnicas, mejoramiento de insumos, etc., sino solamente se dedicó a aprovecharlas. Posteriormente, la inversión pública empezó a disminuir su participación en este sector al darle mayor interés al sector industrial, para llevar al país hacia la industrialización; entonces, al tratar de fomentar a ese sector a través de todos los medios, fue relegada la actividad agrícola que años atrás había sido prioritaria dentro de la inversión pública.

A los problemas presentados fue agregada la retracción del crédito agropecuario, disminuyendo del 15 % en 1960 al 9 % en 1970, a causa de que la única fuente viable de crédito eran los bancos agrícolas nacionales, pues la banca privada es un tanto renuente y cautelosa a prestar a la pequeña agricultura y sobre todo a los ejidos. Esta situación trae consigo una descapitalización en el agro, imposible de invertir a corto plazo, por la falta de fuentes para la obtención de recursos.

Unida a la serie de problemas ya señalados, aparece la mantención fija de los precios de garantía para los productos agrícolas, que provoca un deterioro mayor, en términos de intercambio con otras ramas económicas, que obviamente contribuyeron a depauperar aún más los niveles del sector campesino, siendo la repercusión más

directa la reducción de su ingreso, el cual era repartido inequitativamente. Así, cerca del "60 % de las familias de menores ingresos (más de 2 millones de familias con término promedio de 5.8 personas por familia) recibía un ingreso mensual equivalente al que recibía sólo el 16 % de las familias urbanas con menores ingresos."³

Lo anterior refleja los bajos niveles salariales del campesino influido por la concentración, tanto dentro de la misma agricultura como en relación con las demás actividades económicas.

Otro de los problemas presentado en la agricultura, al comenzar la década de los setenta era la gran concentración de tierras en unas cuantas manos, ya que menos del 5 % de la superficie total se repartía entre el 80 % de los propietarios y alrededor del 60 % de la tierra pertenecía al 1.1 %. Esta situación patentizaba una monopolización de tierra por un reducido grupo que, además, concentraba los otros medios de producción, derivando en la monopolización de las ganancias en detrimento de la mayor parte de la población campesina, la cual, al poseer predios tan pequeños le fue imposible contar con maquinaria agrícola, como tractores, sembradoras, trilladoras, etc., para trabajar su micro pedazo de tierra, con lo que se contribuyó a agravar más la estructura polarizada de la agricultura; es decir, por una parte, se tenía una agricultura netamente moderna

3. Carlos Tello Macías, La política económica en México 1970-1976, México, 1979, Ed. Siglo XXI, p. 7.

comercial y por el otro la agricultura atrasada de autoconsumo principalmente, teniendo así que:

"El 7 % de los predios totales del país riega en promedio 83.7 % de su superficie, fertiliza el 65.6 % además de contar con toda la gama de bienes de capital, insumos e infraestructura. La agricultura de subsistencia representa el 52 % de los predios, riega el 1.5 % de su tierra, fertiliza el 15 % de la superficie cultivada y prácticamente no cuenta con otros insumos tecnológicos y tiene alta densidad poblacional. El sector avanzado genera 65 % de la producción agrícola empleando sólo el 36 % de la mano de obra."⁴

La cita anterior no requiere de ningún comentario acerca de la crítica situación agrícola. Por tanto, bajo esas condiciones era evidente que la agricultura ya no podía seguir apoyando la capitalización industrial y de otros sectores.

Dentro de la industria también encontramos un estado bastante problemático, esta rama de la estructura económica constituyó la base de preocupación del desarrollo estabilizador, no obstante ser la rama mayor protegida, acumuló una serie de restricciones que para fines de la década de los sesenta impedía la continuación del desarrollo económico del país.

En el interior del sector fueron cobrando mayor importancia aquellas industrias que requerían menos fuerza de trabajo para la

4. Gerardo Bueno. "Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido", en Opciones de Política económica de México, México 1977, Tecnos, pág. 25.

realización de su proceso productivo, relegando a aquellas como la industria alimenticia, del calzado, del vestido, etc., que requieren de un mayor número de mano de obra, incurriendo a agravar el desempleo que según el censo de 1970, alrededor del 7 % de la PEA estaba desocupada. De un total de un poco más de 50 millones de personas sólo 1'500,000 estaba ocupado en la industria, o sea una mínima parte de la población económicamente activa fue absorbida por el sector más apoyado por el Estado, el cual para esta fecha (1970), se encontraba al igual que la agricultura: estancado, porque la probabilidad de inversiones redituables había terminado, y el inversionista no seguía por las ganancias que está obteniendo en el presente, sino por las expectativas en el mercado. Para ese momento, el mercado interno estaba saturado con productos de consumo básico de fácil sustitución y aún de bienes de consumo durables: entonces, la posibilidad de continuar invirtiendo con la seguridad de obtener los niveles anteriores de ganancias, se apreciaba ya un tanto lejana, a causa, en parte, de la alta concentración del ingreso existente que llevó a mantener un nivel bajo de salarios con los cuales el grupo obrero no pudo diversificar su demanda hacia el tipo de bienes clasificados como de lujo; la disponibilidad de sus ingresos apenas le alcanzaba para adquirir lo necesario. Esta política salarial constituyó uno de los principales apoyos, dados a la industria por el desarrollo estabilizador, convertido ahora ese apoyo en obstáculo para el desenvolvimiento económico. Además, por la debilidad del capital nacional para

entrar a nuevos campos de inversión, la industria mexicana tenía que enfrentar la competencia de empresas extranjeras; tal parece que los efectos que iba a causar la entrada de transnacionales a la economía nacional no fueron captados en sus verdaderas repercusiones, cuando se consintió el aumento indiscriminado de la inversión extranjera directa, cuyas consecuencias fueron mayor dependencia económica y política, al dar lugar a una corriente descapitalizadora, que redujo el ahorro interno y la capacidad para importar. Para 1970, entre el 35 % y 40 % de la producción industrial provenía de este tipo de empresas.

Dentro de la problemática existente en la industria encontramos, al igual que en la agricultura una concentración geográfica de desenvolvimiento en solo 3 lugares principalmente Monterrey, Estado de México y Guadalajara, propiciada por la disponibilidad de inversión en obras públicas, sobre todo aquellas relacionadas con carreteras, transporte, drenaje, luz, agua, etc., propiciando un círculo vicioso, pues mientras más crecía un determinado centro industrial, mayor apoyo recibía a través de aumentos de la inversión pública, en lugar de fomentar nuevos polos de desarrollo industrial a lo largo del país.

Por otra parte, es necesario tomar en cuenta que el incentivo otorgado por medio de precios bajos a los productos obtenidos por empresas públicas, se estuvo reduciendo a causa del déficit generado, por estar subsidiando a la empresa privada con precios baratos,

haciendo urgente la necesidad de una revisión en la política de precios sostenida por estas empresas, que justificaban sus pérdidas por el papel de beneficio social desempeñado, no de beneficio monetario; era evidente entonces, que no podía continuarse con la escala de precios bajos de los bienes y servicios proporcionados por las empresas estatales, lo cual representó un grave problema.

Unida a esta gama de consideraciones aparece la discriminada protección a las pequeñas industrias, ya que se incentivaron principalmente, las grandes y medianas empresas; hizo falta una integración de la política proteccionista en la que se favoreciera a todas por igual y no a las más dinámicas como sucedió.

Otro elemento estimulador de la inversión privada fue la política fiscal; pero ya para esa época se vivía una situación bastante crítica; los incentivos otorgados por este medio habían tendido a agravar la situación financiera del Estado al dejar de percibir una buena cantidad de ingresos por concepto de deducción y exenciones fiscales a las empresas consideradas como necesarias al desarrollo industrial.

Dentro del análisis problemático, se encuentra el hecho de que la industria no podía competir con sus productos en el exterior, porque además de no responder a cierto nivel de calidad internacional, resultaban más altos sus costos de producción con respecto al exterior.

Esto quiere decir que la protección a la industria no había exigido cierto grado de calidad a los productos industriales y ahora se presentaba un fuerte problema.

Para tener un panorama más completo de la crítica situación en que se encontraba nuestra economía, es importante revisar la balanza de pagos, porque puede servir como un indicador que refleja, en cierto sentido, la situación económica del país.

El déficit de la balanza de pagos cada vez era mayor, de 367 millones de dólares en 1965, aumentó a 946 millones en 1970; tendencia que en vez de corregirse fue acentuada. Por un lado, no se podía aumentar las exportaciones de productos agrícolas a causa de la crisis en que había entrado esa actividad. Por otro, la industria, debido a su falta de competitividad, no respondía con sus exportaciones para pagar la gran cantidad de divisas por importaciones tanto de materias primas, bienes intermedios, como de bienes de capital para su proceso productivo; puesto que sus productos, además de contener menor calidad, en comparación con los del exterior, resultaban más caros.

La falta de competencia, respecto a los precios se debía, en parte, al tipo de cambio fijo que no permitía estimular un movimiento a favor de mayores exportaciones. Para esta época, el peso estaba sobrevaluado en 38 %, en relación con el dólar.

El tipo de cambio fijo fue un objetivo de la política económica del desarrollo estabilizador para favorecer las importaciones, cuyo precio era pagado por el Estado, a través de la obtención de recursos externos, ya fueran préstamos; o bien, inversiones directas, para así compensar el déficit de la balanza de pagos. La deuda pública externa fue constantemente creciendo hasta llegar a 4,200 millones de dólares en 1970, siendo que en 1960 era de \$ 1,327. Con esa carga de endeudamiento un 22.5 % de los ingresos obtenidos del sector externo se canalizaban a pagar los servicios e interés de la deuda.

Es importante mencionar dentro de la balanza de pagos, el renglón turismo que tanta importancia tuvo como compensador del déficit, el cual había venido bajando su percepción de divisas, aunque sin llegar a ser negativa.

Por todo lo señalado, era obvio que la estrategia estabilizadora había entrado en crisis y si seguían haciendo préstamos a México, era por su buena reputación, producto del crecimiento económico alcanzado por medio del Desarrollo Estabilizador, cuestionado ahora seriamente.

Es importante conocer los problemas existentes en las fuentes de financiamiento de la política de estabilización, para tener una visión más completa de las condiciones observadas al inicio de la década de los setenta. La política fiscal como fuente de financiamiento

del desarrollo estabilizador presentaba una situación bastante difícil para poder seguir funcionando como lo había hecho, ya que a través de ella recibió impulso la actividad industrial, vía impuestos principalmente, reduciendo la obtención de ingresos para financiar el creciente gasto público. Los impuestos que se recibieron fueron principalmente, los del trabajo y los indirectos, deprimiendo así, todavía más los salarios de los trabajadores; la clase obrera fue la que realmente soportó el financiamiento del gasto público por medio de impuestos.

Durante esta época la emisión monetaria se consideraba poco saludable porque podía incurrir en un aumento de precios, lo cual repercutiría desfavorablemente en la economía. Por tanto, los recursos fueron procurados por medio de aumentos en el encaje legal. Esta política financiera mantuvo una relación directa con el gasto público, al tener que considerarla como fuente de obtención de recursos para respaldar ese gasto.

Así, en forma general, se ha visto el cúmulo de problemas existentes al iniciarse la década de los setentas, fecha en que el país tuvo conocimiento real de los problemas en los que se estaba desarrollando la economía mexicana, que en forma esquemática eran: crisis del sector agropecuario, deficiencia del comercio exterior, ineficiencia de la recaudación fiscal, inicio de la espiral inflacionaria, incremento de la deuda externa, debilidad de la planta industrial, baso

ficiencia del aparato productivo, urgencia de asistencia social, creciente desempleo y subempleo, etc., obviamente, el nuevo régimen tenía que enfrentar la solución de estos problemas imposible de seguir dejando por más tiempo.

1. Cambio de rumbo: la política económica de Luis Echeverría Álvarez.

Con el análisis de la difícil situación que presentaba la economía mexicana a fines de los años sesentas era necesario abandonar el patrón de desarrollo adoptado años atrás. "La política del régimen echeverrista pretendía ser una respuesta al reto que planteaban las contradicciones."⁵

Esta respuesta sólo se podía dar a través de un cambio cualitativo en la estrategia económica. Por tanto, empezó a definirse al inicio del nuevo régimen, una nueva política tomando como base la crítica al modelo de desarrollo estabilizador; en ella se reconocía que la política económica adoptada no había sido capaz de satisfacer las necesidades de un proceso de desarrollo integral, armónico y equilibrado; o sea, los frutos del progreso no habían sido repartidos a toda la población o en la mayoría de ella, sino que habían sido concentrados en una sola minoría.

5. Jorge Castell Cancino y Fernando Rello Espinoza, "Las desventuras de un proyecto agrario 1970-1976" en Investigación económica, Nueva Época 3, México, FCE, UNAM, 1977, pág. 131.

En su toma de posesión el propio presidente Echeverría lo reconocía al declarar el 10. de diciembre de 1970.

"existen graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro las conquistas logradas; la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad económica del desarrollo...

No es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. Quienes piensan que primero debemos crecer para luego repartir se equivocan o mienten por interés...

Si consideramos sólo cifras globales, podríamos pensar que hemos vencido al subdesarrollo. Pero si contemplamos la realidad circundante tendremos motivo para muy hondas preocupaciones. Un elevado porcentaje de la población carece de viviendas, agua potable, alimentación, vestido y servicios médicos suficientes..."⁶

El presidente Echeverría puso al descubierto los problemas existentes, que no era posible ocultar, ni dejar de reconocer, puesto que la población los estaba viviendo y cada día eran más agudos; si bien, el desarrollo estabilizador no había buscado soluciones concretas a cada uno de ellos, no por eso se olvidaron, el error estuvo en considerar que implícitamente la política estabilizadora iba a resolverlos.

Al reconocer que esto no había sido posible era obvio que

6. Luis Echeverría Alvarez, "Mensaje a la Nación", El Gobierno Mexicano, México, 1970, Presidencia de la República, pág. 9.

la política a seguir marcara cambios importantes.

Ahora, los objetivos cuantitativos ya no constituían el motor de desarrollo; no se dejaban de lado, pero sí tenían un lugar secundario. El eje de la política económica lo conformaban una serie de planteamientos cualitativos que llevaran a un desarrollo, cuyos frutos rendidos fueran para todos y no beneficio de un grupo reducido.

Los objetivos propuestos por la nueva estrategia ahora llamada "Desarrollo compartido", en vez de "Desarrollo estabilizador", eran los siguientes: incrementar la agricultura a un nivel que satisficiera la demanda interna de productos alimenticios y materias primas; conseguir un mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los campesinos que son los que forman la mayor parte de la población del país; crear nuevos empleos para incorporar los estratos más bajos de la población rural; lograr una mejor distribución de los recursos productivos y del ingreso; continuar el reparto agrario; dar mayor importancia al ejido protegiendo su forma de producción; canalizar un apoyo mayor al campo por medio de recursos financieros no importando de donde provengan, ya sea del sector privado o público.

Dentro de la industria, a parte de seguir incrementando su crecimiento, se debería de contribuir a resolver otros problemas nacionales; corregir la tendencia a crear desequilibrios regionales y sectoriales; tratar de desviar la concentración del ingreso; proteger

a la pequeña industria, etc.

Además, se señalaban medidas de política como la orientación de política fiscal con carácter redistributivo; el aumento de la captación de recursos públicos por la vía impositiva; la revisión para corregir las deficiencias del sistema tributario; evitar por todos los medios la evasión fiscal; revisar la política de estímulos fiscales a la industria; examinar las situaciones presentadas por las empresas públicas; reordenar las transacciones internacionales; incentivar el comercio exterior tanto de materias primas, como de artículos manufacturados; promover nuevos mercados y productos; dar mayores estímulos a la exportación, a través de la política fiscal y arancelaria; vigilar más, y en forma rígida, las importaciones; reducir el nivel de endeudamiento; poner más énfasis en las obras de beneficio social como vivienda, escuelas, servicios médicos, y salud pública; promover en un grado mayor el turismo tanto nacional como internacional, etc.

En forma general puede decirse que los objetivos fueron:

- 1) Aumento de empleo.
- 2) Mejor distribución del ingreso.
- 3) Reducción de la dependencia en el exterior.
- 4) Mejoramiento de la calidad de vida.
- 5) Una mayor soberanía y un mayor aprovechamiento de los recursos naturales disponibles.

Esta serie de objetivos propuestos serían el eje de la estrategia de "Desarrollo compartido", como se hizo llamar, los cuales deberían ser puestos en marcha para apagar el conjunto de contradicciones latentes en el país, que afectaban los diversos sectores económicos, sociales y políticos.

Tal vez la solución de algunos problemas sería más pronto que la de otros, pero el hecho era que la respuesta urgía y no podía seguir atrasándose, porque el país había agotado su modelo de desarrollo, y había entrado en crisis. Además, estaba siendo seriamente afectado por la crisis presentada en el exterior; puesto que México, como país perteneciente al sistema capitalista, tiene que vivir las crisis manifestadas en el sistema, en ocasiones la repercusión se deja sentir más, o a veces menos, pero nunca estará exento de ella.

Con todo esto, se ha visualizado que el gobierno enfrentaba una situación bastante difícil, en la que ya existían bastantes problemas y lo importante ahora era la solución.

2. Tendencia general del gasto público durante 1971-1976.

La administración pública del sexenio 1971-1976 tomó como principal instrumento al gasto público para resolver o atenuar los problemas padecidos por la economía mexicana. El gasto público fue enfocado para que a través de él, se compensaran las fluctuaciones de la inversión privada y elevar nuevamente el crecimiento económico,

considerando que con la inyección de recursos hacia distintas actividades productivas y sociales se elevaría la renta, gracias a la creación de empleos, con lo cual se incrementaría la demanda de consumo y esto a su vez estimularía la oferta de bienes; es decir, se creyó que iba a darse una conjugación, tanto de la inversión pública como de la inversión privada, que permitiría reactivar la economía. Al Estado, valiéndose del gasto público, le tocaba elevar la demanda y, al sector privado, responder con un incremento en sus actividades productivas para hacer frente a esa demanda promovida por el gasto público. Esto era lo que proponía conseguir la política económica seguida durante el sexenio, la cual fracasó por la existencia de diversos factores, tanto internos como externos, que incidieron en las decisiones para invertir y no fue posible controlar.

Para demostrar lo anterior, en los siguientes capítulos son analizadas las repercusiones del gasto público en inversión en los principales sectores de la economía durante este periodo.

IV. SECTOR AGRICOLA.

1. Condiciones generales.

Antes de entrar al estudio de la etapa que constituye el análisis, es importante dar una visión de los antecedentes básicos que conformaron al desenvolvimiento agrícola como una actividad ya organizada, que le permitió llevar un camino de constante dinamismo.

Debemos ubicarnos a partir del régimen del Gral. Lázaro Cárdenas, porque es ahí donde empiezan primordialmente a crearse los cimientos del desarrollo económico mexicano, sobre todo al ser abandonado el principio de no intervención del estado en la actividad económica. Para Cárdenas esa intervención debería ser cada vez más amplia, más intensa y más profunda.

Dentro de este contexto, la agricultura fue una de las ramas de mayor apoyo recibido durante este sexenio. Principiando desde el reparto de tierras al llegar a 20'136,932 hectáreas, beneficiando a 764,612 campesinos. Del total de superficie repartida la dotación, restitución y ampliación de ejidos abarcó 20'074,706 hectáreas.

"Como complemento al reparto de la tierra, el régimen cardenista se preocupó por promover la organización de la producción de los ejidos. Al amparo de esta política, comienzan a prosperar las

cooperativas de producción y las sociedades de crédito ejidal." ¹

Para obtener mayores frutos de esta Reforma Agraria se empezó a inyectar un continuo monto de recursos a la actividad agropecuaria, que en 1934 apenas llegó a 10 millones de pesos, y al terminar el periodo cardenista, alcanzó 45 millones de pesos. De este presupuesto las obras de riego ocuparon la mayor parte; pues de un total de 226 millones de pesos destinados a la agricultura durante los 6 años, 216 fueron para la construcción de obras de riego.

Además de la inversión anterior, fueron creados el Banco de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Agrícola, así como la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional de Comercio Exterior; fue expropiada la rama petrolera y se nacionalizaron los ferrocarriles.

Cárdenas fue el impulsor de la economía nacional en todos sus sectores, sobre todo la agricultura, pues comprendió que al llevar a cabo la Reforma Agraria, el campesino para empezar a trabajar, lo primero que necesita es la tierra, así como los instrumentos necesarios para poder explotarla.

Las tres etapas presidenciales posteriores a Cárdenas dieron un viraje a la protección en el campo. Con Avila Camacho fueron re-

1. Manuel Aguilera Gómez, La reforma agraria en el desarrollo económico de México, México, 1969, Ed. Investigaciones Económicas, pág. 141

partidas 5'970,395 hectáreas; con Miguel Alemán 5'439,525 y con Adolfo Ruíz Cortínez 5'777,718 hectáreas.²

Durante los 18 años que abarcaron esos gobiernos, el progreso en materia agraria se detuvo drásticamente. "El desarrollo industrial, la ampliación del capital social fijo y el aumento de la producción agrícola vinieron a ocupar el primer plano de la atención gubernamental."³ El ejido no fue respaldado ya, por considerarlo como una unidad incapaz de responder a las necesidades del progreso de México, por tanto empezó a protegerse cada vez más la propiedad privada según los medios al alcance del Estado. La inversión pública sirvió básicamente para beneficiar la propiedad privada y dentro de ésta, a la agricultura desarrollada por grandes empresarios agrícolas.

Las dos administraciones siguientes optaron una tendencia contraria a las anteriores y volvieron a repartir un volumen considerable de hectáreas, que alcanzó la cifra de 33'077,302.

A pesar de que Díaz Ordaz siguió apoyando el reparto agrario, la agricultura empezó a denotar una seria tendencia a disminuir el dinamismo presentado a partir de Lázaro Cárdenas; ya que la producción agrícola había venido registrando tasas de crecimiento mayores

2. Nacional Financiera. "La economía mexicana en cifras", México, 1978, pág. 70.

3. Manuel Aguilera Gómez, op. cit., pág. 144-145.

a las de población, alrededor de 4.5 %, gracias a ello pudo ser el principal sostén de las exportaciones; puesto que con los recursos obtenidos por ventas al exterior, pagó las importaciones hechas por la industria; dio productos baratos a toda la población, y proporcionó materias primas a bajos precios al sector industrial. Pero en el periodo 1965-1970, la tasa de crecimiento fue de sólo 1.2 %. Las causas para explicar esta contracción pueden ser: el descenso de la inversión agrícola en 1960 de 14 % a 4.5 %, en 1970.

La disminución del apoyo a la agricultura por parte del Estado, en la década de los cincuenta fue de 20 % y para 1970, descendió a 10 %, se debió a la presión que ejercieron otras actividades productivas, las cuales no le permitieron seguir protegiéndola como lo hacía anteriormente. Esa protección era dada a la agricultura comercial, enclavada en la parte norte y noroeste de la República, la cual se dedicó a explotar la infraestructura puesta a su disposición, sin gastar parte alguna de sus ganancias en la ampliación o conservación de ella.

Otros de los problemas enfrentados por la agricultura fueron: descenso en los rendimientos de la superficie cosechada; ejemplo, maíz, algodón, etc.; reducción del crédito; precios altos en los fertilizantes; difusión lenta de nuevos descubrimientos de semillas; estancamiento de los precios de garantía a partir de 1963; acentuación del carácter dual de la economía agrícola; parcelamiento mayor de la tierra; aumento desorbitante poblacional; altas tasas de desempleo y sub

empleo, ya que del 23 % de desocupación total el 61 % correspondía al sector agrícola.

Bajo esta situación, la agricultura no pudo continuar siendo el eje de sostenimiento para otras actividades. En 1970 se decía: "la oferta del campo se ha contraído, se han bajado nuestras exportaciones y hemos llegado a la situación en que la balanza comercial resulta un peso para nuestro desarrollo."⁴

En resumen, diremos que México vivió a partir de los últimos años de la década de los cincuenta un acelerado crecimiento en todas las ramas de su actividad económica, pero este dinámico desarrollo iba gestando dentro de él mismo una serie de problemas que más tarde llegaron a ser tan graves que provocaron su fin.

Estas contradicciones fueron volviéndose cada vez más intensas, por no haber tomado en cuenta el modelo de desarrollo, la solución específica de cierto tipo de problemas que pudieran afectar tal desarrollo, se creía que la misma dinámica del modelo resolvería cualquier perturbación, la realidad mostró resultados muy diferentes a los esperados. Fueron entonces, aquellos problemas sin solución inmediata los que empezaron a debilitar la estrategia y a presionar más y más por una respuesta favorable, agudizando la tendencia, sobre todo, a

4. Declaraciones "Análisis de la crisis capitalista" Económica, México, Diciembre 1977, pág. 11.

partir de la segunda mitad de los años sesentas; lo cual quiere decir, que la crisis había hecho su aparición exigiendo un cambio de política a seguir en todos los niveles; si se pretendía continuar con un desarrollo similar al alcanzado hasta esa fecha.

2. Objetivos planteados.

La nueva administración propuso resolver los problemas enfrentados por el sector agropecuario marcando una serie de objetivos que servirían de guía a la política diseñada para esta rama. Entre esos objetivos destacaron: tratar de ayudar a la agricultura atrasada con la implementación de nuevas técnicas, para mostrar prácticamente al campesino los resultados más productivos y eficientes con el uso de tecnología moderna, además, redituaba más beneficios con menos trabajo en comparación con los métodos tradicionales utilizados en este tipo de agricultura, con los cuales el rendimiento es menor y empobrecen la tierra. En esta nueva técnica se incluiría maquinaria, semillas mejoradas, fertilizantes, insecticidas y demás implementos agrícolas. Asimismo, se iniciaría la formación de gente preparada en materia agropecuaria para dedicarse a la investigación y transmisión de conocimientos en beneficio de los campesinos. Los investigadores deberían trasladarse a los centros productores para realizar su labor porque es ahí donde verdaderamente se les necesita; se crearían escuelas agropecuarias para una mayor optimización de las medidas tomadas, porque dentro de las funciones de esos centros de enseñanza, se acon

sejaría al campesino cómo solicitar crédito, seguros, organizarlos e indicarles métodos de comercialización, etc., con la finalidad de aprovechar más todos los recursos encaminados a esta actividad para elevar el ingreso de la gente dedicada a la actividad agrícola. La investigación agronómica, de acuerdo al programa diseñado, buscaría el aumento tanto de producción como de productividad por hectáreas y por hombre ocupado, y los beneficios logrados serían distribuidos entre los verdaderos productores, haciendo a un lado a la gente que sin intervenir en el proceso productivo logra llevarse partes mayores a las recibidas por el campesino.

Otro de los objetivos propuestos era el de transferir un volumen mayor de recursos financieros al campo. Para el cumplimiento de este objetivo se pedía apoyo de la banca privada. El crédito oficial estaría encaminado a la agricultura tradicional y sobre todo a los cultivos básicos. Con este objetivo financiero se exhortaba a diferenciar los propósitos sociales y comerciales del crédito, según fuera el tipo de agricultura; porque no era posible exigir igual a una persona dedicada a la actividad agrícola tradicional, que a la moderna. Debería entonces existir cierta flexibilidad para otorgar créditos; se ampliaría el número de campesinos sujetos al seguro agrícola para tener mayor solvencia al pedir crédito.

Dentro de los objetivos se hablaba de cambiar la política de precios de garantía, reconociendo en esto un factor fundamental para

el aumento de producción, pues un buen precio promueve al campesino a producir más. Por tanto, enmendaría la política de precios de garantía fijada años atrás. Debería acompañar a esta medida, un cambio en los sistemas de comercialización para que los beneficios que pudiera obtener el campesino no fueran repartidos entre los intermediarios. Era forzoso mejorar los sistemas de almacenaje, elaboración, transporte y distribución.

Otro elemento considerado fue el agua, por su importancia vital en las actividades agrícolas debería buscarse la forma de aumentar su distribución para favorecer a todo campesino.

En cuanto a las formas de organización, decía el presidente:

"fortaleceré al ejido para convertirlo en una célula activa de democracia y en verdadera unidad productiva. Donde sea posible y los campesinos lo quieran, crearemos, por el agrupamiento de las parcelas y el trabajo cooperativo, auténticas empresas rurales, ya que el minifundio como forma de explotación contradice la naturaleza del sistema ejidal... el ejido, la propiedad comunal y la auténtica pequeña propiedad son instituciones fundamentales. Respetarlas y hacerlas productivas es fomentar la paz y la prosperidad en el campo.

El reparto agrario no ha concluido legal y físicamente existen todavía tierras susceptibles de ser distribuidas. Reitero solemnemente mi compromiso, no descansaré un solo día del sexenio en la tarea de promover el mejoramiento de los campesinos y el medio rural."⁵

5. Luis Echeverría Álvarez. "Discurso de la toma de Posesión" El Gobierno Mexicano, México, diciembre 1970, pág. 92.

Trataba de dar "el reconocimiento institucional a las diferentes formas de tenencia de la tierra que configuran el desarrollo del capitalismo en México; la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal."⁶

Asimismo, propuso canalizar parte del gasto público para aumentar la superficie cultivada y los rendimientos de producción, a la construcción de obras de riego, rehabilitación, drenaje, conservación del suelo, programas de desmonte, etc., todo esto como ya se dijo era con el fin de abrir nuevas tierras al cultivo por medio de la incorporación del mayor número de hectáreas posibles.

La realización de estas obras públicas en las diferentes áreas agrícolas debería diseñarse para generar empleos que absorbieran a la masa campesina desempleada y subempleada. La generación de oferta de trabajo sería programada tomando en cuenta las condiciones agrícolas.

Dentro de la investigación agronómica se harían estudios de adecuación del cultivo a la tierra. Habría que contar con un conocimiento claro de los rendimientos que pudiera dar cada cultivo, atendiendo las condiciones geográficas. Asimismo, proponía aumentar el cultivo de alimentos básicos.

6. Jorge Castell y Fernando Rello. "Las desventuras de un proyecto agrario 1970-1976". Investigación Económica, Nueva Época 3, México, 1977, UNAM, pág. 75.

La administración de Echeverría se daba cuenta del deterioro agrícola y proponía una serie de objetivos que desde su planteamiento eran vistos como idealistas.

La base principal para reanimar a la agricultura, debería ser un extenso gasto público para volver a los índices de crecimiento obtenidos durante los años cincuentas y mitad de la década de los sesentas, porque el crecimiento de la agricultura es básico para el crecimiento de los otros dos sectores económicos: el sector industrial y el sector servicios. Por tanto, era necesario primeramente impulsar aquel sector; pero los problemas existentes no eran nada fácil de resolver, lo mejor que podía pasar era la amortiguación de ellos; pero no su solución definitiva debido a su carácter estructural.

Los objetivos propuestos más que nada fueron requisitos políticos para ganar simpatía popular, porque si analizamos por lo menos uno de ellos, inmediatamente obtendremos la conclusión de que es un objetivo sin respuesta durante el sexenio. No fue posible para el régimen de Echeverría reinvertir la situación en el sector agrícola.

3. Desenvolvimiento del sector agropecuario.

Para 1971, primer año de mandato, el diseño de la política económica enfrentaba dos alternativas; por un lado, tenía la opción de conservar la tasa de crecimiento lograda durante los mejores años del desarrollo estabilizador, en general, esta tasa fue de 6.7 %, con la

consecuencia de seguir endeudando más al país, y seguir agudizando la dependencia de que es objeto. El otro camino a elegir era disminuir el monto del gasto público, lo que permitiría reducir el nivel de préstamos al ser uno de los elementos más importantes de financiamiento del gasto público. Con esta medida el Estado restringiría sus inversiones, y participaciones dentro de la economía, esto afectaría a todas las ramas de la actividad económica, además la oferta de empleo sería disminuida seriamente. A pesar de ello fue acordado llevar a cabo la opción.

Dentro de esta restricción del gasto público fue formulado el programa a seguir por la actividad agropecuaria, así de un gasto en inversión de \$ 22,398 millones de pesos fueron destinados alrededor de \$ 3,264 millones a fomento agropecuario y dentro de éste como siempre, la agricultura captó la mayor parte, en ese año fue de \$ 2,885 millones de pesos. En términos relativos la participación fue del 88 %, ya que es la más importante del sector agropecuario (ver cuadro 1).

En el cuadro 1 podemos ver claramente cómo la inversión pública descendió de \$ 3,921 millones de pesos a la cantidad de \$ 3,264, debido a la política contraccionista de gasto público adoptada para el año, afectando directamente a este sector.

El gasto público en inversiones fue canalizado principalmente

a obras de riego, entre las obras que recibieron recursos fueron Río Soto la Marina en Tamaulipas; Presa Derivadora y Canal San Lorenzo, Comisiones del Río Grijalva, Río Fuerte, Balsas, Papaloapan, El Carrizo, Plan de la Chontalpa, etc.

Para 1972 hubo una vuelta total a la política de gasto público, ya que la adoptada el año anterior trajo algunos beneficios pero no comparativos con el ahondamiento de los problemas existentes. Acogiendo entonces la decisión de aumentar el gasto público, sobre todo, a partir de abril, destinando, de un total de \$ 33,298 millones de pesos de inversión pública, \$ 4,948 al sector agropecuario, representando un 14.8 % y una tasa de crecimiento de 51.6 % en relación a 1971.

A pesar de esa determinación, el sector sufrió uno de los años más malos del sexenio al tener un incremento de sólo 1.1 %, y en particular la agricultura registró un crecimiento negativo de -2.6 %; el año anterior había sido para el total del sector agropecuario de 1.3 % y para la agricultura 1.8 %. Las causas de esa reducción tan drástica fueron las crisis que venía padeciendo la actividad; la afectación de factores climatológicos adversos los cuales dañaron extensas zonas de cultivos; además, los empresarios agrícolas seguían sin invertir, la falta de inversión pública.

Dentro de los productos afectados por las condiciones naturales encontramos algodón, arroz, henequén, plátano, cártamo, etc.,

asimismo, los básicos acentuando su debilitamiento la oferta de maíz, trigo, sorgo, etc.

No obstante haber registrado estos resultados la participación del sector agropecuario disminuyó en términos relativos, en 1973 (\$ 7,044), dentro del total de inversión pública \$ 49,838 millones de pesos, e inclusive respecto del año anterior la tasa de crecimiento disminuyó (ver cuadro 2).

La causa fundamental de esa menor contribución fue la política de gasto público expansionista, que no se veía complementada con una liberación de créditos, dándose una política monetaria restriccionista, actuando inversamente con la de gasto público.

La posición fue adoptada para poder financiar el gasto público y así, los recursos del sistema bancario fueron succionados por el sector público, afectando la disponibilidad de los mismos.

Para 1974, el gasto público en inversión creció 55.7 % en relación a 1973 42.4 %. Las disposiciones tomadas, referentes a gasto público total para 1975, consistieron en aumentarlo a un nivel mayor que el anterior. El presupuesto de ese año explicaba las causas del por qué no restringirlo como pedía el sector privado; el argumento fue

"detener o reducir el gasto público podría provocar

contracción en la actividad económica y tendría un impacto directo sobre el empleo y las condiciones de vida de los trabajadores. Para evitar esto, el gasto público debe contar con los recursos necesarios para realizar una acción dinámica y continúe impulsando programas para asegurar, a corto y mediano plazo que no se detenga la producción del país, garantice mayores oportunidades de inversión privada, genere nuevos empleos y permita que el Estado proporcione servicios públicos."⁷

Lo que pretendía el Estado era corregir la tendencia aparecida hacia un estancamiento, al descender el PIB de 7.6 en 1973, a 5.9 % en 1974.

Para 1976 la política de gasto público estuvo diseñada dentro de un marco contraccionista. Si la comparamos con el año anterior, sólo creció en 0.7 %, a pesar de ser ya conocidos los efectos de un gasto público austero (en 1971 fue llevada este tipo de política), pero para el Estado era imposible seguir soportando solo todo el desarrollo, ahora se mostraba agotado, y si en los años anteriores había atenuado el estancamiento, a esas alturas era ya imposible; porque una reducción del gasto afectaría aún más todas las ramas de la economía, en el sector agropecuario la tasa de crecimiento del gasto en inversión fue 12.6 % menor que en el año anterior, repercutiendo directamente en el nivel de la producción, su tasa fue de -2.0 % (ver cuadro 3), para el sector agropecuario y -4.0 % para la agricultura, este dato mani-

7. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Presupuesto de egresos para 1975", México, 1975, pag. 12

fiesta que el último año del sexenio fue el remate del desarrollo estabilizador. Todavía en 1974, la tasa llegó a 3.2 % en la agricultura (la mejor de todo el periodo), para descender a 0.2 % en 1975.

Con esa situación, era imposible que la agricultura siguiera constituyendo el pivote del desarrollo económico mexicano. Incluso, ni siquiera la producción alcanzaba para satisfacer las necesidades alimenticias de la población, o para dotar de materias primas al proceso industrial. Los resultados demuestran que lo obtenido fue contrario a la meta propuesta al inicio del sexenio, pues se buscaba que la actividad continuara apoyando a la industria por medio del provisionamiento correcto de insumos agrícolas.

Esa insuficiencia marcó un cambio importante en la balanza de mercancías, puesto que México había sido durante el desarrollo estabilizador un importante exportador; ahora se convertía en importador neto, adquiriendo durante 1972 un total de 1,157 millones de pesos repartidos en maíz, trigo y semillas oleaginosas; para 1973 aumentó esto al total de 3,139 millones de pesos, al realizar un volumen mayor de importación de esos productos, ya que prescindir de ellos era imposible, puesto que constituyen la base de la alimentación popular.

A partir de 1974, la situación agrícola llega a ser tan grave como para que la balanza comercial en esta rama fuera por

primera vez negativa, este fue un signo bastante claro para mostrar que la política de gasto público, así como de otros incentivos del Estado al sector, no resolverían la crisis contenida por lo menos respecto a la actividad agropecuaria.

Entre esas medidas encontramos la creación de diferentes fideicomisos, fondos, comisiones, organismos, etc. Esta medida resultó a la larga un tanto contradictoria, al diseminar las obligaciones o invadir campos que no correspondían a ellas, logrando un desbarajuste de funciones por no señalar concretamente cuáles formaban parte de cada uno de los organismos. Esto como es obvio desembocó en un alto desperdicio de recursos.

Durante el primer año de gobierno existían ya una serie de organismos, los cuales para justificar su presencia, se decía, implementarían un desarrollo mayor y equilibrado del sector; tales como la Dirección General de Extensión Agrícola en la SAG; Comisión Nacional de las Zonas Áridas, dependiente del Poder Ejecutivo Federal; Comisión Nacional de la Industria Azucarera, como organismo descentralizado; Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, como organismo descentralizado; Secretaría General de Organización y Fomento Ejidal, en el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

A lo largo del sexenio, el gasto público siguió canalizando

importantes sumas de recursos para el establecimiento de nuevas comisiones como la Comisión Intersecretarial para la Planeación de la Agricultura y la Ganadería, así como la Comisión para el Cacao. Estas deberían promover nuevas y más coordinadas operaciones en el área agrícola.

Lo anterior muestra cómo los problemas pretendían ser resueltos con la creación de organismos, a veces innecesarios, porque las funciones de los nuevos podían ser encomendadas a los organismos ya existentes.

La realidad fue que contribuyeron a crear un pesado burocratismo absorbente de la mayoría de los recursos destinados al sector agrícola, desviando con ello el gasto de inversión productiva. Dentro de esos organismos, el presidente asignó un papel muy importante a los fideicomisos pretendiendo que sirvieran de complemento al financiamiento obtenido por medio del sistema bancario.

Uno de los principales fideicomisos administrados por el Banco de México, para promover al sector agropecuario fue el FIRA (Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura), cuyo monto en los primeros años del régimen fue de 3,000 millones de pesos.

Posteriormente fue creado el FEFA (Fondo Especial de Financiamiento Agropecuario), juntos estos dos Fondos realizaron un

total de créditos de 2,389 millones de pesos en 1973 y 4,019 millones de pesos en 1974. Para 1975, debido a la difícil etapa sólo hay un incremento de recursos de 12 %, en 1976 el monto absoluto alcanzó 6,700 millones, a pesar de las condiciones sufridas por el sistema bancario. La mayor parte de esos créditos fueron refaccionarios y los restantes para operaciones de avío.

Dentro de esas disposiciones de financiamiento para lograr un apoyo mayor, se discutió el programa para fusionar a las tres instituciones de crédito oficial en 1974, que eran Banco Nacional Agropecuario, S.A.; Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. y Banco de Crédito Ejidal, S.A., quedando constituido a fines del año en un solo Banco Nacional Agropecuario.

El crédito otorgado por el sistema bancario también presentó una discriminación en cuanto a conceder préstamos, solamente el sector comercial agrícola del noroeste obtuvo aproximadamente un tercio del crédito disponible. Debido a que el mejor sujeto de crédito es el gran agricultor concentrado en esa zona, porque el campesino que no cuenta con aval, no puede obtener crédito. Lo anterior pone en evidencia la falla del objetivo fijado por el presidente Echeverría de dar créditos a todos los agricultores. (El volumen de financiamiento bancario puede verse en el cuadro 4).

Esta medida desde su propuesta, fue un tanto idealista;

la banca privada nunca va a prestar a quien no puede pagar, pues al otorgar cualquier préstamo no lo hace a ciegas, antes examina las condiciones económicas de la persona demandante de esos recursos. Aún cuando fueron varias las disposiciones, el campesino no llegó a ser sujeto de crédito, inclusive, fue creado el Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito Agropecuario, cuyo objetivo era dar uniformidad a las políticas y criterios de asignación y operación del crédito.

En julio de 1975, con el mismo fin de seguir protegiendo a la actividad agrícola, fue establecido un nuevo banco oficial agropecuario, el Banco Nacional de Crédito Rural, con participación del 51 % de capital estatal. En octubre del mismo año, fue enviada al Congreso la iniciativa de Ley General de Crédito Rural, siendo aprobada y puesta en vigencia a finales de año. Esta ley también transformaba en sociedad financiera al FONAFE, y pretendía aumentar el volumen de recursos bancarios para apoyar no sólo la producción, sino llegar a una integración vertical de la actividad al proporcionar recursos para financiar acciones complementarias como son industrialización y comercialización. Esto fue realmente cuestionable debido a que ni siquiera había excedentes; es decir, se carecía de materia prima. Por tanto, algunos organismos desde su creación ya eran inútiles.

Para el mismo objetivo de apoyo a la actividad, fue creada

Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, particularmente para reducir las importaciones. La comercialización sería hecha por CONASUPO, organismo de los más importantes del área agrícola, al cual el gasto público dio fuerte auxilio para el desempeño de sus funciones. Teniendo gran importancia durante el sexenio ya que en 1974 le fue destinada una suma considerable de recursos para elevar su capital social.

Todas estas reformas e implementaciones demuestran sólo una cosa, el fracaso de los intentos para sacar adelante a la agricultura. A pesar de haber existido cambios importantes como el abandono a la política de precios de garantía, ese cambio básicamente fue debido a la insuficiencia de productos agrícolas, por ello el Estado quiso incentivar la producción de bienes con el aumento en los precios de garantía, fijos desde 1963. Además, en cierta forma, dio raquítico poder adquisitivo a los campesinos por la poca participación en ese aumento de ingresos.

Las variaciones fueron las siguientes, el maíz subió el precio de \$ 940,00, por tonelada a \$ 1,200.00, el trigo de \$ 913.00 a \$ 1,200.00, frijol de \$ 1,570.00 a \$ 3,000.00, arroz de \$ 1,850.00 a \$ 4,250.00, el sorgo de \$ 950.00 a \$ 1,000.00 (ver cuadro 5). Gracias a ésto el volumen de producción agrícola se incrementó en 1974, alcanzando la mayor tasa de crecimiento durante el sexenio. También el campesino elevó aunque mínimamente sus ingresos, pues

tuvo que enfrentar la existencia de un pesado aparato de comercialización, en el cual los intermediarios se llevaron los frutos obtenidos, recibiendo muy poco el verdadero productor.

La rentabilidad de esos productos agrícolas muestra el cambio favorable al pasar el maíz de \$ 1,257.00 en 1973 a \$ 1,709.00 por hectárea cosechada, el trigo de \$ 2,906.00 a \$ 4,840.00, el frijol de \$ 1,615.00 a \$ 3,507.00, y el sorgo de \$ 2,341.00 a \$ 3,840.00, los últimos tres productos aumentan su rentabilidad aproximadamente 50 %.

Haciendo un balance de esos años de gobierno, la administración no logró desviar a la agricultura del agotamiento, cada día las condiciones presentadas eran peores, lejos estaba de obtener las tasas de crecimiento de el auge correspondiente al desarrollo estabilizador 4.5 %.

Es así como continúa la medida de aumentar los precios, una vez más, de los productos agrícolas; pero al realizar esto, los precios de los alimentos subieron más afectando directamente el ingresos real de los obreros debido a que su salario monetario no creció en la misma proporción. Vemos pues, como una medida incentivadora para determinado sector, implicaba la afectación de otros.

En 1976, los precios de garantía vuelven a incrementarse sólo para el maíz de \$ 1,750.00 por tonelada a \$ 1,900.00, al seguir insistiendo en aumentar la oferta de este producto por lo menos a la satisfacción de consumo interno.

Esos aumentos no tuvieron la incidencia esperada, por ejemplo, aún cuando el precio de garantía del maíz sufrió un ascenso, si tomamos el periodo del año de 1974 a 1975, vemos que mientras la superficie de riego dedicó más hectáreas a la producción, la superficie de temporal la restringió, en la primera pasó de 666,623 hectáreas a 7'197,241, la de temporal de 6'050,611 a 5'974,543. Gran parte de esa tierra pertenece a campesinos y ellos no tienen medios para ampliar sus siembras, las cifras lo demuestran, pues no obstante haber aumentado el precio de ese producto los campesinos permanecieron pasivos. Por tanto, no sólo basta un incentivo para incrementar la oferta de determinado producto, aquel debe ser acompañado de otros alicientes, los cuales, cuando los hubo, no pudieron ser aprovechados y siguieron favoreciendo al sector comercial, sobre todo, que contaba con superficies agrícolas de riego, mientras que la agricultura tradicional se enfrentaba, especialmente, a zonas temporaleras, descendiendo inclusive su superficie de labor total, así como su participación en la producción.

"para el periodo 1970-74 la tasa de incremento anual en superficie de riego es de 3.9 % y el valor de producción de 5.7 %, mientras que en temporal es negativa en 2.6 % y 3.9 % respectivamente." ⁸

Las áreas irrigadas por medio del gobierno, presentan un descenso pronunciado en su tasa de crecimiento a partir de la segunda mitad de la década de los cincuentas (ver cuadro 6).

El gasto público siguió siendo factor principal en esa situación, al canalizar una parte importante a empresas estatales, por medio de subsidios, para que no alteraran sus precios, ejemplo de ello fue Guanomex, que a pesar de los altos costos de los insumos para producir fertilizantes los mantuvo al mismo precio, mismos que fueron adquiridos por los grandes empresarios agrícolas al permitirlo sus ingresos; cosa que los campesinos no pudieron hacer, porque las ganancias, si las llegaron a obtener, no alcanzaron para adquirir esos insumos.

Las obras de infraestructura continuaron siendo construidas o ampliadas, principalmente en la zona norte y noroeste, lugares correspondientes a la agricultura moderna. La continuación e intensificación de los programas gubernamentales fueron principalmente en presas como la del Rosario, el Mezquite en Jalisco, la del Carri

8. Martín Luis Guzmán. "Coyuntura actual de la agricultura mexicana", Comercio Exterior, México, mayo 1975, pág. 581.

zo en Sinaloa y la de Piedras en Colima, juntas en 1973 representaron un gasto de \$ 618.5 millones de pesos.

La tendencia a seguir respaldando a ese sector era debido a la importancia representada por el mismo en el total de producción agrícola. Aunque

"hay que reconocer que hubo cierta redistribución de recursos en favor del sector tradicional." 9

En general en el sector agropecuario los grandes agricultores siguieron explotando la infraestructura proporcionada y comprando a precios baratos por el subsidio del Estado los insumos necesarios para su producción. Lo anterior señala que el objetivo de fomentar por igual a los sectores sociales de la agricultura no fue cumplido.

Una medida importante extendida en el sexenio y ampliamente auxiliada por el gasto público fue la creación de agroindustrias. De las cuales el sexto informe presidencial decía:

"se ha dado considerable impulso en este sexenio a la transformación de las actividades productivas del campo y a la fecha se encuentran en operación 351 empresas agroindustriales en los sectores: forestal, industrial y de construcciones, turístico y pesquero, las que con una inversión acumulada de \$ 651 millones de pesos dan una producción anual de \$ 1,480 millones de pesos y dan una ocupación

9. C. Gribmont y M. Rimez, "La política económica de Luis Echeverría Álvarez", (1971-1976), Un primer ensayo de interpretación, No. 176, México, 1977, Ed. FCE, pág. 805.

de 20,161 ejidatarios."¹⁰

Para fomentar el desarrollo agroindustrial fue promulgada la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, en mayo de 1975, cuyos elementos serían ejidatarios, comuneros, parvifundistas y campesinos sin tierra, los cuales formarían un fondo de solidaridad social con la donación de una parte de su ingreso para realizar actividades comerciales o de otro tipo.

El respaldo a esta clase de actividad agroindustrial fue más que nada para aminorar el peso del desempleo, orientando así a cierta redistribución del ingreso, para buscar este mismo fin se tendió a la construcción de caminos empleando la mano de obra rural, donde bien podía ser utilizada maquinaria. El presidente Echeverría quiso motivar al sector agropecuario a través de transformaciones jurídicas. Por ello es sustituido el Código Agrario de 1942 con la Ley Federal de Reforma Agraria (16 de abril de 1971). Cuya esencia seguía siendo la misma.

Los nuevos puntos que incluía esta ley son los siguientes:

a) Dotar de poder de decisión a las autoridades agrarias para resolver problemas relacionados con la tenencia de la tierra. Con esta medida se trataba de terminar con la centralización de decisiones en

10. Luis Echeverría Alvarez, "Sexto Informe de Gobierno", El Gobierno Mexicano, México, 1976, pág. 105.

la ciudad de México, lo cual ahorraría tiempo a los campesinos en este tipo de problemas, porque además de ya no trasladarse hasta la ciudad, podrían resolver más rápidamente aquellos problemas al eliminar gran parte del burocratismo que es una de las causas principales del rezago a las dificultades declaradas; b) Se fortalece y amplía la organización económica de los ejidos, al concederles derechos preferentes a asistencia técnica y crédito y todos los servicios sociales. Este era uno de sus objetivos dentro de la política agraria, constituir el ejido como una verdadera unidad productiva y en razón de esto facilitarle la entrada al crédito, tecnología, etc., sólo al tener una organización bien estructurada podía ser rentable. c) Asimismo, se controlaría efectivamente la propiedad y consecución de las tierras, bosques y aguas nacionales, así como para acreditar los derechos de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios sobre tierras, bosques, pastos o aguas. d) Se crearían granjas agropecuarias y se les daría un gran auge a las agroindustrias, aquí se pretendía ayudar el problema del desempleo, sobre todo la ocupación femenina, se establecía que la mujer debería de encargarse de este tipo de explotación rural. Además, ayudaría a atenuar la presión de los campesinos sobre la tierra, y frenar la emigración campo-ciudad al haber fuentes de trabajo en el campo y esto obviamente incrementaría el nivel de ingresos del campesinado. e) Se abre la posibilidad de afectaciones de oficio, lo que constituye un acercamiento a la prescripción plena del latifundio. La realización de este punto era y es realmente difícil

llevarlo a cabo por todos los intereses a que había que enfrentarse. f) Pretendió establecer la dotación ejidal al doble al incorporar las tierras vacantes (de 20 hectáreas de riego, o 40 de temporal). Aquí podría surgir una pregunta qué clase de tierra podía ser susceptible de incorporación. h) Tendería a resolver uno de los problemas de los ejidos constituidos en el pasado, el minifundismo, resultado del fraccionamiento de parcelas. Determinando dotar al ejidatario con terrenos suficientes y prever el traslado de la población ejidal a otros lugares.

"Con esta ley se empieza a instrumentar la nueva política agraria confirmando la necesidad no sólo de concluir el reparto agrario, sino la de fortalecer el ejido para transformarlo en una verdadera unidad productiva mediante su colectivización. El factor para solucionar el minifundismo, era el agrupamiento de parcelas y la asociación voluntaria de los campesinos en el trabajo cooperativo para crear empresas rurales modernas y funcionales. " 11

Para complementar la Ley de Reforma Agraria, el presidente Echeverría dictó la nueva Ley Federal de Aguas el 11 de enero de 1972, constituyendo un marco jurídico para poder llevar la política agraria sobre bases legales. Esta nueva ley pretendía corregir la tendencia de favorecer a unos cuantos con la tierra de riego, problemas tradicionales y por tanto difícil de erradicar.

La estructura de la ley estaba delineada para evitar el acaparamiento del agua, también establecía una distribución prioritaria del agua de acuerdo a las necesidades; asimismo, marcaba las penas en caso de violar las disposiciones por el uso del agua.

La nueva ley reconocía en forma plena la importancia del agua como uno de los elementos más importantes para el desenvolvimiento de la actividad agrícola.

Con las disposiciones contenidas en las dos leyes, se aspiraba sostener, sobre los otros tipos de tenencia de tierra, al ejido; éste respondía como un verdadero sistema de producción, cuyos beneficios serían repartidos por igual a sus miembros, fijando como meta la formación de 7,000 ejidos colectivos en 5 años. El tiempo mostró que no obstante la protección dada a los ejidos, sólo había 850 constituidos y 4,000 en etapa de organización en 1976. Ello expone la situación tan lejana de lograr lo propuesto. Las hectáreas repartidas para ampliar los ejidos fueron 5'279,354, beneficiando a 105,454 campesinos, menos que el sexenio anterior (14'031,826 hectáreas, 219,193 beneficiados). El total de hectáreas repartidas a lo largo de la etapa fueron 14'047,365, mientras en el régimen anterior fueron dadas 23'055,619 hectáreas.

Estas leyes sirvieron como un elemento básico, principalmente la Ley de Reforma Agraria para que la inversión privada escu-

dara su estancamiento, alegando los grandes productores dedicados a la agricultura comercial, que la ley les quitaba seguridad y propiciaba un clima de desconfianza.

Siendo necesario crear en 1975 la Comisión Tripartita Agraria, cuyos objetivos eran resolver los efectos derivados de la interpretación incorrecta de la Ley de Reforma Agraria y temas relacionados. Estaba integrada por representantes de ejidatarios y grupos oficiales del sector agropecuario, agrupaciones de pequeños propietarios y de la Secretaría de Reforma Agraria.

La creación de esta Comisión fue propiciada por la huelga de pequeños propietarios agrícolas de diversos estados para protestar por la inseguridad en el régimen de tenencia de la tierra. La dimensión del problema culminó con la renuncia del gobernador de Sonora. Más tarde, la situación de la expropiación de tierras, tan temida, apareció en noviembre de 1976 afectando más de 100,000 hectáreas, entregándolas a campesinos con derechos agrarios reconocidos.

"En total fueron 72 los propietarios expropiados y 7 mil los beneficiados. La medida se debió a la agresividad de algunos latifundistas del Valle del Yaqui, a las cuantiosas compras de dólares y al envío de fondos al exterior y a su participación en rumores alarmistas, a su hostilidad hacia las autoridades agrarias y dirigentes oficiales, su estrecha relación con personajes del grupo Monterrey, esto explica porque el Gobierno Federal durante todo el sexenio titubeó en materia agraria, a la postre no afectó la mayor parte de los lati-

fundistas existentes en el país, y en particular en el noroeste haya procedido como lo hizo respecto a los 72 terratenientes expropiados en el sur de Sonora." 12

En ese año fue acentuada la escasez de alimentos, se requerían soluciones para atacar el problema, y fue así como se acuerda en la Secretaría de Agricultura y Ganadería un programa agrícola a largo plazo para el periodo 1976-1980, con la finalidad de que el país duplicara su producción de maíz, frijol, trigo y arroz, básicamente ya que las importaciones continuaban creciendo. Esto puso en claro lo fallido de los planes anteriores, el de 1973 llamado Plan de Acción Inmediata, y el de 1973-74 Plan Nacional Agrícola, mostrando también que al inicio del régimen no hubo un plan global que agrupara todas las necesidades ya de por sí conocidas, sino se optó por hacer pequeños planes cuya estructura no respondió a los planteamientos del sector o de la economía en general. Lo anterior:

"revela una ausencia de realismo en la formulación de programas económicos derivándose de ésta una ausencia de capacidad para que esos programas se cumplieran y sirvieran a la función normativa que de ellos se espera." 13

Bajo estos criterios, fue imposible sacar al sector del estancamiento presentado; pues aunque había un nuevo plan, no era posi

12. Fernando Carmona. "Expropiación de tierras en Sonora" Estrategia núm. 13, México, 1977, pág. 20.
13. Gerardo Bueno, "Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido", en opciones de política económica en México, después de la devaluación, México, Ed. Tecnos, 1977, pág. 115

ble que el nuevo régimen lo adoptara; porque bien sabemos que cada nueva administración diseña totalmente sus programas a seguir; por lo tanto, este plan que debió formularse al entrar el sexenio, no al salir; sólo serviría, en el mejor de los casos, como base.

A la disminución agrícola le fue agregada la afectación de factores naturales como los climatológicos, que asolaron varias veces a las zonas norte y noroeste, además los estados de México, Tlaxcala y Tabasco. Incluso en 1976, fue declarado:

"la agricultura ha sido ampliamente afectada por las sequías sufridas hasta el mes de junio, la irregularidad de las lluvias afectó las tierras de temporal, el almacenamiento de las presas tuvo una captación de sólo 10 % de capacidad, otra fueron las heladas sufridas en el norte del país." ¹⁴

Otro factor contribuyente a la agudización de la crisis agropecuaria fue la alta tasa de inflación desatada en el sexenio, producto del agotamiento del modelo de desarrollo mexicano y del modo de producción capitalista, porque

"la economía mexicana se desarrolló bajo la dinámica de una nueva combinación; sin embargo, la coyuntura puede lograr entenderse como el resultado de la desarticulación interna del esquema de crecimiento asociado al llamado Desarrollo Estabilizador." ¹⁵

14. CEPAL. "Notas para el Estado económico de América Latina, México 1976", Rev. 2. México, 1977, pág. 24.
15. Rolando Corcuera. "Crecimiento y Política económica en México 1971-75", CIDE, México, 1976, pág. 22

El último golpe a ese desarrollo fue la devaluación en 1976, que afectó a la agricultura, ya que desde tiempo atrás, existía la inseguridad por una posible devaluación. Es claro que la agricultura comercial fue la más temerosa por su participación en el comercio exterior, al no saber realmente hasta dónde podría ser afectada o beneficiada con la devaluación.

Las otras ramas componentes del sector agropecuario presentaron una situación de crecimiento bastante irregular; la ganadería fue afectada por las sequías presentadas en el norte del país y las fluctuaciones de los precios de la carne, que estuvieron sujetos a los movimientos de los precios de E.U.

Respecto a pesca, el desenvolvimiento registrado se debió al monto que fue destinado a esta actividad, apoyando a Productos Pesqueros Mexicanos para encargarse de unificar las pequeñas cooperativas y así hacerlas más rentables; sin embargo, los objetivos no fueron cumplidos, en 1975 hubo varias declaraciones en contra de la inoperancia.

La actividad silvícola fue motivada por el gasto público realizado en la industria de la construcción, para esto uno de sus principales productos lo constituyen los derivados de la silvicultura, prueba de su dependencia fue que cuando cayó el gasto público en aquella rama, la silvicultura también se estancó.

Lo anterior nos permite argumentar el sostenimiento de la economía por el gasto público durante el periodo.

CONCLUSIONES:

En base a lo anterior nos damos cuenta que el Estado, por medio de todas las fuerzas desplegadas y en especial el gasto público, no pudo sacar ni revertir la tendencia depresiva encontrada en el sector agropecuario; puesto que no eran contradicciones generadas en un solo sexenio, sino la acumulación de varios. Por tanto, a lo largo de la administración 1971-76 tuvieron que enfrentarse serias contradicciones presentando una situación de inestabilidad dentro del sector, cuyos efectos fueron sufridos en todas las actividades de la economía.

El gasto público no fue suficiente para promover el desarrollo agropecuario a un nivel aceptable, y sirvió para retrasar una economía austera como la que actualmente estamos viviendo; sin embargo, tuvo una importancia vital al darle cierto poder adquisitivo a la gran masa poblacional.

Este gasto público, en parte, fue despilfarrado al ser creado todo ese gran conjunto de organismos, cuya función era hacer llegar los recursos al campo; porque fue desviada una buena parte de ellos hacia obras no funcionales, además, no fue lograda la fluidez de esos recursos, pues al no contar con una evaluación periódica y rigurosa de los gastos hechos por esos organismos e instituciones, se propiciaron varios fraudes.

Así, nuevamente los intereses individuales fueron saciados

con recursos que podían ser canalizados a gastos productivos para estimular a los campesinos a producir y aumentar la oferta de productos agropecuarios tan necesarios para poder responder, por un lado, alimentando a la población y, por otro, reducir las importaciones que estaban afectando la balanza de mercancías.

Otro ejemplo de la ineficiente asignación de recursos fue el Plan Chontalpa, cuyos bajos rendimientos habían sido vistos desde años atrás porque las hectáreas previstas por cultivar no rendían la producción de ellas esperada. Esto se debió a la falta de una buena planeación; ya que los recursos eran canalizados sin un programa previo; debido a ello, durante el sexenio se pusieron en marcha varios planes; puesto que, al no funcionar uno, se decidió elaborar otro. Sólo hasta el último año fue preparado uno que contempló seis años de duración, el cual ya no correspondía al sexenio. Esto nos indica que hizo falta un programa fundamentado sobre las verdaderas necesidades existentes en el periodo echeverrista.

Toda esa cantidad de recursos que obviamente por sí solos no iban a resolver los problemas, pudieron haber sido encaminados a la construcción de presas, por ejemplo; pero esas obras deberían tratar de beneficiar a los pequeños agricultores ya no sólo a los grandes empresarios agrícolas; sin embargo, este objetivo no fue cumplido por el régimen, a pesar de ser propuesto al inicio y recaldado muchas veces en los discursos del presidente. La situación

siguió siendo la misma, los recursos designados a infraestructura fueron llevados a la zona de agricultura comercial y los pequeños campesinos continuaron sembrando con los medios que podían obtener, esto puede comprenderse si tomamos en cuenta que el volumen mayor de la producción es obtenido de ese tipo de agricultura.

Como hemos visto, varios de los objetivos propuestos no fueron cumplidos, ni podrán serlo por lo menos en los próximos años. Durante el sexenio de Echeverría no fue posible reinvertir las condiciones en que se desenvuelve el ejidatario; porque para ello es necesario que el Estado cuente con recursos suficientes y así pueda terminar las obras iniciadas. En ese sexenio la insuficiencia de recursos fue más aguda en relación con los periodos anteriores, pues las contradicciones presentadas nunca habían alcanzado tal magnitud o simplemente no existieron en otras épocas. Por lo tanto, la escasez contribuyó a que el número de problemas resueltos fuera menor. Además, no se logró la ayuda de la banca privada, porque la situación existente en la agricultura no dejaba ver posibilidad de recuperar los préstamos, a menos de responder el Estado por ellos.

También el reparto de tierras mencionado al inicio del sexenio, fue un idealismo, debido a la inexistencia de tierras de buena calidad para repartir, ya que las susceptibles de reparto eran lugares que necesitaban de un gasto bastante fuerte para acondicionarlas a la siembra. A causa del repartimiento de tierras infértiles,

ahora han sido abandonadas por los campesinos a quienes fueron dadas. Entonces, ¿ qué solución puede dar el hecho de repartir tierras que no sirven ? Ninguna. Lo que se logra es retardar por poco tiempo la presión de los campesinos sobre el mercado de trabajo.

Sin embargo, no es posible dejar de reconocer que el reparto alcanzó altos niveles en comparación con los regímenes anteriores a Díaz Ordaz (excluyendo al Gobierno de Cárdenas). Esta medida, si la vemos desde un punto de vista político, constituyó una búsqueda de apoyo por parte de Echeverría, pues con los otros sectores importantes de la sociedad estuvo enfrentando diversos ataques; tal es el caso de los inversionistas industriales, entonces esa distribución no fue hecha con el propósito de ayuda económica hacia los campesinos, sino de amparo político hacia Echeverría.

Otra medida inducida con la misma finalidad, fue la creación de agroindustrias, un nuevo elemento de auxilio para el nivel de vida campesino, al querer proporcionarle empleo, lo cual no fue logrado por la falta de materias primas para procesar.

No obstante todas las medidas implementadas, el sector agropecuario siguió padeciendo una situación cada vez más agravada por distintas dificultades, a ellas se unían los factores climatológicos al padecer varios años los efectos negativos de la naturaleza. (sequías, granizadas, etc.), empeorando las siembras de alimentos básicos.

cos que tanto buscaba incrementar para por lo menos satisfacer las necesidades internas de consumo de la población.

En el último año, la situación tanto política como social y económica fue desastrosa, puede decirse que llegó al clímax, debido a la afectación de uno de los principales emporios agrícolas del noroeste de México. Esta fue una disposición sumamente importante para demostrar que esas zonas no son intocables como pareció ser a los gobiernos anteriores.

La investigación hecha para el sector agropecuario permite ver que el periodo 1971-1976 fue uno de los peores. Dando fin al modelo de desarrollo estabilizador, el cual relegó al sector agropecuario a un segundo plano, llevándolo a constituir una carga bastante problemática, siendo que antes fue un pilar del desarrollo económico de México y el gasto hecho por el Estado no logró cambiar la situación, sólo amortiguó los efectos.

C U A D R O N o. 1

INVERSION PUBLICA FEDERAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO
(millones de pesos)

Año	Inversión Total	Inversión en Fomento Agropecuario	Participación del Fomento Agropecuario en la inversión total %	Inversión Pública en Agricultura	Participación de Agricultura en el Fomento Agropecuario %
1958*	6,190	700			
1959	6,352	861	13.5		
1960	8,376	675	8.0		
1961	10,372	959	9.2		
1962	10,823	858	7.9	813	95
1963	13,821	1,421	10.2	1,412	99
1964	17,436	2,369	13.5	2,168	92
1965	13,049	1,124	8.6	1,106	98
1966	15,475	1,267	8.1	1,255	99
1967	21,057	2,405	11.4	2,349	98
1968	23,314	2,461	10.5	2,131	87
1969	26,339	2,897	10.9	2,661	92
1970	29,205	3,921	13.4	2,628	67
1971	22,398	3,264	14.5	2,885	88
1972	33,298	4,948	14.8	4,447	90
1973	49,838	7,044	14.1	5,615	80
1974	64,817	10,969	16.9	9,064	83
1975	95,767	17,322	18.0	13,172	76
1976	108,611	15,095	13.8	10,637	70

* De 1958 a 1961 la inversión en fomento agropecuario sólo está desglosada en obras de riego y otras inversiones.

FUENTE: Nacional Financiera.

C U A D R O N o. 2

INVERSION PUBLICA FEDERAL Y SU TASA DE CRECIMIENTO
EN EL SECTOR AGROPECUARIO 1970-1976
(millones de pesos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Fomento Agropecuario	3,921	3,264	4,948	7,044	10,969	17,322	15,095
Agricultura ¹	2,628	2,885	4,447	5,615	9,064	13,172	10,637
Ganadería	52	60	55	236	276	789	813
Explotación Forestal	20	43	36	230	209	456	359
Pesca	221	276	410	294	292	732	960
Desarrollo Rural	--	--	--	669	1,128	2,173	1,854
Otras Inversiones	--	--	--	--	--	--	472
	%	%	%	%	%	%	%
Fomento Agropecuario	--	-16.8	51.6	42.4	55.7	57.9	-12.6
Agricultura	--	9.8	54.1	26.3	61.4	45.3	-19.2
Ganadería	--	15.4	-8.3	329.1	16.9	185.9	3.0
Explotación Forestal	--	115.0	-16.3	538.9	-9.1	118.2	-21.3
Pesca	--	24.9	48.6	-28.3	-0.7	150.7	31.1
Desarrollo Rural	--	--	--	--	68.6	92.6	-14.7
Otras Inversiones	--	--	--	--	--	--	--

1 Incluye obras de riego y obras agrícolas.

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal 1970-1976.

C U A D R O N o . 3

EVOLUCION DEL SECTOR AGROPECUARIO 1971-1976

	Agropecuaria		Agricultura		Ganadería		Silvicultura		Pesca	
	Indice	Tasa de Crecimiento	Indice	Tasa de Crecimiento	Indice	Tasa de Crecimiento	Indice	Tasa de Crecimiento	Indice	Tasa de Crecimiento
70	100.0	--	100	--	100	--	100	--	100	--
71	101.3	1.3	101.8	1.8	101.0	1.0	94.8	-5.6	108.8	8.8
72	102.4	1.1	99.1	-2.6	108.3	7.2	102.1	8.2	111.7	3.4
73	104.6	2.1	101.2	2.1	110.2	1.8	109.0	6.8	116.0	3.8
74	107.5	2.8	106.6	3.2	112.1	1.7	115.9	6.3	117.7	1.0
75	108.9	1.3	106.6	0.2	116.1	3.6	115.9	0.0	121.1	3.4
76	106.7	-2.0	100.4	-4.0	119.0	2.5	115.9	0.0	113.9	-6.0

FUENTE: Banco de México.

C U A D R O N o . 4

VOLUMEN DE FINANCIAMIENTO BANCARIO PUBLICO Y
PRIVADO AL SECTOR AGROPECUARIO 1965-1975
(millones de pesós)

Año	Total del Crédito Agropecuario	Público	%	Privado	%
1965	10,634	7,460	70	3,174	30
1966	12,688	8,599	68	4,089	32
1967	14,025	10,155	72	3,870	28
1968	15,355	10,772	70	4,583	30
1969	16,188	11,360	70	4,827	30
1970	17,695	12,113	68	5,581	32
1971	20,992	14,489	71	5,951	29
1972	23,668	--	--	--	--
1973	27,538	15,131	55	12,407	45
1974	33,903	21,529	64	12,374	36
1975	49,710	--	--	--	--

FUENTE: Banco de México.

C U A D R O N o . 5

PRECIO DE GARANTIA DE LOS PRODUCTOS
BASICOS AGRICOLAS 1970-1976

Pesos por tonelada

Año	Maíz	Trigo	Sorgo	Frijol	Arroz
1970	940	913	1,750	575	1,900
1971	940	913	1,750	575	2,080
1972	940	913	1,750	675	2,121
1973	940	913	2,000	750	2,121
1974	1,200	1,200	2,000	950	2,121
1974	1,500	1,300	5,000	1,100	4,250
1975	1,750	1,750	6,000	1,600	4,250
1976	1,900	1,750	4,750	1,600	4,250

FUENTE: Banco de México.

C U A D R O N o . 6

AREAS IRRIGADAS CON OBRAS HIDRAULICAS
DEL GOBIERNO FEDERAL 1926-1976
(hectáreas)

SUPERFICIE TOTAL

Año	Acumulado	Anual	Tasa de Crecimiento acumulada
1926-1946	827, 425	827, 425	
1947	947, 732	120, 307	00.0
1948	1'052, 063	104, 331	11.0
1949	1'134, 538	82, 475	7.8
1950	1'198, 297	63, 759	5.6
1951	1'252, 964	54, 667	4.5
1952	1'452, 937	199, 973	15.9
1953	1'595, 920	142, 983	9.8
1954	1'747, 976	152, 056	9.5
1955	1'888, 071	140, 095	8.0
1956	2'048, 925	160, 854	8.5
1957	2'133, 429	84, 504	4.1
1958	2'211, 237	77, 808	3.6
1959	2'236, 838	25, 601	1.1
1960	2'278, 074	41, 236	1.8
1961	2'320, 800	42, 726	1.8
1962	2'357, 403	36, 603	1.5
1963	2'418, 581	61, 178	2.5
1964	2'456, 095	37, 514	1.5
1965	2'492, 085	35, 990	1.4
1966	2'553, 219	61, 134	2.4
1967	2'610, 416	57, 197	2.2
1968	2'696, 707	86, 291	3.3
1969	2'784, 635	87, 928	3.2
1970	2'838, 800	54, 165	1.9
1971	2'920, 553	81, 753	2.8
1972	3'012, 526	91, 973	3.1
1973	3'077, 882	65, 356	2.1
1974	3'197, 656	119, 774	3.8
1975	3'349, 133	151, 477	4.7
1976	3'623, 946	274, 813	8.2

FUENTE: Nacional Financiera.

V. SECTOR INDUSTRIAL.

I. Condiciones generales.

Durante la etapa estabilizadora la industria fue el sector más protegido y estimulado por la inversión pública, al canalizar la mayor parte de sus recursos para proporcionarle toda la infraestructura urbana necesaria en su desarrollo; asimismo, impuso bajas tarifas sobre los servicios prestado por el Estado. Otra forma de incentivo fueron los precios bajos en los productos de la empresas estatales;* la transferencia de recursos del sector agrícola (materias primas, mano de obra barata y amplia disponibilidad de divisas), altos incentivos fiscales; estabilidad monetaria; política salarial favorable a sus intereses.

Debido a este conjunto de medidas adoptadas en el transcurso del desarrollo estabilizador, el sector industrial logró aumentar su participación en el PIB, en 1960 había sido de 28%, mientras que para 1970 pasó a 33%, este dato muestra una situación bastante positiva, pero llegando al fondo vemos que ese índice encerraba grandes contradicciones: menos del 1% de los establecimientos industriales disponía del 67% de los activos fijos de la industria y el 63% del capital invertido, y aportaba el 63% del valor de la producción; mientras que el 92% de los establecimientos disponía del 5.2% de los activos fijos y del 5.0% del capital invertido, aportaba el 6% del valor

* como ejemplo, se cita la tarifa que se aplicaba a Monterrey en 1972 al consumo de gas, para el servicio doméstico fue \$0.11, por metro cúbicos, y para grandes industrias \$ 0.09 m³

de la producción.¹ Con esta ilustración es clara la concentración y centralización industrial. Producto de la desequilibrada protección dada para beneficio, en gran medida, de enormes empresas y, en menor grado, a pequeñas y medianas industrias, esa concentración fue tanto a nivel de tamaño, rama y región, muestra de esta última es que en el país sólo podemos hablar propiamente de tres centros industriales: área metropolitana, Monterrey y Guadalajara.

El Estado, al igual que en la agricultura, no diversificó la situación geográfica de las industrias, sino fue desenvolviéndose en un círculo cuya relación directa se traduce como: a mayor apoyo en determinada región, mayor número de industrias.

En el estímulo brindado principalmente a aquellas grandes industrias no hubo una discriminación para la inversión extranjera, extendiéndose poco a poco su intervención en los campos económicos. Para 1970, la magnitud de la participación de las empresas transnacionales es ya significativa, clara y predominante en las ramas de tabaco, productos de hule, química, productos farmacéuticos, productos del petróleo y derivados, maquinaria no eléctrica, eléctrica y equipo de transporte. Entre el 35 % y el 40 % de la producción industrial provenía de empresas transnacionales.

1. Carlos Tello Macías. La política económica en México 1970-1976, México, 1979, Ed. Siglo XXI, pág. 21.

Esta entrada sin limitaciones a todas las ramas de la economía, fue uno de los peores errores del desarrollo estabilizador, al no valorar los efectos que traería aparejados con su contribución en el aceleramiento industrial; preocupación principal de esta etapa para cuya búsqueda no importó el sacrificio poblacional. En este efecto negativo está el incremento de una mayor fuerza desocupada, pues al importar tecnología avanzada para el proceso productivo se tendió a sustituir mano de obra. La contribución de la mano de obra fue de 16 % en 1950 y sólo aumentó a 23 % en 1970.

La importación de tecnología fue bastante fácil, inclusive era hecha en paquete, o sea, abarcaba desde los servicios de administración hasta los conocimientos y asistencia técnica. Esta compra tecnológica fue necesaria para poder producir los bienes de consumo que constituyeron la primera etapa de industrialización del país; pero esa etapa había llegado a su fin, ahora era patente sustituir bienes intermedios y de capital, encontrando que no había elementos adecuados para pasar a ese tipo de industrialización, porque durante el periodo estabilizador no fue diseñado un programa de incentivos tanto para la producción de bienes de capital, como para un adecuado desarrollo tecnológico en general, siendo ahora eminentemente riguroso para continuar con el progreso del país. Por lo tanto, esta compra de tecnología produjo una amplia salida de divisas, creó un mercado de consumo en desacuerdo con las necesidades básicas de la población,

que sólo contaba con un mínimo de recursos cuando podía hacerlo, puesto que los salarios eran muy bajos y no permitían diversificar su consumo, rezagando su demanda hacia los bienes producidos por ese sector industrial, el cual más tarde tuvo que enfrentarse a un mercado saturado, sin posibilidades de ampliar en tanto las condiciones de la población no cambiaran.

El problema, como es obvio, afectaba las ganancias siendo agravadas aún más por los problemas del sector agropecuario, sustento de la industria.

Este cúmulo de problemas llevó al dinamismo del sector industrial a entrar en un pronunciado descenso; no obstante haber de--sempeñado este sector el mejor papel en términos de desarrollo, durante la etapa estabilizadora. Hacia 1970 no podía seguir ya como sustento del progreso económico; las condiciones existentes no contenfan estímulos suficientes para jugar el papel adoptado durante la estrategia de estabilización. Se conjugaban factores que impedían a la inversión impulsar su desenvolvimiento dentro de la economía.

El modelo de desarrollo característico de los sesentas estaba agotado al no ser capaz la inversión privada de generar condiciones favorables para continuar su sano crecimiento; lo cual demuestra claramente que la inversión privada nunca alcanzó la etapa de madurez, sino que se quedó en la etapa infantil, a causa del excesivo

apoyo otorgado por el Estado; apoyo existente en todos los niveles (transferencias de productos baratos provenientes de la agricultura, política fiscal incentivadora, moderación de salarios, bienes y servicios estatales a bajos precios, desarrollo adecuado de infraestructura, etc.), y que propició en la actividad industrial la costumbre de recibir un alto proteccionismo, sin ninguna clase de problemas. El Estado, al dejar el desarrollo industrial en manos privadas, debió hacerlo bajo ciertas reglas que en un largo plazo propiciaran una industrialización más coherente con las condiciones económicas y sociales del país, porque al propiciar sólo el desarrollo de la industria, excedió los instrumentos incentivadores; mismos que al no poder seguir siendo mantenidos, debido a las grandes contradicciones encerradas, hizo que la inversión privada respondiera con un estancamiento en la actividad, comprimiendo el progreso económico nacional; por tanto, al iniciarse el sexenio, el peso del desarrollo fue transferido al sector público, y éste no tenía otra alternativa que tomarlo si quería amortiguar el estancamiento tanto económico y social.

2. Objetivos planteados.

Bajo la situación descrita, el Estado proponía una serie de objetivos para continuar la actividad industrial. Entre los más importantes se encuentran:

- Aumentar el crecimiento del sector industrial para servir

de medio en la resolución de otros problemas, como empleo, generación de divisas, asimismo, corregir la tendencia a crear desequilibrios regionales y de distribución de ingreso.

- Hacer una revisión de política al fomento industrial, el cual debería proteger ya no sólo a grandes empresas; sino también incluir mediana y pequeña industria, o sea este fomento abarcaría todos los tamaños.
- Apoyar la creación de instituciones para asesorar de la mejor forma posible a la pequeña industria, formando mecanismos para buscar mejores ventajas en el comercio de sus productos.
- Corregir el camino de concentración industrial en base a incentivos para extender la industria en todo el país.

Una de las medidas más importantes de las propuestas, fue el estímulo a la producción de bienes de capital y bienes intermedios,

"factor que no fue tomado en cuenta ni en la formulación, ni en la implementación de la política de desarrollo industrial durante la estrategia estabilizadora... Se decía sin explicar alguna vez las razones, que al requerir México de tecnología debería favorecerse su transferencia y su utilización por la industria

tria nacional." 2

Esta fue una de las principales medidas de cuyas repercusiones negativas ahora estaba consciente el régimen. Se ha dicho que las actividades tecnológicas quedaron sujetas a deformaciones condicionadas por el proceso de industrialización;

Se importaba la maquinaria y asistencia técnica del exterior y, con ello, la tecnología que le era inherente; pero no necesariamente respondía a las condiciones del país, el cual no disponía de grandes recursos de capital y si, en cambio, de una relativa abundancia de mano de obra." 3

Se proponía la creación de nuevas industrias acordes con el tamaño del mercado, ya que la tecnología utilizada traía aparejado niveles de consumo de países desarrollados.

Los objetivos planteados por el Estado, desde luego, no podían conseguirse en un tiempo determinado, en este caso, 6 años, debido a que tenían raíces muy profundas y su solución, de acuerdo a la situación existente, era imposible; puesto que el Estado no era, ni es el único motor de desarrollo económico del país, a su lado se encuentra el sector privado, que contribuye con el grueso de bienes y servicios en la economía, constituyéndose en un importante sostén del

2. Gerardo Bueno "Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido" en Opciones de política económica en México después de la devaluación, México, 1977, Ed. Tecnos, pág. 26
3. Miguel S. Wionczek "La política de ciencia y tecnología", en Opciones de política económica en México después de la devaluación, México, 1977, Ed. Tecnos, pág. 235.

desarrollo; porque en la economía de México el sector privado es de terminante, y la política económica de industrialización seguida por el país, ha nacido totalmente a favor de ese sector; ya que el Estado ha jugado el papel de promotor y factor de equilibrio del sector privado, en vez de que él hubiera establecido los límites dentro de los cuales debería desenvolverse el sector empresarial.

No obstante los objetivos fijados, la inversión privada no respondió como debiera, ya que su participación estuvo condicionada al nivel de utilidades que se le prometían, así como su continuidad en el futuro.

Como ese objetivo no lo fijaba la política del sexenio, era obvio que sus márgenes de inversión serían reducidos.

3. Desenvolvimiento del sector industrial.

Para lograr las metas desde el primer año de gobierno fueron realizados algunas reformas e implementaciones a fin de incentivar el desarrollo industrial.

La política en materia de gasto público, a lo largo del sexenio, no fue lineal; mientras en unos años aumentó, en otros fue restringido, debido a la grave situación que se presentó, la cual no permitió mantener el gasto público en un camino similar. Así, en 1971 tratando de conseguir una mejor posición de la economía, fue adoptada

una política de inversión pública restrictiva, con un crecimiento negativo de 21.7 %; mientras que la inversión privada creció sólo 6.4 %, (ver cuadro 1 y 2). La estructura de la inversión total no fue estimulante para la actividad productiva, pues por un lado la inversión pública fue limitada para así corregir algunos desequilibrios insostenibles de la economía y, por otro, la inversión privada presentó un serio retraimiento, desembocando esto en un crecimiento de 3.4 % del PIB, la mitad de lo obtenido años anteriores 6.7 % como promedio general. El sector industrial obtuvo un incremento de 2.5 % (ver cuadro 3 y 4).

Bajo ese contexto recesivo fue formulada una nueva política económica en el siguiente año para cambiar la tendencia. Uno de los elementos con los que contó el Estado para llevar a cabo lo propuesto, fue el gasto público, señalando que por medio del gasto se dinamizaría la economía. Así, el gasto aumentó 20.6 % más de lo presupuestado; este aumento se registró, sobre todo, a partir del segundo semestre, con el propósito de expandir la producción, aumentar la demanda, utilizar la capacidad instalada ociosa, disminuir el desempleo y mejorar la distribución del ingreso factores acentuados en forma negativa a lo largo del año anterior.

La inversión pública total creció en 42.%, la participación del fomento industrial en ésta fue de 34.5 %. Gracias a este estímulo de gasto público en inversión, el PIB registró una alta tasa de

7.3 % (vease cuadro 5), mientras que el sector industrial llegó a 9.4 %. Dentro de él, la rama de construcción registró su más alto crecimiento, del 16 % (el año anterior había sido de -2.6 %), para 1973 mantuvo ese alto ritmo gracias al apoyo recibido del Estado por medio del gasto público canalizado principalmente a la construcción de viviendas; pero al caer ese sustento, esta rama disminuyó su crecimiento a una tasa muy inferior a las registradas en los dos años anteriores (5.8 %), debido a que el gasto público dejó de ser la base del desarrollo para ese sector al ya no extender los programas, donde su participación era básicamente en la realización de obras públicas y construcción de casas habitación, inclusive la tasa de crecimiento para años posteriores decreció hasta llegar a un nivel estacionario, para 1976 la tasa registrada fue de cero. Esto, como ha sido señalado, se debió a la disminución de gasto público; además de los problemas existentes en el abastecimiento de productos provenientes de esta rama, ejemplo, el cemento cuya capacidad instalada llegó a su límite, además las inversiones no fueron ampliadas de tal manera que se contara con la producción necesaria. Por otra parte, fue agregado el estancamiento de la inversión privada en fraccionamientos, pues si bien el antiguo inversionista, sobre todo de la década de los sesentas cuando no podía obtener ganancias satisfactorias en la industria, canalizaba la inversión a adquirir bienes raíces. Ahora, inclinaba su tendencia a operaciones financieras especulativas, gracias a las altas tasas de interés, a la excesiva liquidez y convertibilidad de los activos

monetarios. Inclusive, empezaron a sacar sus capitales del país, ya desde 1973 la fuga de capitales se pronunciaba como uno de los factores principales para el rompimiento del desarrollo estabilizador.

Al continuar el análisis de las demás actividades integrantes del sector industrial, se verá que gracias al extensivo gasto público, la economía pudo lograr los niveles de crecimiento presentados, ya que el PIB alcanzó una tasa de crecimiento de 7.6 % en 1973, siendo la mayor de todas las del sexenio, incluso comparadas con las obtenidas durante el desarrollo estabilizador. Estas altas tasas fueron logradas por dos años consecutivos: 1972-1973.

El hecho de tomar ese indicador para describir la situación económica del país, sólo da un conocimiento cuantitativo; pero no señala sus repercusiones cualitativas, y el alcanzar esos índices no logró cambiar la prominente tendencia hacia el estancamiento de la economía ni tampoco la crítica condición de vida de los trabajadores urbanos y rurales.

La tasa registrada en 1973 fue producto del aumento en el gasto público. Desde la formulación del presupuesto estuvo implementado un considerable incremento de recursos, inclusive el presupuesto de ese año y el del anterior fueron considerados como expansionistas. La participación de la inversión pública obtuvo un nivel de crecimiento del 33 % en 1973, dentro de ella el fomento industrial, en términos

absolutos, aumentó su contribución; pero relativamente disminuyó de 34.5 % en 1972, a 32.5 % en el año siguiente (ver cuadro 6). Consecuentemente la rama industrial presentó un crecimiento menor durante 1973 (8.2 %) en relación con 1972.

Dicho crecimiento no fue homogéneo en todas las actividades de la industria, ni en los años comprendidos por el sexenio, ejemplo, la rama petrolera tuvo un crecimiento gradual hasta 1975, su tasa en los años anteriores había sido de 2.8 %, 6.2 % y 4.5 %, para 1974 incluso reinvierte su situación de importadora, por primera vez no efectuó los grandes volúmenes de importación del producto como lo venía haciendo, ya que su nivel de desarrollo llegó a 15.9 %, gracias a los yacimientos descubiertos en el sureste del país. La autosuficiencia de ese producto ha representado para México una situación de privilegio mundial, al constituirse ese insumo, en la actualidad, como uno de los motores principales del proceso productivo en toda economía.

Lo anterior permite argumentar que, por lo menos, la política en materia de gasto público para apoyar inversiones a largo plazo estaba rindiendo sus frutos en los últimos años del sexenio. En, esta rama, por ejemplo, no se vieron inmediatamente resultados, porque durante los primeros años de la administración pública el total de recursos a ella asignados, (siendo una de las más favorecidas en este aspecto), los destinó a la localización y exploración de nuevos

M-0031069

yacimientos y una mínima parte a aumentar la capacidad de refinación.

Además de esta rama prioritaria, en cuanto a asignación de recursos, también las industrias eléctrica, siderúrgica y petroquímica fueron enfatizadas en los proyectos presupuestales, se decía que eran las ramas más importantes y más apoyadas de la industria (ver cuadro 7).

La energía eléctrica, al igual que otros sectores, presentó una tendencia discontinua en el sentido de no tener un crecimiento regular. En el primer año su tasa es de 8.0 %, registrando un fuerte incremento en los tres años subsecuentes (11.4 %, 11.0 %, 10.1 %), bajando en los dos últimos años del sexenio 6.6 % y 7.4 % (ver cuadro 3).

Ello puede darnos una idea de cuál fue la situación económica en todas las actividades productivas integrantes del sector industrial, en las cuales influyó mucho la política de gasto público en inversión, dicho gasto al ser estrecho durante el primer año contribuyó a acentuar más ciertos males que pretendió corregir.

Con ese gasto limitado, dentro de los factores negativos acentuados, aparece el incremento del nivel de desempleo; elevación en los precios de todas las mercancías; existencia de mayor capacidad industrial ociosa; acentuamiento de los cuellos de botella; contracción del mercado, etc. Esta situación llevó al Estado a cuestionar

seriamente los resultados de un gasto público reducido. A este cúmulo de contradicciones internas se agregaban otras tantas producidas en el exterior

"principalmente en Norteamérica; aparecen problemas de balanza de pagos, estancamiento y presiones inflacionarias que fueron enfrentadas por el gobierno norteamericano con un programa de drásticas medidas, entre las que destacaron primero la sobretasa del 10 % a las importaciones norteamericanas, y más tarde la devaluación del dólar."4

Como consecuencia, la tasa de crecimiento del PIB alcanzó 3.4 % en 1971, en tanto el sector industrial obtuvo un nivel de 2.5 %. Al alcanzar estos resultados el gobierno decidió aumentar el gasto público, constituyendo

"sin lugar a dudas el elemento más importante de la acción del sector público lo formó el vigoroso aumento de su gasto cuyo propósito era combatir el desempleo, ampliar la industria básica y de energéticos, asegurar los flujos industriales, revertir la tendencia del sector agrícola y atender prácticamente todos los objetivos de política aunque no fuera económica. Hay que reconocer que los efectos perversos del estancamiento con inflación hubieran sido de mayores alcances al acen--tuarse algunos estrangulamientos y presiones aún más en los precios internos."5

A pesar de ese cambio, en cuanto a aumentar el gasto público, se dejaron sentir serios efectos, por ejemplo los presentados en

4. Eduardo González "La política económica 1970-76; Itinerario de un proyecto inviable", Investigación económica, Nueva Epoca 3, México, 1977, UNAM, pág. 34-35.
5. Luis Angeles Crisis y coyuntura de la economía Mexicana, México, 1978, Ed. El Caballito, pág. 90.

el año 1973, siendo "la falta de abastecimiento oportuno de materias primas de origen interno y externo, la multiplicidad de restricciones en la producción en algunos sectores de la industria nacional, y deficiencias en los sistemas de distribución y transporte nacionales."⁶

Este tipo de problemas fueron drásticos en la industria textil, papel, cuero y productos del mismo, siderurgia, petróleo, petroquímica, construcción, etc. No obstante el énfasis dado a través del gasto público, la economía no logró un estado favorable porque hay que tener presente que no sólo el gasto público es el eje del proceso productivo, aún cuando en este sexenio haya pretendido serlo.

En los presupuestos de egresos se aprecia claramente la situación difícil por la que atravesaba el país, en ellos puede verse cuales eran las ramas más importantes para el sano desenvolvimiento económico del país, al darles preferencia con el monto de recursos.

El proyecto de 1974 ponía especial énfasis en los gastos y apoyos financieros en materia de energéticos, petroquímica, fertilizantes, siderurgia y ferrocarriles con objeto de fortalecer la oferta tanto de materias primas como de servicios para el desarrollo industrial y para el consumo necesario. Es ese año al examinar el presupuesto, los analistas lo calificaron como no inflacionario, a pesar de que el aumento de recursos era 33 % mayor al anunciado en 1973.

6. Banco de México, "Informe Anual", México, 1972, pág. 38.

El documento presupuestario para 1974 había sido esperado con gran interés, por el sector privado, al ser el gasto público factor clave en la continuación de la recuperación económica tal como lo declaró el secretario de Hacienda, la inversión del sector público en 1974, debería de servir más que en cualquier otro año reciente, como un importante catalizador del desarrollo económico. Así, el gobierno no dejaba dudas en lo referente a la intención del régimen para seguir ensanchando la base de la economía a través de un mayor gasto público en inversión. Tal vez el ensanchamiento económico era el fin último; pero en ese momento lo principal fue seguir efectuando las actividades productivas en las que ya estaba involucrado; inyectar recursos en la población para no dejar caer la demanda efectiva, y canalizar una parte del gasto hacia la solución de problemas sociales.

El sector privado, al conocer el presupuesto de 1974, manifestó que la confianza volvía a nacer en ellos, y seguiría invirtiendo postura sólo de dicho, pero no de hecho. Puesto que desde el inicio de la administración tendió a mostrarse cautelosa, registrando inclusive tasas de crecimiento negativas en su inversión, como la de 1972 y 1975 (-1.0 y -1.9 % respectivamente), logrando la más alta en 1974 (13.8 %) (ver cuadro 1).

Los datos anteriores revelan claramente la restricción a invertir pretendiendo justificar esta actitud como los efectos de una "crisis de confianza" debida a la mayor intervención llevada a cabo

por el Estado mediante el gasto; esta razón más que justificación económica es política, pues ese gasto público tenía como finalidad incrementar el consumo de los sectores populares y no un desplazamiento total de la inversión privada como pretendían hacerlo ver al decir que habían sido rotas las "reglas del juego", ya que cada sector tenía bien definido su papel. Reglas impuestas y definidas por ellos, puesto que nunca han aclarado quién o quienes decidieron los campos propios de cada sector. Y si bien, el Estado rompió esas reglas fue para hacer frente al estancamiento privado, a pesar de que este aconsejaba la práctica de un gasto público considerado como sano, donde ese gasto debía ser realizado de acuerdo a los ingresos recibidos.

El seguir este consejo hubiera llevado al país a romper más pronto con los rezagos del desarrollo estabilizador, pues fue el gasto público el que sostuvo la economía durante este periodo (1971-1976). Además, ya se había tenido la experiencia de 1971, en la cual tanto la inversión pública como privada fueron restringidas, logrando resultados donde los factores negativos fueron mayores que los factores positivos. Ante ese ensayo, el Estado estuvo consciente que si el sector privado no respondía, le tocaba a él cargar con el peso del crecimiento.

No obstante el dinamismo del sector público por medio del gasto para reactivar la economía y estimular la inversión privada, la situación se tornó más crítica y las tensiones fueron mayores

"estas tomaron mayor fuerza por las discordantes declaraciones de los funcionarios públicos acerca del papel que a juicio del Estado tocaba desempeñar a la empresa privada en el proceso de desarrollo y también la interpretación que se le daba al llamado "sector privado", el que, unas veces estaba integrado en su casi totalidad por trasnacionales, otras lo constituían las empresas nacionalistas, y algunas otras era un grupo motivado sólo por el afán de lucro, etc."⁷

Para sostener ese desenvolvimiento, el Estado necesitaba contar con suficientes recursos que permitieran financiar sanamente el gasto público, instrumento para lograr los fines propuestos, pero los canales de financiamiento fueron rígidos, teniendo que recurrir al crédito bancario, de él pudo gozar ampliamente el sector público para desarrollar sus actividades; no obstante, esto significó la disminución de la posibilidad de captación de crédito por parte de la pequeña y mediana industria; medida contraria a los lineamientos marcados al inicio del régimen, porque ellas no podían obtener créditos para ampliar o continuar su proceso productivo. Se ha dicho antes que los recursos crediticios eran ampliamente demandados por el Estado el cual tuvo que aumentar seguido el encaje legal a instituciones de ahorro, a los bancos de depósito, a los hipotecarios y financieros. Esta medida fue tomada al no alcanzar los recursos allegados por el sistema tributario, a pesar de haber realizado varios intentos de adecuaciones fiscales, no bien vistas por la iniciativa privada; no tanto en

7. Gerardo Bueno "Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido", en Opciones de política económica en México después de la devaluación, México, Ed. Tecnos, 1977, pág. 35 y 36.

el sentido de representar una grave afectación sobre sus ingresos, sino más bien porque los cambios fueron elaborados sin su consentimiento y conocimiento; ya que éste fue un cambio a la tendencia seguida por sexenios anteriores, de discutir cualquier posible afectación con el gobierno, e inmediatamente desviarla; inclusive, la inversión privada ejercía influencia desde fuera y dentro del gobierno con gente representativa de sus intereses. Ahora esas reformas - llevadas a cabo sin su intervención, minaban su poder político, radicando ahí la preocupación, y no tanto en la repercusión posible - de sus ganancias.

Ya que las reformas fiscales del sexenio, por ejemplo en la de 1971 el proyecto de ley nunca llegó al Congreso, siendo - abandonado por el presidente bajo presión, no únicamente de los - grupos industriales, sino por el propio banco central, con pre - texto de que esto llevaría a una lucha de capital.

La postura del Banco de México puede explicarse por que él fue una de las instituciones encargadas del diseño de política económica seguida durante la etapa de estabilización.

De cualquier manera, lo anterior muestra el estre - cho marco

en el que puede moverse el Estado ante una posible afectación de intereses privados, tendiendo mejor hacia la opción de solo realizar pequeñas adecuaciones.

Posteriormente, en 1973, vuelve a hacerse un nuevo intento. Las modificaciones fiscales que tienen importancia en la industria fue ron la ampliación de las categorías relativas a la maquinaria industrial y al equipo sobre el cual fue autorizada una tasa de depreciación anual del 35 %, esta tasa también fue aplicable a equipo utilizado para el de sarrollo de nuevos productos o de nuevas tecnologías.

Asimismo, aumentó del 3 al 4 % el impuesto sobre ingresos mercantiles; aplicación de un impuesto más fuerte sobre las ganancias totales en la venta de bienes y raíces, tanto urbanos como rurales es pecialmente cuando no había construcción; también fueron elevados los impuestos federales a cigarrillos, refrescos, etc.

Estos ajustes tributarios siguieron siendo insuficientes como para calificarlos de fuentes capaces de financiamiento del gasto esta- tal, llevando por tanto a una deuda pública creciente que por una par te sirvió para apoyar el tipo de cambio del peso y por la otra para cubrir el déficit del sector público. Para adquirir esos préstamos Mé xico no tenía ningún problema

"el estancamiento de la economía de los E.U. significaba que los bancos estadounidenses tuvieran recursos ociosos porque había muy poca demanda para la inversión en ese país. Estos bancos estaban en forma repentina deseosos de prestarle a los gobiernos de América Latina sin imponerle muchas condiciones en general y en particular a México, por su reputación de monetarista conservador en los años anteriores." ⁸

Entonces, las reformas fiscales no pudieron mantener sanamente los gastos, siendo deficitarios los ingresos por esta vía, estos cambios no buscaron una afectación de fondo al sistema fiscal, su finalidad fue básicamente obtener más recursos mediante leves modificaciones. Lo mejor hubiera sido un solo cambio pero definitivo que redituara grandes alcances y no pequeños cambios.

El optimismo de conseguir mayores ingresos a través de las variaciones fiscales, también decayó al ser frenada

"por la amenaza de los empresarios de sacar sus capitales y llevarlos al exterior aumentando sólo las tasas de impuestos que deberían retener las instituciones que pagaban los intereses y dividendos a los inversionistas que optaban por permanecer en el anonimato." ⁹

Esa amenaza fue hecha realidad a partir de 1973. La situación para 1974 era bastante crítica y de ello estuvo consciente el pre

8. Fitzgerald "Desequilibrio 1970-1975", Mimeo. pág. 49.

9. Carlos Tello Macías. Op. cit., pág. 61.

sidente, al rendir su cuarto Informe de Gobierno hizo un enérgico llamado a los inversionistas, decía "algunos riquillos compraron algunas sumas no importantes de dólares con giros sobre Nueva York o para llevarselos a su casa pensando que en estos párrafos se iba a anunciar una devaluación."¹⁰

Este problema era agudizado por el temor a una devaluación, la reprimenda hecha por el presidente fue unida a las múltiples causas argumentadas por el sector empresarial para no invertir; puesto que ahora el Estado lograba recuperar el papel de impulsor en la economía, perdido durante el desarrollo estabilizador; esto, los empresarios no lo podían aceptar sin tener en cuenta que en el pasado ellos detentaron la responsabilidad y no fueron capaces de continuar con esa estrategia económica, porque las contradicciones fueron acumulándose, en vez de ser resueltas cuando aparecían.

Llegada la década de los setentas, la inversión privada no presentó el dinamismo anterior, empezando a disminuir sus inversiones. El Estado ante esa falta de participación se vio obligado a tomar en un grado mayor el papel tenido en el proceso productivo. Aunque realmente no aumentó la oferta de bienes y servicios como era necesario. Dedicándose a realizar inversiones en las cuales los rendimientos eran a largo plazo, afectando el proceso inflacionario; porque el

10. Luis Echeverría Álvarez "IV Informe de Gobierno", México, 1974, Secretaría de la Presidencia, pág. 122.

gasto público realizado daba inmediatamente capacidad adquisitiva a los sectores de la población que participaban del mismo, presionando sobre la oferta de bienes existentes.

El mínimo desenvolvimiento económico durante este sexenio cayó en el Estado...

"si éste no interviene habría languidez del capital y languidez de todo el sistema... Si no se hubiera dado la inversión pública. No habría posibilidad de garantizar un nivel mínimo de empleo como se logró con el gasto público en la llamada etapa de "desarrollo compartido", de no haberse dado el gasto público como se dio no hubieramos alcanzado siquiera el 2 % del crecimiento total del PIB. No hubieramos podido contener en general el decaimiento de la economía." 11

Prueba de que el peso de la actividad económica tuvo que ser sostenido por el gasto público, fue que a pesar de no contar con los recursos necesarios, al elaborar el presupuesto del penúltimo año de la administración pública, el gobierno aspiraba todavía poder contrarrestar la aparición estancacionista manifestada en los últimos meses de 1974; así, en la exposición de motivos del presupuesto, el argumento para no limitar los recursos decía "detener o reducir el gasto público podría provocar contracción en la actividad económica y tendría un impacto sobre el empleo y las condiciones de vida de los trabajadores." 12

11. Armando Labra "Dictamen de la cuenta pública 76", Económica, México, diciembre de 1977, pág. 135.

12. Secretaría de Hacienda y Crédito Público "Presupuesto de la Federación 1975", México, 1975, pág. 36 y 37.

Se comprendía perfectamente cómo ese camino no era el viable, pues en 1971 la política seguida fue un gasto estrecho, cuyos efectos pesaron bastante sobre la economía.

Es así como el gasto público total asciende a 360,200 millones de pesos para 1975, de éstos hubo una destinación de \$ 95,767 a inversión pública (ver cuadro 6), representando un 46.9 % dentro de la inversión total y un crecimiento de 21.6 %; mientras, cómo se ha dicho anteriormente, la inversión privada disminuía su parte en términos relativos, llegando a una tasa negativa de 1.9 %. La productividad también bajó en este sector de \$ 40,916 por trabajador a 34,930 millones de pesos en 1960, siendo que cada año había venido creciendo (ver cuadro 8).

La inversión canalizada al sector industrial siguió constituyendo la mayor de todos los sectores, en 1971 llegó a 41.6 %; en 1976 fue de 45.9 %, la más alta de todo el periodo; la menor se presentó en 1973 y fue de 32.5 %.

Interiormente el sector industrial tuvo prioridad en canalizar la mayoría de recursos hacia ramas como: petróleo, electricidad y siderurgia. Esta consideración era para asegurar al proceso productivo una fuente suficiente de insumos, que además de servir para superar los estrangulamientos existentes que estuvieron contribuyendo a acrecentar el proceso inflacionario, permitieran reducir las importaciones

de estos productos, ejemplo claro de esto fue el petróleo.

Dentro de la estructura fue comprendida la necesidad de hacer inversiones a largo plazo, aún cuando los frutos no los obtuviera el régimen realizador de las mismas. La canalización del gasto a este tipo de inversiones fue criticada al no comprender que sus efectos se dejarían sentir a través del tiempo. Ahora, el Estado pretendía empezar a corregir la tendencia favorecida por la primera etapa de industrialización en la que hubo una sustitución de bienes de consumo y algunos bienes intermedios requiriendo para ello distintos bienes de capital a los cuales no se les enmarcó dentro del proceso sustitutivo. "La participación de las industrias de bienes de capital dentro de la producción industrial apenas llegaba en 1970 al 10.1 % y se trataba de bienes de capital relativamente simples."¹³ Por lo tanto, el Estado, por medio de la creación o ampliación de sus empresas, dio principio a la búsqueda de una sustitución más ambiciosa de bienes de capital no producidos en el país, y cuya importación en el pasado había sido muy fácil.

Por tal motivo, fue iniciada la construcción de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas en 1971 y cuya formación del Complejo se haría durante los seis años del régimen y sólo hasta el último empezaría a

13. C. Gribmont y M. Rímez "La política económica del Gobierno de Luis Echeverría, (1971-1976), un primer ensayo de interpretación", Trimestre económico No. 176, México, 1977, Ed. FCE, pág. 786.

redituar el producto la inversión. O sea, el incremento de la oferta de bienes a corto plazo fue supeditada a la de largo plazo, lo ideal hubiera sido un incremento inmediato del volumen de bienes; no obstante se tuvo en cuenta la urgencia de empezar a desenvolver ya este tipo de producción, como requisito para continuar el desenvolvimiento económico mexicano.

Dicho Complejo tuvo una asignación de recursos de 15,000 millones de pesos y sólo hasta finales de 1976 quedó concluida la primera etapa. El apoyo a esta rama influyó para que la estructura de la inversión tuviera un cambio importante; los energéticos disminuyeron su participación relativa, aumentando la de otras actividades industriales, especialmente la siderúrgica y los fertilizantes. En términos generales, la inversión industrial aumentó su participación dentro del total, absorbiendo cerca de la mitad del incremento del gasto de inversión en el periodo 1971-76. No obstante el apoyo brindado al sector industrial, al igual que la economía, en su totalidad exhibió tasas de crecimiento muy bajas, como la de 1976 la cual decayó hasta 2.8 %, (en el año anterior había registrado también una disminución apreciable de 5.0 % respecto a los años anteriores) (ver cuadro 3).

Tal vez estas bajas encuentran parte de su explicación en la austeridad del gasto público admitido desde el segundo semestre de 1975 y recalado en 1976, desde la exposición de motivos de este último presupuesto, se sostuvo claramente la adopción de un gasto

menos expansionario que los anteriores, con el fin de "motivar" a la inversión privada, la cual a lo largo del sexenio permaneció pasiva y atacante en contra de la política de gasto público, por medio de esta decían que el Estado había violado las disposiciones establecidas, es decir, intervenía en campos que eran del dominio del sector privado, por ejemplo, la amplia participación lograda en la comercialización de bienes de consumo. La iniciativa privada ahí encontró otro motivo para explicar la disminución de su actividad.

En 1974, no obstante haber declarado a principio de año que incrementaría su colaboración, continuó igual a años anteriores, teniendo serios enfrentamientos con el Estado sobre todo al realizar una serie de críticas a la formación del Fondo nacional de fomento y garantía al consumo de los trabajadores. Otro factor fue la resolución tomada en agosto al hacer patente un aumento salarial del 35 %, llegando a un acuerdo del 22 % en septiembre, a pesar de la oposición de los empresarios, fue establecida, además, la revisión de salarios anual y no bianual como venía haciéndose. Esta medida significó para los empresarios una afectación a sus intereses, en el plano económico y político; por lo que disminuyeron aún más su inversión para el siguiente año (1975), cooperando a acentuar el estancamiento padecido a fines del año anterior, la tasa del PIB llegó sólo a 4.1 % y la del sector industrial 5.0 %; en general, todas las ramas del sector disminuyeron sus tasas.

Para 1976 la condición económica del país fue todavía más trágica, el crecimiento del PIB fue de 2.1 % (ver cuadro 5), menor al crecimiento poblacional considerado en 3.5 %.

En el sector industrial también decayó la tasa de crecimiento, aunque no hubo una disminución homogénea en las componentes de la misma; electricidad y minería presentaron crecimiento y las que registraron un movimiento contrario fueron construcción, manufacturas, etc. Por lo tanto, si bien había descensos o aumentos en la tasa de crecimiento industrial, no había un ritmo similar entre sus diferentes ramas, pues había años en los que unas elevaban su tasa de crecimiento y otras la disminuían.

La tasa positiva de la minería de 2.9 %, fue gracias a la modificación de la Ley Minera. El año anterior, 1975, la actividad había registrado una tasa negativa de 5.6 %, derivada del poco dinamismo de las demás industrias que redujeron sus actividades; además de esta ley, durante el sexenio, fueron dictadas otras de gran importancia por los alcances que pueden tener todavía, si se observa una rigurosa vigilancia en su desempeño.

En 1972 fue promulgado un nuevo decreto señalando incentivos fiscales y de otros beneficios que habrían de otorgarse a empresas que se apegaran al programa de descentralización industrial y de desarrollo regional. Este decreto establecía cuáles industrias nuevas o

en expansión podían recibir los beneficios de los impuestos federales, al establecerse en "zonas de interés de desarrollo nacional".

El nuevo decreto fue básicamente una actualización de la Ley de industrias nuevas y necesarias. La promulgación, además de promover la descentralización industrial, pretendía aumentar la oferta de bienes y la sustitución de aquellos que todavía estuvieran importándose.

Es importante mencionar que para formar nuevos centros industriales no bastaba con otorgar exenciones fiscales si no existía la infraestructura material adecuada. Esta última condición debía ser cumplida también por el Estado, el cual no podía enfrentarla por la falta de recursos.

Lo anterior explica la infuncionalidad de esta ley y lo prueba la concentración aún existente de industrias en el área metropolitana.

En marzo de 1973 fue aprobada por el Congreso la ley para regular la inversión extranjera, a fin de frenar su participación en la economía mexicana y así reprimir la desnacionalización. Esto era a nivel teórico, faltaba saber si ciertamente se cumplirían las leyes, porque eran un tanto flexibles.

"Este ordenamiento vino a delimitar en forma clara los sectores y las condiciones en que se aceptaba a la inversión extranjera. Estableció que México

aceptaba a la inversión extranjera cuando estuviera dispuesta a venir a asociarse en forma minoritaria con el capital mexicano, de manera que complementen el ahorro nacional y no venga a desplazar empresas que operen satisfactoriamente.

Fijó también las disposiciones que regulan tanto la participación extranjera en el capital de una empresa como en sus activos fijos y su administración. Para el cumplimiento de sus objetivos de vigilancia y control creó la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras." ¹⁴

Esta ley enmarcaba los campos en que debería participar cada una de las entidades inversionistas; inversión pública, inversión privada e inversión extranjera, a esta última se le fijaba un mínimo y un máximo de participación según la rama.

La iniciativa privada mexicana tomó esta ley como un factor de desaliento hacia la inversión extranjera directa, los hechos vinieron a demostrar lo contrario, al aumentar esa inversión de 42,373 millones de pesos a \$ 49,797. Esto demostró que de ninguna manera fue reprimida la inversión extranjera, siendo ajena a los problemas internos, lo que si hubo fue un cambio en la distribución, durante 1970 la industria de transformación participaba con 73.8 %, en 1975 con 75.1 % y en comercio con 15.5 %, después, con 11.4 %; en la industria extractiva de 6.3 %, cambió a 6.4 %.

14. Jaime Alvarez Soberanes "La regulación de la transferencia de tecnología", Comercio Exterior, México, julio 1976, pág. 30.

Dentro de las inversiones, E.U. fue el país que disminuyó su participación de 79.4 % en 1970, a 72.2 % en 1975, los demás países como Alemania, Gran Bretaña, Suiza, etc. la aumentaron. En aquel país las causas fueron sus problemas internos y no la ley. Esto demuestra que no hubo ninguna disminución en la inversión extranjera total sólo un cambio de recursos hacia sectores más convenientes a su interés.

En complementación a esta ley, se dictó la de Transferencia Tecnológica, la cual establecía una reglamentación en el uso de tecnología extranjera, "los límites de esta ley siguen siendo relativamente estrechos. A lo sumo podía racionalizar el empleo y costo de la tecnología creada en el centro. Dentro de tales límites muestra cierta eficiencia." 15

Este problema tecnológico fue fruto de la falta de una política de sustitución de bienes de capital no desarrollada por la actividad económica en las etapas anteriores; o sea, nunca se estimuló una política científico-tecnológica, porque el Estado permitió la importación indiscriminada de tecnología sin tomar en cuenta el costo económico y social que traería más tarde.

Un reflejo de esto es el bajo nivel del gasto total en estas

15. Idem, pág. 34.

actividades

"en México equivale a sólo 0.13 % del PIB; la casi totalidad de este exiguo gasto proviene del Estado, ya que apenas 5 % del gasto total en ciencia y tecnología es financiado por el sector privado.

Dicho porcentaje no sólo es inferior al registrado en países desarrollados, sino también en los países en condiciones similares de desarrollo o inferiores al nuestro.

En general a nivel latinoamericano de cada 10,000 habitantes tan solo 1.15 % se dedican a las investigaciones básicas, mientras que en los países industrializados la proporción es de 10.4 % por cada 10,000.

En el aspecto de las inversiones es igualmente desproporcional la relación mientras, los desarrollados invierten 1.2 % de su PIB, los latinoamericanos sólo el 0.2 %." 16

Lo anterior muestra cuáles fueron las condiciones para enfrentar el problema, siendo obvio que un conjunto de medidas legislativas por más bien intencionadas que estuvieran, no habrían de llevar al país a ser independiente tecnológicamente, porque en ellas mismas no se encierra la solución; puesto que no estimulan la capacidad de invención técnica de los mexicanos, que es lo realmente necesario.

Ello, desde mi punto de vista, es un problema complejo cuya solución si existe o llega a existir, no ha dejado verse o es a muy largo plazo, ya que el país no cuenta con recursos financieros y huma

nos capaces de desarrollar actividades de investigación tecnológica, en las que los resultados pudieran adaptarse en forma eficiente a la actividad productiva; porque los estudios que se hagan deberán partir de la tecnología ya existente, pero bien sabemos esto es imposible, ya que ni siquiera podemos asimilar la tecnología comprada por un periodo determinado, puesto que en cuanto termina el contrato de transferencia tecnológica, inmediatamente es renovado.

Tal parece que la dependencia tecnológica con aquellos países desarrollados, principalmente hacia E.U., habrá de continuar. He señalado ya que no existen las condiciones propicias para ser independientes; simplemente pensar en formar algún laboratorio de investigación o adaptación tecnológica para cualquier rama de producción, resulta imposible por los altos costos que nadie, ni el Estado se atrevería a solventar; porque no cuenta con ellos; ni el sector privado, al cual parece no interesarle mucho este aspecto. Entonces era y es imposible resolver un problema tan profundo con el dictado de algunas disposiciones legales.

Otra de las principales leyes expedidas, fue la de 1976, la Ley de patentes y marcas, la cual trató de cambiar la concepción en cuanto a propiedad industrial en el país, provocando cierta preocupación en las empresas internacionales en cuanto a su situación en el país; al parecer, constituía una amenaza de ley, ya que en algunos de sus artículos restringía ciertas libertades a las marcas comercia-

les de origen extranjero. Aún cuando la ley ha sido y es violada, sus beneficios son medidos de acuerdo a las divisas guardadas por el país a partir de su vigencia.

Una de las cosas positivas para implementar este conjunto de leyes fue haber puesto de manifiesto abiertamente la situación provocada por haber permitido la entrada extranjera, ya fuera directamente o a través de transferencia tecnológica.

Ahora bien, el gasto público trató de dar cierto auge al desarrollo de la industria de bienes de capital y de bienes intermedios; las inversiones, se ha dicho, requirieron de largo tiempo para empezar a aprovechar su rentabilidad; y si hubo cierto dinamismo en este sector, no fueron obtenidos los frutos deseados "la tasa de crecimiento de bienes intermedios se contrajo de 10 % en 1960-70 a 7 % en 1970-76, la de bienes de capital incluyendo consumo duradero de 12 % a 5 %."¹⁷

Uno de los problemas más graves sufridos por la economía durante el sexenio, al cual no escapó la industria fue la alta coacción sobre el nivel de precios, marcando un mayor peso al proceso inflacionario sobre todo a partir de 1973. Esta inflación desatada era producto según la inversión privada, del expansionario gasto público que

17. CEPAL, "Notas para el Estado económico de América Latina, México 1976", Rev. 2, México, 1977, pág. 10.

presionó fuertemente sobre la escasa oferta de bienes y servicios, elevando así los precios.

Ese gasto no logró incrementar la oferta al ritmo de demanda, siendo causa y efecto de la elevación de precios.

El incremento del gasto público fue la mejor arma de los empresarios para ocultar la verdadera causa del retraimiento de sus actividades; en un principio la posición presentada fue cautelosa, después la cambiaron con abiertos ataques al sector público.

En la configuración del proceso inflacionario tuvo mucho que ver ese sector al actuar por la vía de la especulación, pues al incrementar la demanda a un nivel mayor que la oferta, tendió a aumentar los precios en vez de la oferta de productos.

La inflación provocó demandas por parte de los obreros en el sentido de elevar los salarios, y cuando lo lograban, quienes obtenían mayores beneficios eran los obreros organizados en sindicatos fuertes. Esta situación donde el mejoramiento de una parte de la población de una clase es a costa de la otra, es característico del sistema capitalista, o sea no sólo hay una transferencia de beneficios de una clase a otra sino también dentro de una misma clase. Es necesario precisar que los incrementos salariales se trataron más bien

de una política de recuperación y no de alza de salarios real."¹⁸

En la carrera de precios y salarios siempre los primeros avanzan más, porque el avance de los primeros es en forma continua; mientras los salarios lo hacen periódicamente.

Hubo varios intentos para detener el ascenso inflacionario, entre ellos la elaboración, en marzo de 1973, de un programa mediante el cual el Estado establecía controles de precios y adecuada orientación del pueblo en sus compras. Este programa fue fácilmente desviado.

En julio del mismo año fue formulado un programa de 16 puntos, con el que se buscaba incrementar la oferta de bienes escasos, ya fuera por medio de la producción interna o de la importación; establecer un adecuado control de precios, orientación del consumidor, contracción del gasto público y dentro del mismo, un sano financiamiento; estimulación de la inversión privada.

El sector privado estaba ampliamente de acuerdo en lo referente al retraimiento del gasto público y de la política crediticia, pero no en el control de precios. El programa, al igual que los anteriores, tuvo poco éxito; puesto que la inflación siguió su carrera.

18. Gribmont y Rimez, op. cit. pág. 802.

En 1974 fue establecido un control de precios a 300 productos, control sin grandes efectos al elevar los precios el empresario antes de entrar en vigencia el programa. Posteriormente, el 2 de octubre, fue dispuesto otro control. Estos controles buscaban disminuir la inflación, que tenía raíces más profundas que no podían ser resueltas por medio de inspecciones en los precios, cuyos efectos eran nulos. Prueba de ello son los registros más altos cada año del nivel de inflación, disparándose a partir de 1973 (12 %).

La tasa mayor, durante el periodo, fue la de 1974 de 23.7 %.
(ver cuadro 9).

"Este fuerte incremento es explicable por los hechos ocurridos el año anterior, al darse un gran aumento en los precios del petróleo a nivel mundial, agravando tanto la inflación como las tendencias recesivas en las economías industriales, adoptando políticas restrictivas en el campo fiscal y monetario, con el propósito de moderar las presiones inflacionarias. Estas políticas a su vez redujeron la tasa de crecimiento de la actividad económica."¹⁹

Inclusive en 1975 fue admitido que en ese año y el anterior, la recesión económica había hecho los estragos más fuertes del periodo.

Frente a esta inflación, las industrias pequeñas y algunas

19. Declaraciones, "Aprobación de la Cuenta Pública 1976", Económica, México, diciembre, 1977, pág. 6-7.

medianas no pudieron seguir dentro del contexto económico, debido a los altos costos de los insumos para su producción; además, no contaron con créditos bancarios, al continuar la rígida política crediticia que encaminó los recursos hacia el financiamiento del creciente gasto público, que no sólo contó con esa fuente, sino también recurrió a la emisión monetaria y a una contratación mayor de créditos externos, además de los ingresos por impuestos y venta de bienes y servicios.

Esa tendencia de créditos tuvo como resultados que de cada peso depositado en el banco, durante 1975, sólo 42.6 centavos se canalizaran a las empresas particulares, siendo que en 1973 todavía se destinaban 87.8 centavos de cada peso.

Asimismo, para últimas fechas del sexenio el problema de dolarización enfrentado por la economía era demasiado fuerte y, por supuesto, se unía a los factores negativos que impedían la demanda de fondos para su inversión; era imposible demandar dólares debido al riesgo cambiario que implicaba esta moneda por las fluctuaciones presentadas.

La restricción de créditos afectó en mayor medida, a la pequeña y mediana industria; ellas no tuvieron fuentes propias de financiamiento, como las grandes empresas que monopolizaron el crédito, o pudieron ampliar su planta industrial con el uso de elevadas utilidades ganadas. Esta situación contradujo el objetivo propuesto al

inicio de la administración. Sin embargo, a este tipo de industrias se trató de ayudar mediante la creación de fideicomisos encargados de fomentar todo lo referente a la manufactura; el Fondo de garantía y fomento de la pequeña y mediana industria (FOGAIN) y el Fondo nacional de fomento industrial (FOMIN), Fondo nacional de equipamiento industrial (FONEI), el Fondo para el fomento de las exportaciones (FOMEX), que respaldaría a industrias cuya producción fuera principalmente para la exportación.

La formación de este conjunto de fideicomisos al término del periodo constituyó un instrumento de ataque al sexenio, al descubrirse varios fraudes cometidos por los funcionarios encargados de administrar los recursos, además de la crítica por las erogaciones para sostener el burocratismo existente en ellos.

También se creó la Comisión coordinadora de la industria siderurgica, que fue reconocida en 1972; así como la Comisión nacional tripartita, cuyas funciones consistían básicamente en dar orientación industrial. Muy a pesar de la gama de medidas elaboradas y puestas en marcha, el país no logró salir de la crisis característica del periodo de "desarrollo compartido", como le hizo llamar el ejecutivo

"Porque a esa crisis interna fue agregada la crisis internacional, o sea el desarrollo de la economía mexicana estuvo y está sujeto a vivir una doble --

crisis, la interna producto del agotamiento del modo estabilizador y la externa por la exacerbación del modo de producción capitalista. Teniendo también efectos sobre la inflación. De esa manera, el alza de precios en los mercados internacionales se convirtió para cada país, en un factor inflacionario exógeno y autónomo." 20

Esa inflación fue combinada con estancamiento económico, conjugación aparecida durante esta última crisis. Especialmente en México, a partir del segundo semestre de 1974; propensión que no pudo ser desviada no obstante haber crecido la inversión pública a 11.5 %, durante el sexenio en relación con los diez años anteriores 7.1 %. La inversión privada para esos años tuvo un movimiento contrario al bajar de 9.6 % a 5.0 % para las mismas etapas.

El estancamiento fue más elocuente en el último año de Gobierno, a causa de un sin número de factores, entre los que encontramos la discusión originada al formar el Comité empresarial mexicano por parte de los inversionistas, cuyo documento delimitaba y cuestionaba la intervención del Estado en la economía.

El más importante de esos factores fue la tensión existente sobre una posible devaluación, misma que fue aceptada el 31 de agosto. Los efectos resentidos por la industria fueron principalmente por el aumento de su deuda en el exterior, pues al devaluar la moneda

20. Idem, pág. 6.

los préstamos contratados en dólares anteriormente fueron aumentados, otro de los efectos fue un incremento en los precios de materias primas, componentes importados y del país, y costos crecientes de mano de obra.

Las empresas consideraron eran ellas las que habían sufrido las consecuencias de la devaluación en mayor grado. Todo esto vino a deteriorar todavía más la falta de entendimiento entre gobierno y empresa privada.

Los 4 últimos meses de gobierno estuvieron caracterizados por una fuerte inestabilidad jamás imaginada. Las contradicciones acumuladas ya no pudieron ser retrasadas; era necesario devaluar la moneda para fijar un tipo de cambio competitivo. Esta devaluación llevó a la adopción de un programa desarrollado por el FMI, en el cual se buscó apoyo, otorgando \$ 1,200 millones de dólares.

Fue puesto en marcha un programa que contenía una serie de lineamientos a los cuales había de supeditarse la economía hasta 1979, entre ellos estaba la recomendación de seguir una política austera de gasto público. Como es obvio, los resultados para 1977 no fueron nada optimistas, pero sí propiciaron alguna mejoría en comparación con los del año anterior.

La producción industrial se elevó en 3.1 % frente al 2.8 % de 1976. Dentro de ella, las industrias petrolera y eléctrica tuvieron

gran dinamismo, mientras que en la petroquímica y la construcción su cedió todo lo contrario. Los logros obtenidos fueron buenos en términos generales, el PIB llegó a 5.5 % a pesar de que la inversión priva da y pública disminuyeron su monto; la primera tuvo una caída de 3.1 % y la segunda de 6.3 %. Estas reducciones, se argumentó, fue ron una consecuencia de las condiciones del año anterior.

Como se ha podido observar, la inversión privada a lo largo del sexenio siempre encontró la forma de disfrazar su falta de canalización de recursos a la industria. Sin embargo, la explicación de esto se puede encontrar si se enfoca el análisis a partir del desarrollo estabilizador, que fue cuando surgieron las contradicciones más importantes.

En resumen, es importante dejar establecido que en la segunda mitad de los sesentas el deterioro del modelo era bastante gra ve, y las causas que impidieron a la inversión privada su participación dentro del proceso económico, como en años anteriores fueron:

- 1) La política de sustitución de bienes de consumo y ciertos bienes intermedios había llegado a la etapa final. Ahora el problema no era qué sustituir sino con qué; es decir, el proteccionismo estatal no dio lugar a desarrollar un progra ma tecnológico de bienes de capital para ir reemplazando los importados, porque no creó un inversionista decidido y

audaz como el que se requería. En el periodo estabilizador no fue prevenido ese grave cuestionamiento, el cual ahora estaba convertido en una seria limitación. No existía el instrumental necesario para pasar sin dificultades de una situación fácil a una compleja; faltó una presión estatal a la industria para desarrollar su propia tecnología.

- 2) El Estado dejó ese dinamismo característico de años anteriores, en cuanto a ampliar la infraestructura necesaria se refiere; el paquete de ese tipo de inversiones estaba agotado y era necesario un segundo impulso, siendo urgente desplegar una actividad similar a la realizada cuando empezó a implementarse el desarrollo industrial del país; faltó ese factor para incentivar la actividad, el cual también pudo palparse en otro tipo de bienes y servicios como el del petróleo, electricidad, etc.
- 3) Como consecuencia de la concentración del ingreso, el mercado enfrentaba una saturación porque la gran mayoría de la población no tenía recursos para adquirir las existencias, aún cuando había ya un fuerte crecimiento demográfico, que no alcanzaba para compensar el estancamiento. Por tanto las mercancías quedaban almacenadas, esto fue motivo de desaliento.

Un factor que afectó el crecimiento del mercado fue la tendencia a requerir de menos fuerza de trabajo, representando una menor disponibilidad de recursos para adquirir bienes y servicios.

- 4) La amplia capacidad industrial ociosa producto de la importación de tecnología que no respondió a las verdaderas necesidades de la economía. En esta utilización parcial influyeron los problemas de demanda hacia aquellas mercancías que no pudieron realizarse, optando por restringir la producción.
- 5) Otra causa fue la fuerza oligopólica de las empresas en la producción de diversos productos, en especial los duraderos. Esta concentración fue hecha principalmente por empresas extranjeras con las cuales la inversión privada mexicana no podía enfrentarse, ya que aquéllas, además de poseer una tecnología más avanzada, lanzaban productos de mejor calidad y a precios más bajos; entonces, definitivamente, el empresario nacional estaba convencido de no poder competir con aquellos; esto, en parte, fue resultado de que el Estado no exigiera o impusiera reglas de calidad a los productos. A nivel de exportaciones se refleja muy bien este problema, los productos mexicanos no gozan de la competitividad de algunos otros países.

- 6) La existencia de problemas, tanto de demanda como de oferta cuyos efectos se dejaban sentir directamente sobre la tasa de ganancia, tendencia que a principios de la década de los setentas era bastante pronunciada.

- 7) La restricción de la iniciativa privada fue afectada por el proceso inflacionario, tanto interno como externo, este último influyó en el aumento de precios de los bienes que el sector necesitaba importar para el desarrollo de su actividad. Ese proceso inflacionario fue producto de la crisis del sistema capitalista. La inflación interna también incidía sobre los costos de las materias primas repercutiendo principalmente sobre la pequeña y mediana industria, además disminuía el poder adquisitivo de los trabajadores, orillándolo a adquirir menos bienes industriales y de otro tipo. También no permitía tener previsiones más o menos confiables al empresario por los desequilibrios dados.

- 8) Otro de los problemas que agravó la insuficiente inversión fueron las consecuencias de la crisis agrícola, ya que ésta constituyó una de las bases de la formación industrial, al proporcionarle materias primas y alimentos básicos a precios bajos que permitieron mantener la fuerza de trabajo industrial en un estado que no presionara por un aumento salarial. Así, la agricultura menos podía ya obtener excedentes

exportables y por lo tanto, divisas para pagar parte de las importaciones hechas por el sector industrial, Entonces no era posible seguir sosteniendo a la industria, ahora tenía que conseguir esos productos a precios elevados en el exterior, sino quería detener su producción.

- 9) Podemos unir a esta cadena, el tipo de cambio fijo al traer como consecuencia una agravación de las exportaciones, pues el peso tenía una amplia sobrevaluación para esta época y, por lo mismo, no incentivaba las exportaciones de productos manufacturados, constituyendo un desaliento a la actividad.

El modelo de acumulación en el que había basado su ritmo la inversión privada, ahora no funcionaba, había llegado a su fin, y hacía falta una nueva estrategia que asegurara las ganancias del inversionista, ya que, este es guiado por beneficios monetarios y no de acuerdo a beneficios sociales, como lo hace la inversión pública. Como estuvo ausente la expectativa de seguir con la obtención de su tasa de ganancia, el sector privado se mostró pasivo, y como ya se ha repetido, trató de ver en el gasto realizado por el Estado la causa de esa pasividad.

CONCLUSIONES:

En el análisis del sector industrial se puede observar que la canalización del gasto público a esa actividad no cambió en nada la situación prevaleciente al inicio de la década, y sirvió de fundamento a la iniciativa privada para poder esconder su falta de participación en el proceso productivo, ya que no quiso reconocer que la disminución del ritmo de su intervención fue debida principalmente a que el modelo de desarrollo seguido durante los 10 años anteriores llegó a su fin. Esto era causa de la ineficiencia de ese sector empresarial por no saber prolongar aquella estrategia, puesto que los problemas fueron estructurados en forma cada vez más preocupante.

Los empresarios de la naciente industria, ni siquiera se preocuparon de la existencia de ellos; estos inversionistas estaban demasiado ocupados en incrementar sus ganancias, sin reflexionar que esa fuente de utilidades iba siendo afectada por diversos factores adversos.

La nula reflexión fue propiciada al adoptar el Estado un papel paternalista sin visión, o sea, éste siempre vio a la inversión privada en su primera etapa de formación; pero no pensó que podría llegar a madurar, porque ni siquiera lo intentó. De haber obtenido la madurez necesaria las condiciones de desarrollo en la etapa analizada, habrían sido más favorables y sin tantas trabas para continuar

el desenvolvimiento.

Entonces el mal viene de años atrás y no fue generado durante el "desarrollo compartido", como así lo presentó el sector privado a los ojos de la población sobre todo mediante campañas de publicidad que fueron bastante elocuentes para hacer saber la desaprobación de la mayor participación del Estado.

Uno de los elementos más importantes con que contó para ese aumento de dinamismo fue el gasto público, cuyo monto otorgado a la industria rindió resultados mínimamente optimistas. Básicamente se dedicó no a incentivar la oferta de bienes y servicios; sino a dar recursos monetarios al pueblo. No amplió las inversiones, solamente aquellas cuya función era de gran prioridad si quería continuarse con el progreso del país (como: hierro, petróleo, etc.), registrando con ello un problema porque las inversiones fueron a largo plazo y no para obtener resultados inmediatos.

Esta fue una decisión en la que el presidente no tomó tanto en cuenta su prestigio personal, porque los frutos de ellas se alcanzaron al término del sexenio y sobre todo en los años siguientes, dejando el beneficio a los sexenios inmediatos. Esto quiere decir que estaba tratándose de corregir fallas del desarrollo estabilizador.

Ese gasto público no rindió los intereses previstos porque al igual que en otras ramas, el Estado no desarrolló un programa inin

dustrial que pudiera caracterizar al sexenio, lo que hubo fueron programas pequeños pero que no contenían las medidas del sector para resolver sus necesidades en forma global.

Esto llevó a un desperdicio de recursos porque al no fijarse los objetivos en un programa, las necesidades iban siendo resueltas bajo la marcha, o sea, conforme aparecían se les destinaba determinada cantidad de recursos debido a esto el gasto público realizado en esta etapa, ha sido ampliamente criticado.

Prueba de la falta de coherencia fue la creación de varios fideicomisos formados para apoyar la industria. Hubiera sido mejor la creación de uno solo; pero mejor acoplado a las estrecheces del sector industrial, el cual se ha visto fue sostenido por los recursos estatales y gracias a ellos puede hablarse de tasas de crecimiento en la industria, aunque fueron bajas en términos generales.

Un caso típico de que el gasto público era el soporte lo constituye la industria de construcción, la que al momento de ya no contar con el auxilio del gasto estancó su desarrollo. Por tanto, el gasto no pudo dar su apoyo al sector con la intensidad que fue requerida porque no contó con los recursos suficientes. Además de que dio prioridad a industrias claves para la continuidad del desarrollo económico industrial en este caso encontramos a la industria petrolera o la siderurgia. Empezó a sentar las bases para un desenvolvimiento más avanzado; pero

otros quedaron olvidados, o la misma situación económica no permitió cumplir, por ejemplo, no pudo realizarse aquella descentralización industrial anunciada al principiar la administración pública, aún cuando hubo ciertos incentivos para diversificar los polos de desarrollo de la industria, siguió quedando la concentración en sólo tres ciudades del país, por ser donde mejor puede llevarse a cabo la actividad al existir todas las condiciones necesarias. Además, de que la inversión privada no estuvo ni siquiera trabajando donde ya existía, mucho menos iba a invertir en otros lugares.

Un objetivo cuyo cumplimiento fue nulo, es el referente al fomento de la pequeña industria, porque en esta etapa vivió la más grave situación acentuada en los últimos meses del año, a causa de la devaluación, al carecer de poder no fue posible desviar los efectos negativos sobre otros sectores como lo hacen las grandes industrias.

Si se revisan los giros industriales se verá como fueron cancelados muchos de los registros pertenecientes a esas pequeñas industrias; también debe tomarse en cuenta que las condiciones económicas del país fueron afectadas por la crisis del capitalismo, ya que al formar México parte de ese sistema, está sujeto a sufrir las repercusiones de la misma, siendo ésta la más desastrosa de las crisis, ello fue reconocido en 1975.

Por tanto, no pudo lograrse mucho en cuanto a desarrollo,

al tener encima los efectos de crisis paralelas: una, la del modo de producción; y la otra, la del modelo de desarrollo estabilizador.

C U A D R O N o . 1

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA INVERSION

A ñ o	Inversión Total	Inversión Pública	Inversión Privada
1970	----%	----%	----%
1971	-4.2	-21.7	6.4
1972	11.3	42.0	-1.0
1973	16.3	33.5	4.7
1974	7.0	-1.6	13.8
1975	6.9	21.6	-1.9
1976	-3.0	-7.5	0.9

FUENTE: C. Tello Macías, op. cit.

C U A D R O N o . 2

INVERSION PUBLICA Y PRIVADA 1970-1976
(millones de pesos)

A ñ o	Inversión Pública		Inversión Privada		Total
	Absoluto	%	Absoluto	%	
1970	29,205	36.9	50,000	63.1	79,205
1971	22,398	27.9	57,600	72.1	79,998
1972	33,298	33.0	67,500	67.0	100,798
1973	49,838	38.6	79,100	61.4	128,938
1974	64,817	34.9	120,600	65.1	185,417
1975	95,767	46.9	108,300	53.1	204,067
1976	108,611	44.2	136,950	55.8	245,561

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública 1970-1976.

C U A D R O N o . 3

TASAS DE CRECIMIENTO DEL SECTOR INDUSTRIAL

A ñ o s	Total %	Construcción %	Minería %	Petróleo %	Energía Eléctrica %	Manufacturas %
1971	2.5	-2.6	0.4	2.8	8.0	3.1
1972	9.4	16.0	1.5	6.2	11.4	8.7
1973	8.5	15.5	10.5	4.5	11.0	8.0
1974	7.0	5.8	14.5	15.9	10.1	5.4
1975	5.0	5.8	-5.6	11.3	6.6	3.9
1976	2.8	0.0	2.9	8.6	7.4	1.8

FUENTE: Banco de México

C U A D R O N o . 4

PRODUCTO INTERNO INDUSTRIAL
(Cifras en miles de millones de pesos de 1960)

Año	Industria	Minería	Petróleo, coque	Manufacturas	Construcciones	Energía Eléctrica
1970	101.6	2.9	12.7	67.0	13.6	5.4
1971	104.7	2.9	13.1	69.7	13.2	5.8
1972	114.8	3.0	14.2	75.8	15.3	6.5
1973	125.1	3.2	14.7	82.2	18.0	7.0
1974	134.0	3.6	16.8	86.9	19.1	7.6
1975	140.7	3.4	18.7	90.3	20.2	8.1
1976	144.6	3.5	20.3	91.9	20.2	8.7

FUENTE: Banco de México

C U A D R O N o . 5
P R O D U C T O I N T E R N O B R U T O

Año	Tasa de crecimiento %
1971	3.4
1972	7.3
1973	7.6
1974	5.9
1975	4.1
1976	2.1

FUENTE: Banco de México

C U A D R O N o . 6

PARTICIPACION DE LA INVERSION EN FOMENTO INDUSTRIAL
1958-1976
(millones de pesos)

Año	Inversión Pública total	Inversión en fomento ind.	Participación %
1958	6,190	2,375	38.4
1959	6,352	2,313	36.4
1960	8,376	3,133	37.4
1961	10,372	4,908	47.3
1962	10,823	4,611	42.6
1963	13,821	4,842	35.0
1964	17,436	5,447	31.2
1965	13,049	5,779	44.3
1966	15,475	7,719	49.9
1967	21,057	8,520	40.5
1968	23,314	8,749	37.5
1969	26,339	9,593	36.4
1970	29,205	11,097	37.9
1971	22,398	9,328	41.6
1972	33,298	11,481	34.5
1973	49,838	16,222	32.5
1974	64,817	23,346	36.0
1975	95,767	39,754	41.5
1976	108,611	49,955	45.9

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal 1958-1976.

C U A D R O N o . 7

INVERSION PUBLICA FEDERAL PARA EL FOMENTO INDUSTRIAL
1970 - 1976
(millones de pesos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Fomento Industrial	11,097	9,328	11,481	16,222	23,436	39,754	49,955
Electricidad	4,147	3,166	3,904	5,822	7,321	12,491	15,537
Petróleo y petro <u>q</u> uímica	5,440	5,288	6,250	7,708	10,181	14,684	21,202
Siderurgia	740	420	359	1,053	3,576	8,372	7,694
Otras inversiones	770	454	968	1,639	2,358	4,207	5,522

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal 1970-1976.

C U A D R O N o . 8

PRODUCTIVIDAD POR HOMBRE OCUPADO
(miles de millones de pesos de 196)

	<u>1960</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>
PIB	150.5	306.7	329.8
Actividad Primaria	24.0	35.2	35.4
Sector Industrial	43.9	104.7	114.6
Servicios y otros	82.6	166.8	179.8

MILES DE TRABAJADORES

	<u>1960</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>
Fuerza de Trabajo	11,332	13,124	13,452
Actividad Primaria	6,142	5,158	5,313
Sector Industrial	2,147	2,992	3,080
Servicios y otros	3,043	4,974	5,059

PESOS DE 1960 POR TRABAJADOR

	<u>1960</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>
Productividad	13,281	23,369	24,517
Actividad Primaria	3,908	6,824	6,663
Sector Industrial	20,477	34,993	37,208
Servicios y otros	27,114	33,534	35,541

C U A D R O N o . 8

PRODUCTIVIDAD POR HOMBRE OCUPADO
(miles de millones de pesos de 1960)

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>
PIB	354.1	375.0	390.9	390.7
Actividad Primaria	36.1	37.2	37.7	36.9
Sector Industrial	125.1	134.0	140.7	144.6
Servicios y otros	192.9	203.8	212.5	217.2

MILES DE TRABAJADORES

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>
Fuerza de trabajo	13,800	14,177	16,597	17,301
Actividad Primaria	5,461	5,571	6,784	7,000
Sector Industrial	3,169	3,275	4,028	4,268
Servicios y otros	5,170	5,331	5,785	6,033

PESOS DE 1960 POR TRABAJADOR

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>
Productividad	25,659	26,451	23,552	23,045
Actividad Primaria	6,610	6,677	5,557	5,271
Sector Industrial	39,476	40,916	34,930	33,880
Servicios y otros	37,311	38,229	36,733	36,002

FUENTE: Dirección General de Estadística.

C U A D R O N o . 9

INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

A ñ o	Indice	Tasa de crecimiento %
1968	100	---
1969	103.9	3.9
1970	108.7	4.6
1971	114.6	5.4
1972	120.3	5.0
1973	134.8	12.0
1974	166.8	23.7
1975	193.1	15.8
1976	224.2	16.0

FUENTE: Indicadores Económicos del Banco de México.

VI. SECTOR DE DESARROLLO SOCIAL.

Dentro de las finalidades planteadas por el gobierno al inicio del sexenio, estuvo la de otorgar un mayor gasto a las obras de beneficio social tales como educación, vivienda, servicios médicos y otras, ya que a este sector no se le había dado la importancia merecida por tener que apoyar la industrialización del país; además, se pensaba que los problemas surgidos de esta rama irían resolviéndose gracias al desarrollo alcanzado. Esto no ocurrió y el problema fue agravado por el crecimiento demográfico.

El presidente Echeverría proclamaba al iniciar su mandato:

"si consideramos sólo cifras podríamos pensar que hemos vencido el subdesarrollo. Pero si contemplamos la realidad circundante tendremos motivo para muy hondas preocupaciones. Un elevado porcentaje de población carece de vivienda, agua potable, alimentación, vestido, servicios médicos, educación, etc."¹

Bajo este contexto, se propusieron grandes objetivos como el de incrementar la escolarización de la población, incluyendo a los adultos; se trataría de que ésta llegara a las zonas rurales y estaría encaminada a lograr un nivel técnico acorde con el tipo de actividades

1. Banco de Comercio Exterior, "La política económica del Nuevo Gobierno", México, 1971, pág. 82.

desempeñadas en el campo.

También se buscaría beneficiar a ese sector con la extensión de servicios asistenciales; asimismo, se impulsaría la construcción de viviendas con sistemas más baratos; para ello, habría una asignación importante de recursos hacia esta rama, que repercutiría en un incremento del nivel de vida tan precario para la mayoría de la población.

A partir de 1971 surgen varios cambios en cuanto a gasto público para este sector, no obstante la política contraccionista del primer año de gobierno. Bajo el marco de objetivos planteados fue creado el INFONAVIT para cubrir el problema habitacional. La política de recursos asignados a esta área propició un efecto en cadena al impulsar ampliamente a todos los factores que intervienen en la industria de la construcción; logrando también cierta redistribución del ingreso a la población al tener que emplear fuerza de trabajo para el desarrollo de estas actividades. Así, de 862.2 mil personas ocupadas en el sector público se pasa a 1214.6 mil personas, o sea más de un millón, un crecimiento del 59.1 %, siendo necesario un aumento de \$ 20,000 en 1971 a 54,000 millones de pesos en 1975, para el pago de sueldos y salarios de estos empleados, los cuales estuvieron concentrados principalmente en el sector Gobierno (74.8 %) y dentro de éste, los dedicados a educación fueron la mayoría. En las entidades paraestatales hubo un 25.2 % del crecimiento.

El aumento de personal en el sector público se prestó a una de las principales críticas de la administración

"una de las características fundamentales del régimen echeverrista fueron, un crecimiento extraordinario de una burocracia inepta resultando una carga pesada para el estado mexicano, porque crecer la burocracia por crecerla, por simple afán populista de encontrar en la burocracia uno de los cauces del reparto de riqueza social es falso."²

Se pretendía ver en el aumento de personal una de las causas del proceso inflacionario. Esto en parte era verdad, pero fue una causa indirecta al poseer poder adquisitivo toda esta gente y no encontrar una oferta suficiente capaz de satisfacer la demanda; los precios sufrieron incrementos ya que como se ha mencionado, sólo el Estado estaba enfrentando la actividad económica, el sector privado se había mantenido estable.

Además, ese gasto público en cierta forma trataba de estimular al sector empresarial. Por tanto, fue necesario la creación de empleos, con los cuales pudieron contar con cierta capacidad de compra, atenuando la situación de desempleo; problema de los más agudos durante esta administración

"si el gasto público no interviene en este periodo no hubiera sido posible contener la tasa de desempleo, no hubieramos podido contener en general

2. Opinión emitida por el Dip. Jorge Garabito al criticar la cuenta pública en 1976.

el decaimiento de la economía. Por eso es realmente aberrante la afirmación de que en el gasto público el gobierno en general es el causante de la inflación."³

Gracias al gasto público, hubo cierta actividad e inclusive durante dos años se registraron tasas de crecimiento del PIB, mayores a las obtenidas durante el desarrollo estabilizador; pero fue sólo por el despliegue de recursos hechos a través del Estado.

Desde principios de su régimen, el presidente Echeverría es tuvo consciente de el cambio necesario, en cuanto al papel jugado por el Estado. Dentro del contexto económico mexicano era urgente abandonar el concepto tradicional de intervención estatal, según la cual consistía principalmente en promover, apoyar y dar todo tipo de protección al sector privado, llevando con esto a que se apropiara la dirección de la economía durante la etapa estabilizadora, la cual se encontraba con un cúmulo de contradicciones que no permitían ya al sector empresarial tener la misma atracción en sus inversiones. La situación conservadora agravaba aún más las precarias condiciones de la población, "reconociéndolo el nuevo gobierno e invocando una etapa de "desarrollo compartido", introduciendo varias medidas para el efecto de corregir los grandes desequilibrios económicos y sociales."⁴

3. Intervención del Dip. Armando Labra al criticar la cuenta pública en 1976.
4. Clark W. Reynolds, Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador", México, Trimestre Económico No. 176, FCE, octubre 1977, pág. 1009.

El Estado, por medio del gasto público, se propuso enfrentar las necesidades sociales, valiéndose de la creación de institutos como FONACOT (1973), con el fin de introducir a trabajadores de bajos ingresos en el consumo de bienes duraderos a bajas tasas de interés, propiciando o proporcionándoles no sólo créditos, sino actuando como aval de ellos.

Por otra parte, también se dio fomento a CONASUPO, ampliando su actividad por medio de tiendas establecidas, tanto en la ciudad como en el sector rural. Obviamente, las ampliaciones de las instituciones del sector público en el comercio fueron atacadas por los empresarios, al considerar que estaban invadiendo campo de su actividad, sin analizar que esos organismos ayudados por los subsidios estaban dando poder de compra a un sector poblacional más amplio, que se traducía en un incremento de demanda por los productos, principalmente, de la empresa privada (ver cuadro 2).

Esos subsidios ayudaban, tanto a la protección del salario real de los trabajadores como al sector privado, al darle a precios bajos los bienes y servicios del sector paraestatal, a pesar de significar para éstas serios déficits; inclusive, "llega a decir la iniciativa privada que la creación de ese tipo de fideicomisos trafa aparejado un retroceso, pues era como volver a las tiendas de raya."⁵

5. Carlos Tello Macías, La política económica en México 1970-1976, México, Siglo XXI, 1979, pág. 101.

Pero se ha visto que el fin primordial de esas medidas era proteger el salario de la población, agravado por el grado de inflación registrado; siendo necesario realizar algunas reformas a la Ley del Trabajo como la de 1975, al cambiar la revisión bianual de los salarios, a una revisión anual; así como aumentos de emergencia en 1973 (20 %), 1974 (22 %), y 1976 (23 %).

A diferencia de los dos primeros años, en 1976 no se decidió eximir de los incrementos a empresas que hubieren negociado nuevos salarios en los meses anteriores a la devaluación. Así, muchas compañías se vieron afectadas por incrementos de 35 % a 40 % (la combinación del incremento de emergencia y el de las negociaciones regulares) en sus costos de mano de obra, lo que contribuyó a empeorar aún más el panorama empresarial posdevaluatorio.

También fue creada la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, que no era una dependencia sumamente necesaria, ya que muchas de sus funciones fueron cumplidas por otros departamentos de la Secretaría del Trabajo.

Aún cuando no funcionaron ciertas medidas "todo el gasto hecho tenía la finalidad de orientarse al fortalecimiento de la infraestructura de los recursos humanos de que dispone el país."⁶ Así, la asignación de recursos durante el primer año, al igual que en los de

6. Gerardo Bueno, Opciones de política económica, después de la devaluación, México, Tecnos, 1978, pág. 33.

más sectores, disminuyó en -36.7 %, respecto a 1970 (ver cuadro 3 y 4); también se puede observar que hubo grandes fluctuaciones, o sea no hubo una situación homogénea durante el sexenio; en algunos años se registraron fuertes crecimientos como los de 1972 y 1973. En la segunda mitad del sexenio la tasa disminuyó pero sin llegar a ser negativa. Estos recursos fueron destinados a ampliar los servicios urbanos y rurales, la educación e investigación en todas las áreas del país; construyendo 55 mil aulas para enseñanza primaria, 31 escuelas secundarias técnicas pesqueras, 136 industriales y 623 agropecuarias. Respecto a escuelas de educación superior, las principales fueron 6 Colegios de Bachilleres, 76 centro de estudios tecnológicos agropecuarios y 6 de estudios científicos y tecnológicos marinos.

El IPN amplió 14 centros de estudios científicos y tecnológicos, y sustituyó las instalaciones de otros 2. La UNAM construyó 5 nuevos CCH, 4 escuelas de estudios profesionales. Se edificaron nuevas instalaciones para el Colegio de México, Centro Regional de Enseñanza Técnica Industrial del Soconusco, 17 institutos tecnológicos agropecuarios, 8 tecnológicos pesqueros, 28 institutos tecnológicos regionales.

Asimismo, para incrementar y elevar las investigaciones, fue creado el CONACYT, el Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, etc. No obstante haber incrementado los re-

cursos para apoyar la actividad educacional, no fue posible hacerla llegar hasta las áreas rurales, donde la población campesina está dispersa. Favoreciendo a las zonas urbanas y a zonas rurales de población concentrada. Por tanto, la propuesta de incorporar la población en edad escolar o con deseos de hacerlo al sistema educativo fracasó.

Otro de los renglones de inversión a obras de beneficio social fueron los centros médicos asistenciales, cuyo gasto público en inversión durante el sexenio fue de 15.019 millones de pesos, recursos insuficientes para darle a la población el mínimo de seguridad y salubridad, inclusive de un poco más de 60 millones de personas en 1976 sólo eran derechohabientes alrededor de 20 millones, una tercera parte. Aquellos 40 millones tuvieron que ser atendidos cuando no contaban con recursos económicos por la SSA, cuyo servicio ha sido financiado por el Estado, pasando su asignación de 1,701 millones de pesos en 1971, a \$ 6,237 en 1976. Aunque hacía ya algunos años que la SSA empezaba a cobrar ciertas cuotas en dinero a los usuarios, haciendo con ello imposible la entrada de la población marginada, con lo cual se alejaba de el fin propuesto al inicio del régimen, de ampliar los servicios asistenciales y de seguridad a toda la población.

Dentro del sector encontramos el apartado referente a vivienda, cuyos programas estuvieron a cargo de un conjunto de organismos e instituciones tales como BANOBRAS, INDECO, INFONAVIT (para los trabajadores de empresas privadas), el FOVISSSTE (para los trabaja

dores al servicio del Estado), el FOVIMI (para los miembros de las fuerzas armadas, etc. Durante este periodo fueron constituidas 72,500 viviendas representando el 22 % del total de viviendas construidas. El total de recursos para dichos programas fue de 5,584 millones de pesos (ver cuadro 5).

La finalidad del gasto a ese tipo de actividad, llevaba implícita la atención a uno de los problemas más graves de la economía: el desempleo, ya que la industria de la construcción juega un papel preponderante en la actividad económica, debido a sus efectos en cadena; prueba de ello es la creación de 800 mil empleos por ella misma, más 463 mil que pertenecen a la fabricación de materiales de construcción (estos datos son de 1974; o sea, representaba el 26 % de la PEA); por lo tanto, a la vez que era manejada la política de una mayor construcción de viviendas para mejores condiciones de vida, cuyo fin fue secundario, se estaba fomentando la creación de empleos por medio del gasto realizado; pero precisamente por depender del gasto público esa industria estuvo sujeta a sufrir las fluctuaciones registradas por aquél, "luego de la devaluación, entre septiembre y octubre de 1976, 500 mil trabajadores de la industria de la construcción quedaron desocupados."⁷

Lo anterior demuestra como el Estado a través de sus re-

7. Alejandra Moreno Toscano, México Hoy, la crisis en la ciudad, México, Edit. Siglo XXI, 1979. pág. 120.

curso estuvo apoyando, aunque no el crecimiento, si el sostenimiento de la economía, y el total de gasto hecho buscaba amortiguar la depauperización cada día mayor de los sectores populares.

CONCLUSIONES:

El gasto realizado en este sector por la composición misma de sus renglones no estuvo destinada a expandir la oferta de bienes de consumo, sino más bien su demanda cuya presión no encontró respuesta para incrementar el stock de mercancías derivando en parte a elevar los precios, es decir, el gasto público fue absorbido por el sector empresarial a través de ese mecanismo, y no con un aumento en la producción, contribuyendo a aumentar el nivel de inflación, cuyo origen no fue por el aumento de gasto público, sino por causa y efecto del mismo; porque sin la realización de ese gasto, la economía hubiera caído en una crisis mayor y más pronto; pero precisamente gracias al gasto público, la crisis culminó hasta los últimos meses del sexenio con la devaluación.

Lo que sí puede ser ampliamente criticable fue el gran número de organismos creados para hacerse cargo de una sola actividad llevando a un gasto corriente innecesario, además de provocar un desorden total en los planes, programas y decisiones de los mismos.

Cada sector contaba con más de 3 organismos para llevar a cabo su trabajo, provocando como ya se dijo arriba, duplicidad o incongruencia en la determinación de alguna obra, ello desembocó en gastos mal aplicados. El gasto hecho en este sector de bene--

ficio social, pretendió cierta redistribución del ingreso al tratar de fomentar los programas de alfabetización en los adultos, o que un mayor número de personas pudieran adquirir viviendas, etc., pero ese gasto no logró resolver esos problemas y al terminar el sexenio la población presentaba condiciones peores que al inicio.

C U A D R O N o . 1

MONTO DESTINADO A SERVICIOS PERSONALES 1970-1975
(millones de pesos)

A ñ o	Gasto en personal
1970	20,229
1971	22,568
1972	25,134
1973	31,473
1974	38,600
1975	54,454

FUENTE: Instituto Politécnico Nacional, "Estructura del Gasto Público 1940-1975."

C U A D R O N o . 2

MONTO EN SUBSIDIOS 1970-1975
(millones de pesos)

A ñ o s	Subsidios al consumo y ayudas
1970	4,573
1971	5,584
1972	7,508
1973	22,024
1974	26,504
1975	32,234

FUENTE: Instituto Politécnico Nacional, Estructura del Gasto Público
1940-1975.

C U A D R O N o . 3

INVERSION PUBLICA FEDERAL EN
BENEFICIO SOCIAL 1958-1976
(millones de pesos)

A ñ o	Inversión total	Inversión de Beneficio Social	Participación dentro de la inversión total
1958	6,190	876	14.1
1959	6,352	863	13.6
1960	8,376	1,885	22.5
1961	10,372	1,756	16.9
1962	10,823	2,272	20.9
1963	13,821	3,982	28.8
1964	17,436	5,552	31.8
1965	13,041	2,413	18.5
1966	15,475	3,424	22.1
1967	21,057	4,769	22.6
1968	23,314	6,199	26.6
1969	26,339	7,365	27.9
1970	29,025	7,919	27.2
1971	22,398	5,015	22.4
1972	33,298	9,099	27.3
1973	49,838	13,924	27.9
1974	64,517	14,492	22.4
1975	95,767	16,554	17.3
1976	108,611	17,804	16.7

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal
1958-1976.

C U A D R O N o . 4

TASA DE CRECIMIENTO DE LA INVERSION EN
BENEFICIO SOCIAL 1958-1976

Año	Inversión en Beneficio Social	Tasa de Crecimiento
1958	876	--
1959	863	-1.5
1960	1,885	118.4
1961	1,756	-6.8
1962	2,272	29.4
1963	3,982	75.3
1964	5,552	39.4
1965	2,413	-56.5
1966	3,424	41.9
1967	4,769	39.3
1968	6,199	29.9
1969	7,365	18.8
1970	7,919	7.5
1971	5,015	-36.7
1972	9,099	81.4
1973	13,924	53.0
1974	14,492	4.1
1975	16,554	14.2
1976	17,804	7.6
Tasa media	1958-64 - 50.8	
	1965-70 - 13.5	
	1971-76 - 32.6	

FUENTE: Elaborado en base a datos del Cuadro 3.

C U A D R O N o . 5

INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL EN BENEFICIO SOCIAL 1970-1976
(millones de pesos)

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
A) Total Beneficio Social	7,919	5,015	9,099	13,924	14,492	16,554	17,804
1) Servicios urbanos y rurales	4,871	2,991	4,146	7,284	7,512	7,506	6,806
2) Centros médicos y asistenciales	1,406	610	1,412	3,276	2,761	3,425	3,535
3) Educación e inversión	1,061	1,230	2,034	2,199	3,022	4,602	5,046
4) Vivienda	261	161	1,417	1,089	1,041	778	1,062
5) Otras inversiones	320	23	90	76	156	243	1,355

Total 1971-1976

A) 76,888

1) 36,245

2) 15,019

3) 18,133

4) 5,548

5) 1,943

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal 1970-1976.

VII. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

Uno de los sectores económicos más importantes por su participación en el monto de inversión pública es transportes y comunicaciones, constituyendo una forma de subsidio a la inversión privada, la cual ha considerado que este sector es uno de los que realmente debe tener intervención estatal. Para los empresarios privados, invertir en una carretera o en la construcción de vías no representa ganancias directas, esas son actividades propias del Estado como forma de fomentar la inversión privada.

La participación de este sector en el volumen de inversión pública durante el desarrollo estabilizador fue de 24.4 %, o sea una cuarta parte. Visto por periodos presidenciales, el porcentaje ha ido disminuyendo: de 1958 a 1964 fue de 26.5 %, y de 1965 a 1970 de 22.5 %; de 1958 a 1970 sólo fueron constituidas 1,012 kms. de vías, en tanto la cobertura en caminos fue ampliada en 37,444 kms. para el mismo periodo.

Respecto al transporte aéreo su crecimiento ha aumentado constantemente de 76 millones de kms. recorridos en 88 mil vuelos durante 1958, pasó a 154 millones de kms. en 186 mil vuelos en 1970.

El transporte marítimo incrementó sus operaciones comerciales, en 1958 recibió 9,330 embarcaciones; se desembarcaron 3,849 mil toneladas y 11,810 pasajeros. Hacia 1970, para los mismos conceptos, fue 14,093, 13,021, 148,770 respectivamente.

En el renglón de telecomunicaciones, en 1958 existían 453,124 teléfonos y en 1970, 1'516,675.

En términos generales esta era la situación encontrada por la nueva administración pública 1971-1976.

En el primer año de gobierno, el gasto público en inversión para el sector disminuyó 20.9 %, en relación a 1970, debido a la política cautelosa de gasto adoptada ese año.

A partir de 1972 fue cuando surge el empuje hacia una mayor intervención estatal por medio del gasto, de ello participa la rama de transportes y comunicaciones que es tan importante para el funcionamiento de la economía, al permitir cuando está de acuerdo a las necesidades del desarrollo económico, una eficiente distribución, tanto de materias primas como de productos.

El proporcionar la infraestructura física adecuada es otro incentivo para promover la inversión privada. Así este sector aumenta su tasa de crecimiento, a partir de 1972 en 71.6 %, en comparación con 1971, siendo la tasa más alta durante todo el sexenio segui-

da de la de 1973. Los dos mejores años de crecimiento económico durante el sexenio, fueron también los mejores para este sector (ver cuadro 1); sin embargo, su tasa registró fuertes disminuciones hasta llegar a 5.0 % en 1976.

El área de caminos y puentes tiene la mayor participación del gasto, en la inversión destinada (ver cuadro 2). Los proyectos más importantes iniciados al principio del sexenio fueron: la carretera fronteriza del norte, que une Tijuana con Matamoros; la que va desde Tijuana hasta la frontera con Guatemala; ampliación y mejoramiento de la carretera de alta velocidad que une la Cd. de México con el centro industrial de Toluca; conclusión de la carretera que comunica Toluca con el centro turístico de Zihuatanejo; construcción de la carretera Córdoba-Veracruz y Temac-Pachuca.

Al finalizar el periodo, México contaba con un total de 191,830 kms. de carreteras (ver cuadro 3), diez años antes sólo tenía 61,847 kms. No obstante esta ampliación, México no cuenta con una red caminera adecuada, ya que algunas partes son insuficientes por el volumen cada vez mayor de operaciones, principalmente en las entradas y salidas de las ciudades, sobre todo las industriales y turísticas. En términos generales la red, al terminar el sexenio, una apenas dos quintas partes del territorio nacional.

Es conveniente mencionar la importancia dada a la construc

ción de caminos de mano de obra, cuyo fin, además de conectar al mercado nacional diversas zonas regionales, pretendía en cierta forma redistribuir el ingreso al emplear mano de obra campesina desempleada o subempleada, que proporcionaría recursos y disminuiría la emigración del campo a la ciudad.

Según la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, durante 1971-1976 se terminó la construcción de aproximadamente 73,106 kms., de este tipo de caminos.

La otra clase de transporte terrestre importante en nuestro país, es el sistema ferroviario, el cual desde la década de los cincuenta ha tenido un crecimiento muy mínimo en longitud de vías. De 1958 a 1970, fueron incorporados 1,895 kms. de vías; en 1971-1976 la construcción de vías fue de 451 kms. (ver cuadro 4). La escasa ampliación de la red fue insuficiente a ello se le agregó la carencia de equipo rodante y locomotoras, cuyo conjunto de deficiencias representó un gran obstáculo para el transporte local y el adecuado desarrollo del comercio exterior. Inclusive en 1973, sobre un programa de emergencia, se invirtió en la adquisición de 3,000 carros de carga usados y 38 locomotoras diesel, además de los comprados a la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A. Para fines de 1976, Ferrocarriles Nacionales de México, que representa el 80 % del tráfico ferrocarrilero en México, trabajaba con 1,890 locomotoras diesel eléctricas, 26,000 vagones de carga y 1,615 vagones para pasa-

jeros y correos.

Este servicio ferroviario siguió constituyendo durante el periodo un subsidio a la inversión privada, porque a pesar de insuficiencia de ingresos públicos para solventar el creciente gasto público, fue hasta 1974 cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes autorizó un aumento del 25 % en las tarifas de carga por ferrocarril; era el primero que se concedía en los últimos quince años. Posteriormente, en 1976, fue incrementado en 20 %. Aún con estos aumentos que significaron más ingresos, la situación financiera de Ferrocarriles Nacionales siguió siendo deficitaria. Para el último año de gobierno, los ingresos ascendieron a \$ 7,702 y los egresos a \$ 8,616 millones de pesos.

Por lo tanto, lo que para la inversión pública se traduce en pérdidas, para la inversión privada se traduce en ganancias a través de precios subsidiados.

Esta situación de mantener fijos o bajos los precios de las empresas estatales, es un papel del cual ya no puede desprenderse el Estado, pues la reacción como protesta por el cambio de precios de esta empresa fue bastante violenta.

Debido a su importancia, el sistema ferroviario ocupó el segundo lugar del monto de gasto de inversión, mostrando aumentos graduales, con excepción del primer año en que fue adoptada una política

de gasto público restrictivo, y el último año, por el estallido de la crisis y también por los lineamientos seguidos de gasto público austero.

Por su participación en el total de inversión pública, el sistema marítimo ocupa el tercer lugar del sector. No obstante haber ascendido el gasto en inversión a 5,063 millones de pesos en todo el sexenio, el sistema continuó estando caracterizado por instalaciones anacrónicas que impidieron el sano desarrollo del comercio.

Además de los recursos canalizados por el Estado principalmente en los años 1973, 1974 y 1975, se pretendió dinamizar el sistema con otros elementos, tales como el decreto presidencial de 1971 que creó la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, a través de la cual fueron establecidas varias empresas paraestatales para el desempeño de la actividad marítima, en todos los puertos principales del país, como Veracruz, Manzanillo, Mazatlán, Progreso, etc.

Al mismo tiempo se instalaron zonas fiscales en estos puertos para agilizar los trámites especialmente de exportación.

Posteriormente, en 1973, el gobierno derogó la ley que había creado la empresa descentralizada Puertos Libres Mexicanos y en su lugar creó nuevas empresas en los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz. La creación de esas empresas independientemente de su función no resolvieron los cuellos de botella en el sistema portuario

y las líneas navieras siguieron perdiendo interés en los puertos mexicanos.

El servicio aéreo es el área de los transportes a la cual le fue destinada menos inversión durante el periodo, ésta llegó a 4,282 millones de pesos. Dedicándola a programas de construcción y mejoramiento de aeropuertos.

En la rama de telecomunicaciones, el gasto de inversión, pese a la escasez de recursos enfrentado por la administración, experimentó continuos incrementos, el mayor fue de 404.3 % registrado en 1973. En promedio la tasa de crecimiento de la inversión en este renglón fue de 94.8 %.

Una de las principales empresas dedicadas a esta actividad es Teléfonos de México, en la que el gobierno participa con el 51 % del capital; la cual instaló durante el sexenio, 1.8 millones de aparatos telefónicos, siendo que en 1970 apenas existía alrededor de 1.5 millones. En este servicio, como en el telegráfico y postal, los aumentos en el precio sucedieron en los últimos años de gobierno. Por lo tanto el gasto estatal realizado para proporcionar esta infraestructura tuvo que obtener su ingreso de otras fuentes.

La participación del gasto público en inversión del sector transportes y comunicaciones, en el total de la inversión, puede verse en el cuadro 5.

CONCLUSIONES:

El gasto público dirigido hacia el sector de transportes y comunicaciones fue un gasto encaminado a la ampliación o mejoramiento de la infraestructura económica, porque dentro de la división de actividades hecha entre el sector privado y sector público, corresponde a éste último llevarla a cabo; aunque este gasto fue de los mayores en relación con los otros sectores; los problemas de insuficiencia de carreteras o puertos adecuados para las operaciones no terminó. Es necesario asentar que aún cuando el gasto en este sector fue de los principales, su participación, dentro de la inversión pública total, no aumentó si es comparada con el sexenio anterior.

El gasto hecho en este sistema por formar parte del sector servicios, no incrementó la producción interna de bienes de producción; pero sí presionó sobre el Estado para que no dejara de invertir en él, teniendo que recurrir a diversas fuentes de financiamiento, porque los ingresos con los cuales debió respaldarse el gasto fueron insuficientes; ya que, por ejemplo, una de las fuentes que debieron generar ingresos fueron las empresas estatales; en este caso las prestadoras de servicios públicos, las cuales aumentaron hasta los últimos años del sexenio sus tarifas, siendo que sus precios debieron ser revisados desde el principio del régimen. Estos precios bajos fueron una de las formas de seguir protegiendo al sector privado, porque ya sea directa o indirectamente ellos son los beneficiados de

este tipo de política; en tanto al Estado le queda hacer frente a los déficit y seguir apoyando a todos los sectores económicos, principalmente los considerados como estratégicos en el desarrollo.

C U A D R O N o . 1

TASA DE CRECIMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL
EN COMUNICACIONES Y TRANSPORTES 1970-1976

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Transportes y Comunicaciones	--	-20.9	71.6	60.6	22.8	27.6	5.0
Ferrocarriles	--	-46.4	23.9	87.2	55.1	49.9	-0.9
Caminos y puentes	--	3.1	82.5	24.1	-6.7	21.7	13.7
Servicios aéreos	--	29.1	273.1	-55.2	298.4	-11.6	-22.0
Servicios marítimos	--	-42.5	24.9	98.1	13.7	29.7	-71.3
Telecomunicaciones	--	11.00	63.2	404.3	35.4	28.8	26.1
Otras inversiones	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaborado en base a datos del cuadro 2.

C U A D R O N o . 2

INVERSION PUBLICA FEDERAL EN COMUNICACIONES
Y TRANSPORTES 1970-1976
(millones de pesos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
CONCEPTO							
Transportes y Comunicaciones	5,802	4,589	7,877	12,651	15,541	19,827	20,826
Ferrocarriles	1,704	914	1,133	2,121	3,289	4,933	4,891
Caminos y puentes	2,624	2,706	4,939	6,131	5,719	6,958	7,911
Servicios aéreos	141	182	679	304	1,211	1,071	835
Servicios marítimos	720	414	517	1,024	1,164	1,510	434
Telecomunicaciones	336	373	609	3,071	4,158	5,355	6,755
Otras inversiones	277	--	--	--	--	--	--

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal 1970-1976.

C U A D R O N o . 3

LONGITUD DE LAS CARRETERAS 1958-1976
(kilómetros)

Año	Total ¹	Terracerfas	Revestidos	Pavimentados
1958	32,121	2,334	7,328	22,459
1959	37,505	3,359	9,330	24,816
1960	44,892	6,710	11,203	26,979
1961	49,600	7,353	13,310	28,937
1962	53,540	8,983	14,840	29,717
1963	57,038	9,678	15,883	31,477
1964	60,440	10,748	16,506	33,186
1965	61,252	8,448	18,373	34,431
1966	61,847	6,642	19,083	36,122
1967	63,452	6,563	19,534	37,355
1968	65,255	6,618	19,776	38,861
1969	67,696	6,800	20,522	40,374
1970	69,565	6,539	21,079	41,947
1971	72,752	6,206	20,654	43,892
1972	122,627	43,458	31,620	47,549
1973	154,524	47,434	56,262	50,828
1974	175,389	52,919	66,236	56,234
1975	184,392	56,488	68,946	58,958
1976	191,830	59,647	72,474	59,709

1 A partir de 1972 incluye 30,071 kms. de carreteras no construidas por la SAHOP, además los caminos de mano de obra rural.

FUENTE: Secretaría de Programación, Agenda Estadística.

CUADRO No. 4
LONGITUD DE VIAS FERROCARRILERAS
1958-1976

Año	Longitud de vías (kms.)	Tasa de Crecimiento
1958	23,457	--
1959	23,293	-0.7
1960	23,369	0.3
1961	23,487	0.5
1962	23,501	0.1
1963	23,793	1.2
1964	23,618	-0.7
1965	23,672	0.2
1966	23,826	0.7
1967	23,977	0.6
1968	24,129	0.6
1969	24,120	-0.03
1970	24,468	1.4
1971	24,501	0.1
1972	24,698	0.8
1973	24,670	-0.1
1974	24,864	0.8
1975	24,912	0.2
1976	24,952	0.2

FUENTE: Secretaría de Programación, Agenda Estadística.

C U A D R O N o . 5

INVERSION PUBLICA FEDERAL EN
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

1958-1976
(millones de pesos)

Año	Inversión Pública total	Inversión en transporte y comunicación	Participación en el total
1958	6,190	2,096	33.9
1959	6,352	2,377	37.4
1960	8,376	2,491	29.7
1961	10,372	2,494	24.0
1962	10,823	2,706	25.0
1963	13,821	3,135	22.7
1964	17,436	3,543	20.3
1965	13,049	3,409	26.1
1966	15,475	2,902	18.8
1967	21,057	4,902	23.3
1968	23,314	5,461	23.4
1969	26,339	5,841	22.2
1970	29,025	5,802	19.9
1971	22,398	4,589	20.5
1972	33,298	7,877	23.7
1973	49,838	12,651	25.4
1974	64,817	15,541	23.9
1975	95,767	19,827	20.7
1976	108,611	20,826	19.5

Participación media

1958-64	26.5
1965-70	22.3
1971-76	22.3

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal
1958-1976.

VIII. SECTOR TURISMO

El sector turismo tan dinámicamente desenvuelto durante la década de los cincuentas, había ido perdiendo importancia al financiar con sus ingresos una parte cada vez menor del déficit de la balanza comercial.

En la segunda mitad de los sesentas la balanza de servi--cios cubrió sólo una cuarta parte del déficit comercial. De ahí la importancia por reactivar la actividad turística.

El gobierno del presidente Echeverría propuso, a su ini--cio, reorganizar los programas de fomento al turismo, tratando de desarrollar nuevas zonas de atracción turística, en el litoral del Caribe, frente a las costas de Quintana Roo; en el litoral del Pacífico, en los Estados de Guerrero, Michoacán, Jalisco y Colima; y en el litoral del Golfo de California.

Lo anterior pretendía tres fines principales: primero, proporcionar una mayor oferta de empleos; segundo, descentralizar la actividad económica y tercero, obtener ingresos en el exterior por este servicio.

Para ello, el primer año de administración, el gasto en inversión fue de 56 millones de pesos, no alcanzando a representar ni

el 1 % en el total de inversión.

Asimismo, fue formado el Fideicomiso SECTUR para apoyar la actividad. Ese gasto canalizado favoreció el proyecto que implicaba la realización de dos polos de atracción turística situados en Cancun e Ixtapa-Zihuatanejo, empezando por la ampliación y creación de obras de infraestructura y construcción de nuevos hoteles.

A lo largo del sexenio siguió transfiriendo recursos a este sector, pero fueron mínimos, hasta 1975 alcanzaron a representar el 1.1 % del grueso de la inversión (ver cuadro 1).

La tasa de crecimiento del gasto en inversión en este sector presentó aumentos considerables y siempre fue positiva (ver cuadro 2). No así el desarrollo de la actividad, la cual estuvo muy ligada a las fluctuaciones de la economía europea y estadounidense, por ejemplo, en 1971 hubo un incremento de turismo hacia México como efecto de la devaluación del dólar. En 1973 volvió a darse otro impulso, a causa nuevamente de la devaluación del dólar y a la revaluación de varias monedas fuertes de Europa que provocaron un alza fuerte en el precio de los servicios turísticos en esos países. En ese mismo año, el Congreso aprobó una nueva ley para promover y desarrollar el turismo. Fueron medidas para devolver al sector el dinamismo de años atrás. En el IV Informe de Gobierno, el Presidente Echeverría reiteraba su importancia "La actividad turística genera empleos con

bajos requerimientos de inversión y propicia el crecimiento en varias ramas."1

En efecto, el gasto ejercido en el sector presionó sobre la industria de la construcción contribuyendo a acelerar la inflación. Uno de los principales problemas de la economía que junto con el estancamiento formaron un nuevo fenómeno económico: la estanflación. A este estancamiento no escapó el sector turismo, presentando una disminución en el volumen de ingresos en 1975, respecto al año anterior; esa reducción fue de 11.1 % (ver cuadro 3). En términos absolutos los ingresos ascendieron a 800 millones de dólares.

Entre los factores que afectaron la actividad ese año estuvieron la recesión económica internacional que perjudicó a las naciones industrializadas, en especial a E.U., país de donde provienen alrededor del 85 % de los visitantes extranjeros. El aumento interno en los precios de servicios turísticos causado por esas presiones inflacionarias, cuya posibilidad de controlarlas fue nula, pese a todos los esfuerzos realizados por el Estado, como los programas anti-inflacionarios y control de precios; otra causa fue el aumento del impuesto al consumo del 15 %, antes había sido del 4 %, en hoteles, restaurantes, bares, etc. En julio, esta situación fue modificada para el turismo ex

1. Luis Echeverría Alvarez, IV Informe de Gobierno, México, Secretaría de la Presidencia, pág. 120.

tranjero . Por otra parte, surgió el famoso boicot judío para no visitar México, debido al voto otorgado por este último en las Naciones Unidas contra el sionismo como forma de racismo.

Consecuentemente, de la noche a la mañana la industria turística nacional recibió miles de cancelaciones de viajes programados. Por ello las perspectivas positivas del turismo para el invierno 1975-1976 se vieron limitadas. El presidente trató de explicarlo como "un mal entendido", dando la tarea de arreglar la situación al Secretario de Relaciones Exteriores.

En los meses posteriores a la devaluación no hubo los resultados esperados. Por tanto, puede apreciarse que la reactivación del sector turismo no sólo dependió de medidas económicas como el aumento del gasto en inversión realizado durante el periodo. También influyeron en gran medida los determinantes políticos .

El último de los sectores de la inversión pública es Administración y Defensa cuyo monto presentó un continuo crecimiento con excepción de 1973 (ver cuadro 4).

CONCLUSIONES:

El sector turismo como renglón de la balanza de servicios no pudo recuperar el papel jugado años atrás como compensador del déficit comercial, debido a las crecientes importaciones hechas y por que el superavit de ingresos por turismo exterior empezó a declinar su tasa de crecimiento, a partir de la segunda mitad del sexenio, presentando un índice negativo a causa de la posición política adoptada por el presidente Echeverría en el foro de las Naciones Unidas contra el sionismo; dándose cuenta ya muy tarde de los efectos negativos que tal decisión provocó, y repercutiendo directamente en una disminución de turistas judíos residentes en E.U.

A los múltiples factores adversos existentes en la economía y que obviamente incidieron sobre la actividad turística, encontramos otros de política equivocada. Además, en los discursos era exhaltada la importancia del turismo y se proponía transferir mayor volumen de recursos, pero ello no ocurrió así, ya que el sector a lo largo de la administración tuvo una participación muy mínima dentro del total de gasto en inversión realizada. Inclusive en los dos últimos años es cuando apenas alcanza una participación del 1 %.

Esta baja inversión pretendía ser complementada por un fideicomiso para este sector. El objetivo principal de la creación del fideicomiso durante la administración fue hacer llegar más rápidamente

Los recursos hacia las áreas en donde se aplicarían. Pues el mecanismo de operación en estas instituciones esta diseñado para otorgar créditos en forma más directa y rápida que otros organismos.

CUADRO No. 1

PARTICIPACION DEL SECTOR TURISMO EN LA
INVERSION PUBLICA TOTAL 1971-1976
(millones de pesos)

Año	Inversión Pública total	Inversión en el sector turismo	Participación %
1971	22,398	56	0.25
1972	33,298	140	0.42
1973	49,838	221	0.44
1974	64,817	394	0.61
1975	95,767	1,030	1.07
1976	108,611	1,372	1.26

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal 1971-1976.

C U A D R O N o . 2

INVERSION PUBLICA FEDERAL EN EL
SECTOR TURISMO 1971-1976
(millones de pesos)

Año	Inversión	Tasa de crecimiento
1971	56	---
1972	140	150.0
1973	221	57.9
1974	394	78.3
1975	1,030	161.4
1976	1,372	33.2

FUENTE: elaborado con datos del Cuadro 1.

C U A D R O N o . 3

INGRESOS Y EGRESOS EXTERNOS DEL
SECTOR TURISMO (1970-1976)
(millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Ingresos	415.0	461.0	562.6	724.2	842.0	800.1	835.6
Egresos	169.7	172.2	220.4	258.0	334.8	399.4	423.1
Superávit	245.3	288.8	342.2	466.2	507.2	400.7	412.5
Tasa de crecimiento	--	8.5	8.8	16.7	4.3	-11.1	1.4

FUENTE: Informe Anual, Banco de México.

C U A D R O N o . 4

INVERSION PUBLICA FEDERAL EN
ADMINISTRACION Y DEFENSA 1970-1976
(millones de pesos)

Año	Inversión total	Inversión en administración y defensa	Participación %
1970	29,205	466	1.6
1971	22,398	307	1.4
1972	33,298	1,170	3.5
1973	49,838	865	1.7
1974	64,817	1,117	1.7
1975	95,767	2,058	2.1
1976	108,611	4,621	4.2

FUENTE: Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal 1970-1976.

IX FINANCIAMIENTO DEFICITARIO DEL GASTO.

Todos los gastos del Estado, como los de cualquier entidad, deben estar totalmente financiados. En el caso del Estado, las fuentes del financiamiento pueden ser tanto internas, como externas. Dentro de las primeras, se encuentra la carga impositiva, la cual "se entiende como la suma de los ingresos presupuestales efectivos del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los municipios y las aportaciones de los trabajadores y los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT)"¹, los ingresos propios constituidos por la venta de bienes y servicios públicos; el crédito bancario; encaje legal; emisión monetaria y colocación de bonos; en las fuentes externas, la más importante es el endeudamiento externo. Estas fuentes, que constituyen la estructura de ingresos del estado serán analizadas a lo largo de la etapa 1971-1976.

1. Ingresos obtenidos por la carga impositiva.

En México, la etapa anterior a 1970, en lo referente al sistema tributario, estuvo caracterizada por la existencia de una muy baja carga impositiva con respecto al producto bruto; en nuestro país

1. Luis Bravo Aguilera, "La política impositiva", en opciones de política económica en México después de la devaluación, México, Tecnos 1978, pág. 162.

está relación no solamente estaba por debajo de la que exhibían los países capitalistas desarrollados, sino que era aún menor de los países que tenían un nivel de desarrollo similar al de México.

Con esta situación, se tuvo como objetivo "fortalecer las finanzas públicas al no poder seguir equilibrando el déficit del sector público con el endeudamiento externo... Lo cual quiere decir que se requería captar recursos adicionales para lograr el equilibrio presupuestal, la redistribución del ingreso entre la población y la mejor distribución de los ingresos tributarios entre municipios, estados y federación."²

Para lograr lo anterior, se introdujeron inmediatamente diversas medidas y así incrementar los niveles de recaudación. En 1971 fueron las siguientes: 1) Se aprobó una tasa de 10 % en el impuesto sobre ingresos mercantiles para bienes y servicios suntuarios, ya que su consumo revelaba una capacidad económica elevada. 2) Se amplió la base del impuesto al ingreso global de las personas físicas, al quedar sujetos a este tipo de impuestos las personas físicas que obtuvieran un ingreso gravable superior a \$ 100,000.00 aún cuando estos provinieran de una sola fuente. 3) Se generalizó la aplicación del gravamen sobre las ganancias de capital, sin importar el tiempo transcurrido entre la

2. Banco Nacional de Comercio Exterior, "Declaración del Secretario de Hacienda dictada el 18/XII/70", en Política Económica del Nuevo Gobierno, pág. 226-227.

adquisición y la enajenación, o entre la constitución y la fusión o liquidación de la sociedad que produce la ganancia. 4) Se igualó el tratamiento fiscal a los pagos, regalías y asistencia social, dada su similar naturaleza y la necesidad de eliminar una diferencia que servía para eludir esos pagos. 5) Se reformó el régimen de depreciación de bienes de capital.

Estas reformas al sistema tributario no fueron vistas con buenos ojos por el sector privado e inmediatamente estalló en ataques contra esta medida. Así comenzaron las fuertes pugnas entre el sector público y el sector privado con respecto a la carga impositiva, a lo largo de todo el periodo de Echeverría. Estas pugnas versaron sobre todo en el hecho de que en ese sexenio la iniciativa privada perdió la influencia que había tenido en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la discusión sobre modificaciones al sistema tributario, ya que esta Secretaría constituyó una de las bases de la estrategia estabilizadora, porque al diseñar cualquier reforma lo hacía conjuntamente con los empresarios y estos, obviamente, reprobaban cualquier afectación a sus ganancias, por eso no lo aceptaron.

"En 1972 el Gobierno adopta nuevas medidas para modernizar su sistema de recolección y control de impuestos. A fines de este año el Ejecutivo tenía ya elaborada una propuesta de reforma total al sistema tributario, la cual fue duramente criticada por la iniciativa privada y la banca central,

los que efectuarían fuertes presiones a lo largo del período para que dicha reforma no se llevara a cabo."³

Aún así, los ingresos totales del sector Gobierno aumentaron en términos absolutos de \$ 57,727.6 millones en 1970, a \$ 79,857.8 millones en 1972. En este aumento los ingresos tributarios tuvieron una participación de \$ 29,792.1 a \$ 37,836.2 millones de pesos (ver cuadros 1 y 2).

Para el difícil año de 1973, en el cual el Estado tuvo que hacer frente a la recesión que empezó a sentirse más fuertemente en la economía, por entonces el sistema tributario sufrió algunas adecuaciones, entre las que se pueden citar: la adecuación a la ley del impuesto sobre la renta; el aumento del 3 % al 4 % de impuestos mercantiles; la autorización de una tasa de depreciación anual del 35 %, tasa que se hizo aplicable a equipo utilizado para el desarrollo de nuevos productos o nueva tecnología; un impuesto más fuerte sobre las ganancias totales en la venta de bienes y raíces urbanos o rurales; se aumentó el impuesto federal a los cigarrillos, variando la imposición entre 33 y 235 % del precio de fábrica por cajetilla; también se subió el impuesto aplicado a la industria de la construcción del 2 al 2.5 % según el valor de los contratos realizados; y el impuesto a la venta de refrescos fue elevado en un 25 %.

3. Fitzgerald, "Política de estabilización en México", El Déficit fiscal y el equilibrio macroeconómico, 1960-77, Mimeo, pág. 21.

Como resultado de estas modificaciones, el impuesto sobre la renta aumentó 23.7 % con respecto a 1972, el de ingresos mercantiles 50 %; los impuestos a la producción y al comercio de bienes y servicios 20.6 %, y el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal 16.7 %. Estas modificaciones señalan que el intento era castigar a las actividades rentistas y especulativas; pero es necesario tener en cuenta que el proceso no era nada fácil, ya que no sólo se afectaban los intereses económicos, sino también los políticos. Esta fue la causa más importante de preocupación para el sector privado, al darse cuenta de la pérdida de su peso político sobre las decisiones que seguiría tomando el Gobierno.

En el año de 1974 las condiciones de financiamiento del Es-
tado no fueron más halagadoras que el año anterior. Las modificaciones
fiscales más importantes, a principios del mismo, fueron las hechas a
la Ley Federal del Impuesto sobre la Renta, entre las cuales encontra-
mos los aumentos de 60 hasta 100 % en el impuesto federal sobre tenen
cia de automóviles aplicables a los vehículos de modelos 1971 a 1974;
se registró un aumento del 100 % en el impuesto a los refrescos que
pagan las compañías embotelladoras; se aumentaron notablemente los
impuestos a vinos y licores de producción nacional e importados, aún
cuando al mismo tiempo se puso en vigor una estructura uniforme de
impuestos para estos productos; ya que anteriormente el impuesto so-
bre las bebidas alcohólicas variaba marcadamente entre un Estado y

otro; se aumentó de 10 a 15 % el impuesto de lujo sobre los automóviles nuevos con precio de \$ 55,000.00 ó más; se aumentó el impuesto federal sobre comunicaciones que comprende el uso telefónico, aumentado 100 % para el uso regular; además, hubo una modificación general al Código Aduanero, ampliando las facilidades para traer equipo y mercancías a México, sobre todo de las que utilizan exclusivamente las compañías maquiladoras dedicadas a la exportación. Hubo también modificaciones sustanciales en los impuestos federales relativos al desarrollo de la silvicultura, pesca, ensamble de automóviles, obtención de productos del trabajo y de las bebidas alcohólicas.

Estas reformas, tal parece, buscaban disminuir la brecha existente entre gastos e ingresos, pero no representaron una modificación cualitativa a la estructura impositiva que venía del desarrollo estabilizador; puesto que las adecuaciones eran mínimas y afectaban sobre todo los ingresos por trabajo y no los de capital, existiendo una contradicción en la política tributaria que, por un lado, buscaba una redistribución del ingreso a través del gasto corriente, cuya finalidad era aumentar el consumo a todo tipo de bienes y servicios de la población y, por el otro, esta redistribución era afectada directamente por la carga del sistema impositivo al factor trabajo. Por lo tanto, estos cambios pequeños al sistema, seguían siendo de los más bajos en comparación con la mayoría de los países.

A fines de ese mismo año fueron puestas en práctica nue-

vas medidas fiscales, consideradas por algunos científicos como las de mayor profundidad e importancia en todo el régimen. Entre dichas medidas destacaron la elevación de la tarifa en el impuesto al ingreso global de las personas físicas; el aumento del impuesto sobre la renta referido a los gastos deducibles del ingreso gravable de las empresas, la recaudación de este impuesto llegó a 36,337.9 millones de pesos; cantidad que en términos relativos representó un incremento de 39.3 con respecto a 1973 (ver cuadro 3); también hubo modificaciones sobre los impuestos a los rendimientos de capital obtenidos en el extranjero y sobre las inversiones inmobiliarias; al arrendamiento de inmuebles; al ingreso de los profesionales, y a los ingresos mercantiles. A partir de esto, los ingresos obtenidos por impuestos registraron un aumento de 40.1 %, con respecto al año anterior.

El presupuesto en 1975 continuó con la tendencia de aumentar el gasto público para sacar al país de la recesión económica en que había entrado; pero en esta carrera del gasto público y los ingresos tributarios, los primeros siguieron teniendo una clara ventaja. En ese año se hicieron leves reformas fiscales; se modificó el impuesto a la renta personal; se modificó el impuesto sobre los ingresos mercantiles para algunos artículos de consumo popular como tabaco, cerveza, etc.; se aumentó en un 15 % al consumo, la imposición a bares, hoteles y restaurantes; el impuesto predial también fue aumentado sustancialmente. Con estas modificaciones el Estado esperaba un aumento de

los ingresos tributarios en un 50 %; pero se consiguió tan solo un aumento del 43.1 %, con respecto al año anterior. En 1975 ya se notaba un cambio del coeficiente carga fiscal sobre PIB. Durante décadas este coeficiente no había podido superar el 12.5 %; para 1975, éste ya sobrepasaba el 16 %.

Para 1976, podemos decir que ya todos los intentos por hacer una reforma fiscal en México habían fracasado. Las amenazas de fuga de capitales de la iniciativa privada, respaldadas por las autoridades monetarias, bloquearon efectivamente todos los intentos y propuestas que al respecto hizo el Ejecutivo. A fines del periodo, el sistema tributario mexicano no había podido sacudirse de las taras que lo habían caracterizado durante la década 1950-60. El sistema impositivo era regresivo, afectaba más a los que menos ingresos recibían, más de las dos terceras partes de los ingresos tributarios provenían de los impuestos al trabajo y el capital prácticamente estaba exento de gravámenes fiscales. Para una mejor idea de la participación de cada uno de los ingresos tributarios en su total puede verse el cuadro 4.

2. Ingresos propios.

Otra fuente de ingresos del Estado la constituyen los ingresos propios; es decir los ingresos que reciben las paraestatales a partir de la venta de los bienes y servicios que producen. En una economía, como la de México, donde existe un sector de empresas públicas

relativamente grande el financiamiento del Estado, a partir de las ganancias netas de sus empresas, debiera ser una de las más importantes; sin embargo, este tipo de financiamiento, también denominado ahorro propio, no constituye una fuente importante; por el contrario, en muchos casos, el Estado ha tenido que subvencionar a sus empresas.

En el periodo que aquí se estudia se quiso remediar esta situación, a partir de un cambio de la política de precios en los bienes y servicios de las empresas paraestatales, lo cual sólo se logró plasmar a fines del año 1973; año en el que se elevaron las tarifas eléctricas -se incrementaron un 30 % en promedio-, fueron aumentados los precios de los hidrocarburos -con un aumento del 35 % en promedio-.

Estas modificaciones permitieron que el presupuesto general de ingresos diseñara recibir 73,817 millones de pesos, que equivalieron a un 25.4 % más que el año anterior, ese total fue dividido en: ingresos de organismos descentralizados 44,140 millones de pesos; empresas propiedad del Gobierno 12,470 millones de pesos y financiamientos de organismos y empresas 17,207 millones de pesos (ver cuadro 5). Lo cual representa una participación de 42.5 % en el total de ingresos del sector público.

Para el año siguiente, los recursos obtenidos por la venta de bienes y servicios de las empresas del sector público siguieron manteniéndose más o menos estables; aunque hubo ligeros aumentos en el

precio de la gasolina, del servicio telefónico, del servicio postal y de la electricidad. Estos aumentos no pudieron compensar el alza de costos de las empresas paraestatales producto de la agudización del proceso inflacionario, en ese año la inflación alcanza un índice del 23.7 %, que fue el más alto en comparación con los años anteriores.

En lo que resta del periodo 1975-1976, los precios de los productos y servicios de las empresas públicas subieron, pero no para que pudieran hacer frente a la elevación de costos producida por esa espiral inflacionaria infrenable; en realidad, la política de precios bajos de los productos y servicios de las empresas públicas significó una subvención del Estado al sector privado; sin embargo, se debe anotar que esta subvención fue menor que la del periodo del desarrollo estabilizador.

Después de la devaluación del 31 de agosto de 1976, el Estado se vio en la necesidad de reorientar los precios de los productos y servicios de las empresas públicas; se reajustaron los precios de las tarifas eléctricas; de los productos derivados del petróleo; del servicio postal y de las tarifas de teléfonos. Estos cambios hicieron que los ingresos totales provenientes de la venta de productos y servicios de las empresas paraestatales y de los organismos descentralizados alcanzaran para todo el año de 1976, la cantidad de 177,323 millones de pesos, una variación de 26.1 %, en relación a 1975.

A pesar de las medidas fiscales, implementadas con el fin de obtener recursos "sanos" para financiar las actividades llevadas a cabo por el sector público, los recursos no fueron suficientes. Fue necesario apoyarlo por medio de recursos obtenidos a través del encaje legal y de la emisión monetaria. Mientras en 1970 la expansión monetaria fue de 6,534 millones de pesos, para el siguiente año se duplicó, aún cuando la política de gasto público fue austera. En tanto el encaje legal aportó 5,801 millones de pesos en 1971.

En el año siguiente fue dado un viraje en el lineamiento seguido por el gasto público; ya que la medida adoptada en el año anterior no surtió los efectos esperados; por el contrario, acentuó los problemas acumulados durante el desarrollo estabilizador. Este cambio implicó una expansión en esta clase de recursos, el total de emisión monetaria llegó a 14,502 millones de pesos; por el lado de la reserva legal, fueron destinados 11,893 millones a financiamiento. "La política monetaria presentó un doble perfil: por un lado un claro propósito expansivo y, por el otro, una preocupación porque la reactivación se concentra en direcciones congruentes con algunos aspectos del proyecto estratégico."⁴

Este proyecto estratégico necesitó de crecientes sumas de

4. Eduardo González "La política económica 1970-1976; itinerario de un proyecto inviable". Investigación económica, Nueva Epoca Núm. 3, México, julio-septiembre, pág. 43.

recursos, afectando directamente la disponibilidad de crédito que pudo haber otorgado el sistema bancario a empresas pequeñas o medianas, ya que el Banco Central impuso a los bancos que sus montos depositados en él, deberían aumentar. Fue evidente que la inyección de recursos que sirvió para reactivar la actividad económica también produjo efectos negativos, como la contribución a incrementar el proceso inflacionario, o que el sector empresarial argumentara desconfianza por la mayor intervención del Estado en la economía; ampliación de la brecha desequilibradora con el exterior, etc. Por eso, al diseñar la política a seguir durante 1973, fue discutido si sería mejor retornar a la línea implementada en 1971, o mantener la reactivación por medio del gasto público; esta última fue adoptada ascendiendo en el año la expansión monetaria a 15,547 millones de pesos, en tanto el financiamiento otorgado a través de la reserva legal pasó a 15,609 millones (ver cuadro 6). Durante el año de 1973 la política monetaria fue un tanto confusa, ya que en los primeros meses del año siguió una tendencia bastante liberal, pero en los últimos tres meses, cuando la inflación se amplía fue abandonada esa liberalidad totalmente, adoptando una tendencia reductiva en la circulación monetaria, entre octubre y diciembre, combinando con las fuertes restricciones en los créditos del sistema bancario.

El medio circulante tuvo un crecimiento de 27.5 % durante los nueve primeros meses, siendo en el último trimestre de sólo

16.9 %. La tasa promedio de crecimiento anual de dinero en circulación, en 1971, fue menor de 13 %, en el siguiente año casi fue duplica (21.2 %).

Un fenómeno crítico cuya acentuación se dejó sentir con gran magnitud fue "la alta fuga de capitales convertida en un serio factor de desestabilización el monto alcanzó este año 1,389 millones de dólares. Esta fuga de capitales, se pensaba, era simplemente un fenómeno político que se invertiría eventualmente."⁵

Ante esa situación, el Banco de México autorizó a mitad de año, un aumento en la tasa de interés para las inversiones de renta fija con la finalidad de asegurar que estas inversiones siguieran siendo atractivas, tanto para los inversionistas nacionales como extranjeros. La medida también buscó atraer nuevamente hacia México la gran cantidad de divisas que salieron del país, sobre todo a fines de mayo y primeros días de junio. El renglón de errores y omisiones de la balanza de pagos muestra claramente la situación al pasar de un saldo positivo en 1970, de 505.5 millones de dólares a -378.4 millones de dólares en 1973.

Otra de las medidas adoptadas en la búsqueda para revertir la situación fue la nueva forma de depósito a seis meses, ofreciendo un

5. Fitzgerald, ob. cit., pág. 23.

tipo de interés que resultara atractivo a los inversionistas extranjeros, cuyos depósitos se hicieran en dólares o en alguna otra divisa extranjera. La inversión mínima requerida fue de 240,000 pesos ó 20,000 dólares, no existiendo un máximo. Las opciones anteriores muestran que la situación era ya bastante delicada, bien podía devaluarse la moneda en este año y no seguir dejando que el poder adquisitivo de nuestro peso siguiera cayendo, siendo necesario apoyarlo con recursos externos. Esto más que nada muestra un conservadurismo de la política monetaria al continuar considerando el tipo de cambio como un fin de la política de desarrollo y no como un medio que sirviera de auxiliar para lograr otras metas.

En 1974 las condiciones de desenvolvimiento para financiar el gasto público no eran nada halagadoras a causa de la situación padecida durante 1973.

El presupuesto subrayaba la determinación del gobierno para lograr un mayor control administrativo sobre los gastos y los financiamientos tanto por parte del Gobierno Federal como de sus diversas dependencias y compañías.

El tiempo nos ha demostrado que esa vigilancia falló al comprobarse ciertos fraudes y malversación de fondos por parte de gente encargada de realizar esos gastos.

Los recursos obtenidos vía encaje legal ascendieron a

17,403 millones de pesos ya que "el Banco de México elevó los encajes para atenuar los efectos inflacionarios y canalizar mayores recursos al sector público,"⁶ pero, precisamente el uso de los depósitos agravó la espiral inflacionaria, al incrementar la oferta monetaria puesta en circulación por el Estado al realizar crecientes gastos que extendieron la demanda, sin pasar lo mismo con la oferta de mercancías.

Es claro que las necesidades de gasto fueron múltiples y en constante aumento, por lo cual, hemos visto, fue necesario hechar mano de todas las posibles fuentes de ingreso, aún cuando estas tuvieron ciertas repercusiones en la economía mexicana.

Consideramos que fue mejor sufrir durante el sexenio los efectos negativos por incremento del gasto (endeudamiento externo mayor, contribución a agravar la inflación, etc.), que haber permitido que aquél hubiera sido reducido o se estancara, llevando a una crisis todavía más difícil que la presentada.

En el presupuesto de 1975 se hablaba de continuar aumentando el gasto público y no adoptar tendencias restrictivas; la importancia del aumento radicaba en saber determinar el área de asignación, puesto que una cantidad reducida bien administrada puede rendir mayores frutos.

6. Banco de México, Informe Anual 1974, pág. 25.

tos que una alta cantidad mal administrada; tendencia observada durante este régimen, "pues muchas veces fue impuesto el apresuramiento y la improvisación en el diseño y aplicación de los programas gubernamentales." ⁷

Aquí radica uno de los errores de esa administración. El país se encontraba en una etapa donde no podía darse el lujo de malgastar recursos. Continuando con la exposición de motivos el presupuesto para 1975, se decía

"es necesario que el sector público cuente con los recursos necesarios para realizar una acción dinámica, siga impulsando programas para asegurar a corto y mediano plazo no detener la producción del país, garantice mayores oportunidades de inversión privada, genere nuevos empleos y permita que el Estado proporcione servicios públicos." ⁸

Si bien fue dicho lo anterior, el gasto público disminuyó en términos relativos, sin dejar por esto de apoyarse en los recursos obtenidos por medio de la política monetaria. Ese año, 1975, ascendió a 28,100 millones de pesos el encaje legal, y a 14,400 millones la emisión monetaria.

El sistema bancario proporcionó el 53 % del financiamiento total, gracias a la mayor captación de recursos obtenidos por el aumento

7. Varios autores, "La crisis económica: evolución y perspectivas" en México Hoy, México, 1979, Edit. Siglo XXI, pág. 57.
8. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Presupuesto de egresos para 1975", pag. 17.

to en las tasas de interés; este aumento tuvo como finalidad desanimar la salida de capitales al exterior, que se venía realizando desde 1973; inclusive, en 1974, el Presidente de la República sancionó en forma bastante áspera a los inversionistas financieros, invitándolos a reconsiderar su actitud "lo que yo les digo es que regresen ese capital ... mañana lleven a lugar seguro, a los bancos, sus dólares, para que su capital chico o grande, esté seguro en pesos."⁹

Estas declaraciones y llamados demostraban que el sistema monetario era cada vez más endeble, confesándose totalmente en crisis durante el último año de gobierno, en el cual se terminó con una de las más importantes particularidades del desarrollo estabilizador. El 31 de agosto de 1976, fue dada la noticia del abandono de paridad del peso mexicano, respecto al dólar. El nuevo precio de la moneda no fue fijado. Este rompimiento fue aparejado de graves efectos, reflejando el mayor desequilibrio económico, social y político del sexenio.

3. Ingresos externos.

Dentro de los factores que intervinieron en el rompimiento encontramos la creciente deuda pública externa, al constituir ésta una fuente de financiamiento del gasto realizado por el sector público.

9. Luis Echeverría Álvarez, "IV Informe de Gobierno 1974", pág. 122-124.

Respecto a la deuda pública, el presidente Echeverría decía al principio de la administración, "uno de los propósitos fundamentales de mi política es evitar el endeudamiento del sector público, logrando que éste se financie con sus propios recursos (impuestos, tarifas por los servicios prestados y utilidades en el caso de las empresas de participación estatal)." ¹⁰

Durante el primer año de gobierno parecía que el objetivo arriba fijado se cumpliría, al haber una reducción en los préstamos contratados, de 4,262 millones de pesos en 1970, pasó a sólo 4,545.8 en 1971, pero esta menor contratación no fue porque el sector público hubiera aumentado su capacidad de financiamiento interna de acuerdo a sus necesidades, sino como ya hemos dicho, el gasto público sufrió una disminución implicando esto menor necesidad de recursos, por tanto el objetivo en este año fue cumplido gracias a la restricción económica, la cual tuvo resultantes tan graves que inmediatamente trató de corregirse mediante un aumento en el gasto público para reactivarla. El Estado multiplicó su intervención en la vida económica del país, requiriendo mayor volumen de recursos que no fueron totalmente obtenidos del interior, sino extraídos de fuera, lo cual implicó un aumento del 11.4 % respecto al año anterior. En términos absolutos, la deuda ascendió a 5,064.6 millones de dólares en 1972.

Hasta esos dos años la situación no dejó sentir toda la crudeza que fue padecida en los años siguientes, sobre todo, en el último

10. Banco Nacional de Comercio Exterior "La política económica del Nuevo Gobierno para 1971", pág. 229.

año de la administración. En 1973

"el desarrollo de la economía mexicana manifestó crecientes grados de desequilibrio, este surge básicamente como resultado de un intento de fortalecer rápidamente al sector público para capacitarlo cabalmente en el cumplimiento de sus responsabilidades económicas y sociales de la recesión acompañada de desempleo e inflación en la economía mundial que modificó radicalmente, además los patrones del comercio y los pagos internacionales y una desconfianza del sector privado en las intenciones del gobierno que se manifestó en la reducción de sus inversiones." ¹¹

Si bien, las dos primeras causas se pueden aceptar totalmente, la última no, porque el sector privado sólo muestra una gran cautelosidad durante los primeros años de gobierno, ya para el tercero, conoce la línea que ha de seguir el régimen; aquí más que por desconfianza, el empresario no invirtió por otras razones que ya han sido enlistadas en la parte de desarrollo industrial, dando lugar con ello a que el sector público ampliara su campo de actividad; por lo cual, esa postura hay que verla como efecto y no como causa; es decir, la mayor intervención del sector público fue debida a la disminución de la inversión privada.

Bajo ese dinamismo, fue necesario recurrir cada vez más al exterior en busca de préstamos, acentuando con ello la dependencia externa. En 1973 la deuda alcanzó un nivel de 7,070.4 millones de dóla-

11. Gerardo Bueno "Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido" en Opciones de política económica después de la devaluación, México, 1978, Tecnos, pág. 55.

res, determinando un crecimiento del 39.6 %, respecto a 1972. "Esos préstamos además de cubrir el déficit fiscal, fueron utilizados para respaldar el déficit en cuenta corriente, pues si durante el desarrollo estabilizador no fue necesario recurrir en forma alarmante, en la de desarrollo compartido sí."¹² En ese año, fue cambiada la propensión a adquirir créditos provenientes de fuentes oficiales, ya que de un total de 2,904.6 millones de dólares sólo el 38 % se obtuvo de organismos oficiales, mientras el 62 % fue de origen privado, con las cuales el tipo de interés es mucho más elevado; esa tasa fluctuó en un 10 % y los periodos de amortización a 11 años; en tanto las agencias oficiales multilaterales los concedieron al 7.4 % y a plazos de amortización de 20 años promedio, y las oficiales bilaterales a 6 % en plazos de 4 años.

Del total de financiamiento, una gran parte siguió sirviendo para pagar el servicio de la deuda, el pago por servicio total alcanzó 1,223.8 millones de dólares, descompuestos en 845.3 a pago de amortizaciones y 378.5 a intereses.

Como puede verse, el pago por servicio de la deuda se llevó aproximadamente la mitad de los créditos obtenidos, continuando y acentuando el círculo vicioso de negociar nuevos créditos para pagar viejos préstamos.

Para el año analizado, su límite de solvencia * registró el

12. Rosario Green "La deuda pública externa de México 1965-1976", Comercio Exterior, Vol. 27 No. 11, noviembre 1977, pág. 39.

* El coeficiente de solvencia se obtiene a través de los ingresos totales para exportación sobre los egresos por servicio total de la deuda.

tope máximo de 25 %, lo que quiere decir que el aumento de las exportaciones no fue capaz de establecer una relación favorable con el pago por servicios totales; por lo tanto, México ya no tenía disposición de endeudamiento, pues los acreedores internacionales sólo aceptan hasta 25 %; más tarde fue comprobado que aún cuando el país pasó del límite siguió gozando de préstamos, en parte esto fue debido por la crisis a nivel mundial, y porque México seguía manteniendo su prestigio de estabilización monetaria.

Parte de los recursos obtenidos fueron canalizados a la industria, destacando la siderurgia Lázaro Cárdenas; electricidad, agricultura y transportes.

En 1974, los créditos autorizados fueron aproximadamente 3,000 millones de dólares, que equivalen a un incremento de 41 %, con lo cual ascendió la deuda a 9,975.0 millones (ver cuadro 7). El coeficiente de solvencia fue de 18 % siendo el mejor de los años durante el sexenio. Este coeficiente disminuyó debido a que el monto destinado a amortizar la deuda fue menor al del año anterior, pues los intereses siguieron aumentando.

Para 1975 la suma de la deuda creció a 14,174 millones de dólares, que representan el 19 % del PIB. La deuda a plazo mayor de un año fue de 11,512.0 millones, de estos la mayoría correspondía a organismos y empresas sujetas a control del Estado. Estas con la finalidad de desarrollar su actividad contrataron préstamos en el exterior,

con la plena autorización del Gobierno Federal. Y, "habiendo captado créditos externos no contribuyen adecuadamente a su pago porque operan con pérdidas, resultantes de que los precios no se ajustan a las necesidades financieras de la entidad."¹³ Es decir, el mal no radica en el hecho de la contratación sino en que no pagan el monto del préstamo, basándose en el carácter para el que fueron creadas, lo cual no debiera ser así, pues en ocasiones su ineficiencia la ocultan bajo el pretexto de esa función social.

En 1976, el problema de la deuda pública externa fue mostrada con toda fuerza y consecuencias. ¡ Qué lejos estuvo el presidente del objetivo fijado al principio sexenal ¡ Pues a medida que avanzaba su periodo, se contrataba mayor volumen de crédito para hacer frente a las grandes necesidades impuestas por el desarrollo, las cuales si no hubieran sido atenuadas como se hizo, habrían llevado a desequilibrios de más grandes alcances que los presentados durante la etapa. Entonces, la idea de reducir la dependencia, fue sólo eso, una idea que no pudo ser llevada a la realidad, el proponerla constituía únicamente una ilusión. El total de deuda alcanzó 19,600.2 millones de dólares, en comparación con el PIB que representó 32.8 %.

La situación fue realmente grave, ya que una tercera parte de los bienes y servicios producidos durante el año, manifestó corresponder a la deuda si ésta hubiera sido pagada totalmente ese año. Los

13. Rosario Green "El endeudamiento público externo de México, 1940-1973", El Colegio de México, 1976, pág. 195.

créditos autorizados fueron de 5,000 millones de dólares, los cuales sirvieron más que nada para apoyar las reservas monetarias que habían estado siendo disminuidas por la creciente salida de capitales, aquella medida buscaba continuar apoyando el tipo de cambio; el cual, desde 1954, fue tomado como un fin invariable.

La deuda fue cubierta con préstamos de los bancos estadounidenses y con eurodólares. Para obtener el financiamiento externo las objeciones fueron nulas, gozando de esas fuentes sin problemas, aún cuando su capacidad de solvencia había registrado su límite desde el año anterior (ver cuadro 8). De los seis años de gobierno, tres de ellos asentaron el tope máximo de solvencia.

Se ha dicho que el último año de Echeverría fue el más difícil; el 31 de agosto de 1976 fue devaluada la moneda, tras 22 años de estabilidad. Dos días después, el Secretario de Hacienda dijo que la disposición (devaluación-flotación) fue porque "no es congruente con el interés del país incrementar el financiamiento exterior para empeñarnos en mantener el tipo de cambio fijo existente."¹⁴

Más tarde, a finales de octubre, fue anunciada una segunda devaluación para impedir la fuga de divisas ocurrida en mayor medida a partir del 31 de agosto. Como consecuencia, México pidió ayuda al

14. El Día, septiembre 2 de 1976. pág. 6.

FMI, el cual proporcionó apoyos financieros si seguía una línea considerada razonable, respecto a la inflación, el gasto público, disminución de tarifas a la exportación, restricciones salariales, aumento de precios a los productos de las empresas estatales, modificaciones en la estructura fiscal, menor endeudamiento, etc. El FMI otorgó 1,200 millones de dólares como ayuda a la balanza de pagos.

La devaluación significó la consumación de la estrategia estabilizadora; asimismo, fue la culminación de un régimen cuyo desenvolvimiento fue bajo el cúmulo de problemas generados por ese modelo.

Por último se anexa el cuadro núm. 9, que contiene los ingresos totales del sector público y del gasto en la inversión, realizado durante todo el sexenio. Este cuadro se puede considerar como una consolidación de todo el trabajo, ya que el análisis cualitativo se hizo en base a los datos que aportan cada uno de los capítulos de la presente tesis.

CONCLUSIONES:

Se ha visto que ninguna de las medidas practicadas durante el sexenio 1971-1976, para allegarse recursos, fructificó como optimistamente se anunciaba al implementarlas; pues la amplitud en el déficit del sector público, cada año era mayor, a causa del creciente gasto anual, realizado por el Estado con la finalidad de sostener el nivel de las distintas ramas económicas; o sea, por un lado la solución económica del país exigía un gasto público bastante flexible hacia el aumento constante; pero, por otro, ese gasto enfrentaba una fuente de obtención de recursos rígida, a pesar de las reformas hechas al sistema tributario a lo largo del régimen, cuyo objetivo era el adquirir mayor cantidad de recursos para respaldar al gasto público. Esas reformas, si bien desembocaron en ciertos aumentos, no fueron los necesarios para elevar la cuantía de recursos que se quería alcanzar, vía sistema tributario, porque los cambios a la tributación siguieron siendo como los llevados a cabo durante los períodos anteriores al desarrollo compartido; esto es, afectar más a los ingresos menores y afectar menos a los que más recibían, lo cual no puede ser desviado a menos de darse una reestructuración total en el sistema tributario, reestructuración que en las condiciones en que se desarrolló la etapa de desarrollo compartido fue imposible realizar, pues durante el período, la inversión privada estuvo muy sensible a cualquier cambio. Por esta razón, lo realizado fueron afectaciones sin trascendencia que permiti-

tieron incrementar los recursos a niveles que no podrían llegar a ser los requeridos.

Otra de las fuentes de captación de recursos viable fue el ahorro de las empresas estatales, pero hemos visto que sólo hasta fines de 1973, sufrieron alteraciones los precios de algunos productos o servicios pertenecientes a las empresas del Estado; por lo tanto, los ingresos que recibió el Estado por su actividad como productor o prestador de servicios, no alcanzaron el volumen que debieron obtener; ya que tuvieron que subvencionar al sector privado, directa o indirectamente, ya sea por medio de productos a precios bajos, o por subsidios a la clase obrera, tal es el caso del sistema de transporte colectivo que permite a los obreros un ahorro en su gasto de transportación, favoreciendo al sector privado porque ese factor no es tomado en cuenta para presionar sobre incremento de salarios, pero ello repecute deprimiendo los recursos del Estado. Además, en términos reales, el aumento de captación fue menor debido a la tasa de inflación registrada, ya que por un lado se aumentó el precio de los bienes y servicios; pero por el otro, pasó lo mismo con el precio de los insumos.

Entonces los ingresos obtenidos por el Estado, a través de fuentes "sanas", no pudieron equilibrar el gasto con el ingreso, derivando en un creciente déficit que tuvo que ser cubierto con recursos internos representados por la emisión monetaria y el encaje legal.

La emisión monetaria es considerada como una fuente de--
sestabilizadora ya que no está respaldada por su oferta de producción
respectiva, resultando una inyección de recursos que motivo una ele-
vación en la tasa de inflación. El encaje legal impuesto a los bancos
cada vez fue mayor, ello permitió al Estado sustraer esos recursos -
para financiar su déficit, en detrimento de las empresas medianas y -
pequeñas que no pudieron hacer uso de recursos bancarios.

Lo mas grave para la economía fueron los medios traídos =
del exterior a través de préstamos, pero que el Estado no tuvo otra al-
ternativa para equilibrar el déficit.

Así estos recursos sirvieron para financiar parte de ese -
déficit y apoyar otras actividades de la economía. Esos préstamos fue-
ron creciendo desorbitadamente al igual que el déficit del sector público
que cada año fue mayor.

En una forma simplificada, pero bastante real puede obser-
varse lo anterior en el cuadro 10, en cuyo contenido se aprecia ese dé-
ficit del sector público, en relación al gasto público global e ingresos.
Por lo tanto, durante el sexenio nunca se estuvo cerca de alcanzar el -
equilibrio y los efectos negativos fueron siempre mayores.

C U A D R O N o . 1

INGRESOS NETOS DEL SECTOR GOBIERNO
(millones de pesos)

Año	Total del Sector Gobierno	Gobierno Federal	Estados	Municipios	IMSS	INFONAVIT
1970	57,727.6	33,868.2	15,207.2	2,029.2	6,633.0	-
1971	64,721.8	36,529.9	17,563.9	2,388.4	8,323.9	-
1972	79,857.8	42,336.3	23,754.9	2,719.4	9,742.2	1,305.0
1973	106,245.4	53,822.3	35,135.5	3,428.9	10,865.7	2,993.0
1974	137,595.7	72,893.2	41,622.3	3,789.9	15,289.3	4,001.0
1975	181,509.3	103,077.9	50,396.0	4,757.9	18,462.0	5,116.0
1976	222,345.0	133,862.4	53,641.0	4,748.3	23,480.3	6,613.0

FUENTE: Indicadores económicos del Banco de México.

C U A D R O N o . 2

INGRESOS PRESUPUESTALES EFECTIVOS DEL GOBIERNO FEDERAL

Año	Ingresos Presupuestales efectivos del Gobierno Federal (a) + (d)	(a) Ingresos Corrientes (b+c)	(b) Ingresos Tributarios	(c) Ingresos No tributarios	(d) Ingresos de Capital
1970	33,868.2	33,044.4	29,792.1	3,252.3	823.8
1971	36,529.9	35,744.8	32,553.9	3,190.9	785.1
1972	42,336.3	41,665.6	37,836.2	3,829.4	670.7
1973	53,822.3	52,217.0	47,979.4	4,237.6	1,605.3
1974	72,893.2	71,995.6	67,223.7	4,771.9	897.6
1975	103,077.9	102,591.6	96,215.1	6,376.5	486.3
1976	133,862.4	132,330.6	123,250.0	9,080.6	1,531.8

FUENTE: Indicadores Económicos del Banco de México.

C U A D R O N o . 3

RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
(millones de pesos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Impuesto sobre la renta (total)	15,478.4	16,858.2	21,008.8	26,083.1	36,337.9	48,959.7	64,299.8
Al ingreso global de las empresas	8,568.1	8,555.6	10,562.7	13,459.1	20,337.4	26,413.3	32,179.6
Ingreso de las personas físicas	6,298.7	7,631.2	9,706.1	11,769.7	14,914.7	21,710.1	31,328.2
Sobre productos del trabajo	4,748.0	5,555.9	6,654.3	8,023.6	11,249.0	16,870.9	24,158.6
Sobre productos o rendimientos de K	1,242.0	1,652.7	2,499.4	2,930.5	2,647.6	3,691.4	5,458.6
Al ingreso global de las personas físicas	308.7	422.6	552.4	815.6	1,081.1	1,147.8	1,711.0
Otros	611.6	471.4	740.0	854.3	1,085.8	836.3	729.0

FUENTE: Indicadores Económicos del Banco de México.

C U A D R O N o . 4

GOBIERNO FEDERAL: INGRESOS TRIBUTARIOS
(millones de pesos)

Año	Total	Impuesto sobre renta	Erogaciones por trabajo	Ingresos Mercantiles	Producción y comercio	Importación	Exportación	Otros Impuestos
1970	29,792.1	15,478.4	623.8	4,279.7	4,265.2	3,105.3	420.1	1,617.6
1971	32,553.9	16,841.6	691.9	4,624.8	5,541.3	2,893.9	445.8	1,514.6
1972	37,836.2	20,818.2	755.2	4,952.9	6,432.8	2,870.4	405.8	1,600.9
1973	47,979.4	26,083.1	898.9	7,454.0	7,745.3	3,382.9	469.7	1,545.5
1974	67,223.7	35,571.4	1,237.6	10,039.7	12,348.8	4,574.1	475.9	2,976.2
1975	96,215.1	48,254.7	1,525.9	12,981.7	20,421.3	7,171.9	1,707.9	4,151.7
1976	123,250.0	64,253.4	1,930.3	16,080.2	24,219.4	9,048.9	3,599.2	4,872.1

FUENTE: Indicadores Económicos del Banco de México.

C U A D R O N o . 5

PRESUPUESTO DE INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS
DEL SECTOR PUBLICO

	1972	1973	1974	1975	1976
Total	58,884	73,817	101,572	140,596	177,323
Organismos descentralizados	40,297	44,140	64,355	87,669	113,304
Empresas propiedad del Gobierno	6,060	12,470	17,267	20,621	30,184
Financiamiento de Organismos y Empresas	12,527	17,207	19,950	32,306	33,835

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

C U A D R O N o . 6

FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL SISTEMA BANCARIO
A TRAVES DE LA EMISION MONETARIA Y ENCAJE LEGAL
(millones de pesos)

Año	Emisión Monetaria	Encaje Legal
1970	6,534	3,700
1971	12,702	5,801
1972	14,503	11,893
1973	15,547	15,609
1974	9,603	17,403
1975	14,400	28,100
1976	20,259	35,492

FUENTE: Informe Anual, Banco de México 1970-1976.

C U A D R O N o . 7

DEUDA EXTERNA NETA DEL SECTOR PUBLICO
(millones de dólares)

Año	A un año o más	A menos de un año	Total
1970	3,259.2	1,002.8	4,262.0
1971	3,554.4	991.4	4,545.8
1972	4,322.2	742.4	5,064.6
1973	5,731.8	1,338.6	7,070.4
1974	7,980.8	1,994.2	9,975.0
1975	11,520.0	2,654.4	14,174.4
1976	15,923.4	3,676.8	19,600.2

FUENTE: C. Gribmont y M. Rimez. La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): Un primer ensayo de interpretación.

C U A D R O N o . 8

SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA Y COEFICIENTE DE SOLVENCIA
(millones de dólares)

Año	Amortizaciones (1)	Intereses (2)	Servicio Total (3)	Exportaciones (4)	Solvencia 3/4
1970	535.9	229.2	765.1	3,147.7	0.24306
1971	455.0	236.8	691.8	3,192.9	0.21666
1972	504.5	261.8	766.3	3,800.6	0.20162
1973	845.3	378.5	1,223.8	4,828.4	0.25345
1974	561.0	588.5	1,149.5	6,342.5	0.18123
1975	805.6	850.9	1,656.5	6,303.0	0.26281
1976	1,104.9	1,057.6	2,162.5	6,971.4	0.31019

FUENTE: C. Gribmont y M. Rimez. La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): Un primer ensayo de interpretación.

C U A D R O N o . 9

INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO
1971-1976
(millones de pesos)

A ñ o	Ingresos obtenidos por el Sistema Tributario	Ingresos por venta de bienes y servicios de los organismos y empresas estatales	Ingresos obtenidos por emisión monetaria	Encaje Legal	Ingresos por préstamos externos
1971	64,721.8		12,702	5,801	3,547.5
1972	79,857.8	58,884	14,503	11,893	6,485.0
1973	106,245.4	73,817	15,547	15,609	25,067.5
1974	137,595.7	101,572	9,603	17,403	36,312.5
1975	181,509.3	140,596	14,400	28,100	52,492.5
1976	222,345.0	177,323	20,259	35,492	67,827.5

CUADRO No. 9
 GASTO PUBLICO EN INVERSION
 (millones de pesos)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Agropecuario	3,264	4,948	7,044	10,969	17,322	15,095
Industrial	9,328	11,481	16,222	23,346	39,754	49,955
Desarrollo Social	5,015	9,099	13,924	14,492	16,354	17,804
Transportes y Comunicaciones	4,589	7,877	12,651	15,541	19,827	20,826
Turismo	56	140	221	394	1,030	1,372
Administración y Defensa	307	1,170	865	1,117	2,058	4,621

FUENTE: Cuadros anteriores.

CUADRO No. 10

DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO

(millones de pesos)

	<u>1 9 7 0</u>	<u>1 9 7 1</u>	<u>1 9 7 2</u>	<u>1 9 7 3</u>	<u>1 9 7 4</u>	<u>1 9 7 5</u>	<u>1 9 7 6</u>
Gasto total	98,932	110,409	139,680	192,404	272,138	360,200	392,389
Ingreso total	89,463	98,980	117,361	155,893	216,949	285,957	291,089
Déficit	9,469	11,429	28,319	36,511	55,189	74,243	101,300
% del déficit	10.5	11.5	18.9	23.4	25.4	25.2	34.7

Fuente: Gribmont y Rímez, op. cit.

BIBLIOGRAFIA

Libros:

Aguilera Bravo, Luis. La política impositiva, en Opciones de política económica en México después de la devaluación, México, Edit. Tecnos, 1977.

Alejo Castillo, Francisco Javier. La estrategia del desarrollo económico en México 1920-1970, México, UNAM, 1971.

Angeles, Luis. Crisis y coyuntura de la economía mexicana, México, Edit. El Caballito, 1978.

Assel, Héctor. Ensayos de política fiscal, México, FCE, 1975.

Bueno, Gerardo. Las estrategias del desarrollo estabilizador y del desarrollo compartido, en Opciones de política económica en México después de la devaluación, México, Edit. Tecnos, 1977.

Cibotti Ricardo y Sierra Enrique. El sector público en la planificación del desarrollo, México, Siglo XXI, 1976.

Equihua Anguiano, Roberto. Las finanzas en el sector público, México, UNAM, 1968.

Fernández Luiselli, Cassio. La crisis agropecuaria y la política democrática, en Opciones de política económica de México después de la devaluación, México, Edit. Tecnos, 1977.

Green, Rosario. El endeudamiento público externo de México 1940-1973, México, El Colegio de México, 1977.

Herschel, Federico. Política económica, México, Edit. Siglo XXI, 1976.

Hurtado Fernández, Ernesto. Cincuenta años de banca central, México, FCE, 1976.

Martner, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas, México, Edit. Siglo XXI, 1977.

Miliband, Ralph. El estado en la sociedad capitalista, México, Edit. Siglo XXI, 1976.

Tello Macías, Carlos. La política económica en México 1970-1976, México, Edit. Siglo XXI, 1979.

Urquidi, Víctor. La política fiscal en el desarrollo económico de América Latina, México, FCE, 1976.

Varios autores. México Hoy, México, Edit. Siglo XXI, 1979.

Vázquez Arroyo, Francisco. Presupuesto por programas para el sector público de México, México, UNAM, 1977.

Wionczek S., Miguel. La política de ciencia y tecnología, en Opciones de política económica en México después de la devaluación, México, Edit. Tecnos, 1977.

Artículos:

Alejo Castillo, Francisco Javier. "La política fiscal en el desarrollo económico", Mimeo, México.

Alvarez Echeverría, Luis. Discurso de la Toma de Posesión, El Gobierno Mexicano, México, diciembre 1970.

Alvarez Echeverría, Luis. Informes de Gobierno 1971-1976, Secretaría de la Presidencia, México, 1971-1976.

Castell Canciano, Jorge y Espinoza Rello, Fernando. "Las desventajas de un proyecto agrario 1970-1976", Investigación económica, Nueva Epoca No. 3, UNAM, México, julio-septiembre 1977.

Ferrer Guzmán, Luis Martín. Coyuntura actual de la agricultura mexicana. Comercio Exterior Vol. 25 No. 5, México, mayo 1975.

Fitzgerald. "Política de estabilización en México, el déficit fiscal y el equilibrio macroeconómico 1960-1975", Mimeo, México.

González, Eduardo. "La política económica 1970-1976; itinerario de un proyecto inviable", Investigación económica, Nueva Epoca No. 3, UNAM, México, julio-septiembre 1977.

Green, Rosario. "La deuda pública externa de México 1965-1970", Comercio Exterior, Vol. 27 No. 11, México, noviembre 1977.

Quintanilla Huerta, Rogelio. "Relaciones económicas internacionales y balanza de pagos en México", Investigación económica, Nueva Epoca No. 3, UNAM, México, julio-septiembre 1977.

Reynolds W., Clark. "¿ Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador, con algunas implicaciones para el futuro ?", Trimestre Económico No. 176, FCE, México, octubre-diciembre 1977.

Rimez y M. Gribmont. "La política económica del gobierno de Luis Echeverría Alvarez (1971-1976), un primer ensayo de interpretación", Trimestre Económico No. 176, FCE, México octubre-diciembre 1977.

Tello Macías, Carlos. "La política económica en México 1971-1976", Nexos No. 11, México, noviembre 1978.

"Conceptos presupuestales", Agenda presupuestaria, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1978.

"El punto de vista de la oposición; dictámen de la cuenta pública 1976", Económica, México, diciembre 1977.

"Entre Echeverría y López Portillo", Estrategia No. 13, México, enero-febrero 1977.

"Gasto de tecnología en América Latina", El Día, México, 1979.

"Indicadores Económicos", Banco de México, México, 1979.

"Informes Anuales 1971-1976", Banco de México 1971-1976.

"Medidas para aumentar la exportación, la producción exportable de bienes de capital y restringir las importaciones", Numérica, México, septiembre 1975.

"Notas para el estudio económico de América Latina", Rev. CEPAL No. 2, México, 1977.

"La coyuntura actual de México", Estrategia No. 3, México, mayo-junio 1975.

"La planeación del sector público", Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

"La política económica del nuevo gobierno para 1971", Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1971.

"La política económica del nuevo gobierno para 1972", Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1972.

"La política en industria, comercio y pesca 1971-1976", Comercio Exterior, México, suplemento de julio 1976.