



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "

**PLANEACION Y POLITICA ECONOMICA
EN MEXICO 1977 - 1983**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
JORGE MARIO OLIN BALDERAS

MEXICO, D. F.

1 9 8 5 .



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

INDICE

Pág.

PROLOGO

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS Y APOYO TEORICO

1.1 Antecedentes Históricos de la Planeación en México y Política Económica

1.1.1	El Primer Plan Sexenal y la Política Económica Cardenista-(1934-1939).	1
1.1.2	El Segundo Plan Sexenal 1941-1946 y la Política Económica	9
1.1.3	El Tercer Plan Sexenal	13
1.1.4	Programa de Inversiones para el Sexenio de 1953-1958.	19
1.1.5	Plan de Acción Inmediata 1962-1964	25
1.1.6	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970	34
1.1.7	Programa de Acción 1971-1976	40

1.2 Apoyo Teórico

1.2.1	El Estado Mexicano y su Filosofía en el Período 1977-1983	53
1.2.2	Planeación-Programación y Política Económica.	63
1.2.2.1	Planificación Socialista.	63
1.2.2.2	La Planeación de los Países Capitalistas Industrializados	84

	<u>Pág.</u>
1.2.2.3 Planeación en América Latina	98
1.2.3 Tasa de Ganancia. El Petróleo como Factor Incidente en el Proceso de Planeación y Política Económica.	118

CAPITULO II

EL COMPORTAMIENTO DE LA POLITICA ECONOMICA
EN EL PERIODO 1977-1983

2.1 El Plan Básico de Gobierno y la Política Económica en General.	131
2.2 Los Planteamientos de Política Económica y Planeación Ejercidos a Fines de 1976.	141
2.3 La Situación al Inicio del Sexenio Lopezportillista.	150
2.4 La Política Económica de la Recuperación 1977-1978.	154
2.4.1 La Reforma Administrativa.	180
2.5 Política Económica y Planeación en el Período de Auge.	185
2.5.1 Plan Nacional de Desarrollo Industrial.	195
2.5.2 Sistema Alimentario Mexicano	202
2.5.3 Programa Nacional de Empleo.	210
2.5.4 La Situación en 1980	215
2.5.5 El Plan Global de Desarrollo	229

	<u>Pág.</u>
2.5.6 Plan Nacional de Energéticos	242
2.5.7 Plan Nacional Agroindustrial	245
2.5.8 La Situación en 1981	247
2.6 Las Medidas Tomadas en la Crisis.	
El Curso de la Planeación.	262
2.7 La Situación Económica en 1983,	
Política Económica y Planeación.	281
2.7.1 Plan Nacional de Desarrollo	
1983-1988	305
2.7.2 Programa Nacional de Alimentos	318

CAPITULO III

LOS RESULTADOS DE LAS MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA - APLICACIONES Y ERRORES DE PLANEACION

3.1 La Política Económica en General.	325
3.2 La Política Petrolera, Tasa de Ganancia y Planeación.	352
3.3 El Proceso de Planeación.	372
3.4 Los Grupos Sociales Ante Planes y Políticas.	406
3.5 Los Planteamientos de la Nueva Administración	421

CAPITULO IV

CONCLUSIONES - NUEVOS PLANTEAMIENTOS
Y SU VIABILIDAD

Conclusiones.	431
Alcances de la Investigación - Hacia la Posibilidad de Cambios en el Modelo de Desarrollo	447
Alternativas Específicas.	457

ANEXO

Hipótesis	466
Objetivos	468
Alcances Posibles	470

BIBLIOGRAFIA

PROLOGO

La Planeación del Desarrollo Económico y Social, se ha convertido en uno de los aspectos que adquieren mayor importancia en la mayoría de los países del mundo, especialmente en aquellos donde, debido a sus condiciones de atraso y dependencia, existe una subutilización de los recursos o una orientación de los mismos alejada de los objetivos sociales.

En México el proceso de desarrollo económico y social enfrenta una compleja problemática en su propio devenir; a su desenvolvimiento dialéctico se oponen serios obstáculos estructurales que se expresan en una agudización de las contradicciones económicas, políticas y sociales.

Esto se refleja en la inestabilidad del propio sistema económico y en una estructura social altamente desequilibrada y con una gran concentración de la riqueza en manos de unos pocos.

Una de las respuestas que ha buscado implementar el Estado en este sentido, es la Planeación. Sin embargo, el bagaje teórico que sustenta este proceso no resulta lo suficientemente claro para dar pie a un verdadero análisis científico; asimismo, existe una gran confusión en cuanto a las condiciones

determinar la actuación de las instancias mencionadas ayuda a prever la orientación de los posibles cambios que sufra el modelo de acumulación en México.

Para llevar a cabo el estudio, es preciso seguir un proceso de análisis el cual, primero nos proporcione el apoyo teórico necesario para la comprensión de ciertos conceptos y categorías, así como el marco histórico en que se ha desenvuelto la Planeación en México. Segundo, una descripción de la situación económica en el período en análisis que incluya la Política Económica y el proceso de Planeación, así como los elementos suficientes de apoyo para realizar una evaluación de los acontecimientos, congruente con los objetivos. Tercero, obtener conclusiones y proponer algunas alternativas de solución y su viabilidad.

Esto significa la utilización de un método que siguiendo las líneas fundamentales del de la Economía Política, abstraiga ciertas categorías y procesos inherentes a una formación social determinada, y en base a la particularización y desarrollo de estas, realice una interpretación de la realidad económica y social. Esta interpretación dará la pauta para una nueva particularización sobre procesos bien definidos que resultan notables para esta investigación.

En tal sentido, la estructura de la misma trata de responder a las necesidades del análisis que se pretende realizar. El primer capítulo apoya teóricamente al trabajo, estableciendo ciertos planteamientos metodológicos importantes, así como un marco histórico en el cual se ha desenvuelto la planeación en México; en el segundo capítulo se abarca el comportamiento de la política económica y la planeación, dentro del marco económico reinante en el período 1977-1983.

Esto se desglosa en tres "subperíodos" para una mejor comprensión, estos son: la recuperación (1977-1978), el "auge" (1979-1981) y la crisis (1981-1982-1983). En el capítulo tercero se evalúan los resultados de las medidas de política económica, el proceso de planeación y sus posibles éxitos o errores. Esta evaluación tenderá a apoyar los objetivos que se persiguen.

De las deducciones a que lo anterior da origen, se proponen algunos planteamientos; en esta forma, a partir de las conclusiones que se determinen se propondrán algunas recomendaciones y alternativas así como la posible viabilidad de las mismas.

INTRODUCCION

El sistema económico mexicano ha venido debatiéndose en los últimos años entre agudas crisis, lo que ha ocasionado graves problemas económicos, políticos y sociales. El progresivo deterioro de los niveles de vida de la población avanza rápidamente, y la socialización del costo de la crisis compromete aún más la situación. Al mismo tiempo se presenta una gran concentración en pocas manos de grandes capitales, y tal parece que resultan casi siempre infructuosas las medidas del Estado - por lo menos las que menciona el discurso oficial - para tratar de encontrar fórmulas que posibiliten la democratización a nivel económico y político.

La aguda caída de los niveles de vida ha creado también una cuarteadura en la estructura de legitimización del Estado, la cual se trata de "resanar" con el movimiento y reforzamiento de las instancias jurídicas, políticas e ideológicas, que le permiten la mediatización del proceso de lucha de clases.

En función de esto parece necesaria la presencia de cambios en el modelo de acumulación, una reorientación del mismo; prioridad ante la cual se encuentra la economía mexicana en la medida en que se lo exige su grave situación.

La actuación de la Política Económica y del proceso de Planeación se destacan como factores esenciales en la virtual reorientación del proceso de acumulación, en tanto pueden incidir sobre las variables económicas y hacer posible el tránsito hacia un modelo de acumulación más viable.

Podemos pensar que dada su periodicidad y características propias, las crisis que sacuden al capitalismo mexicano no son solo producto de la casualidad, sino que encierran causas estructurales. En tal sentido, esta investigación trata de encontrar las características propias del modelo de acumulación vigente, buscando en él, cómo se presentan las instancias de Política Económica y el proceso de Planeación, así como determinar el movimiento de estas instancias por efecto de la presión de los diversos grupos sociales.

Se ha delimitado un período de análisis que se extiende desde diciembre de 1976 a los primeros meses de 1983, para encontrar las posibles causas estructurales de la crisis y en general las características del modelo de acumulación. Considerando que este período presenta importantes características no solo respecto a la situación económica del país, sino por demás sobresaliente en cuanto al proceso de Planeación en México, el

en que se presenta su aplicación y la relación que guarda con la política económica.

A este respecto, debe quedar claro que la preocupación por el desarrollo del país no puede ser nunca monopolio de una clase, grupo o individuo, sino que corresponde a toda la sociedad. Es indispensable contribuir a la búsqueda de alternativas para un desenvolvimiento dialéctico, social y económico, integral, a partir de una visión crítica de la realidad.

Es esta una consideración básica que debe asumir un economista egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por ello al elegir el tema de esta investigación, se ha pensado en exponer algunos planteamientos sobre el proceso de planeación en México en su relación con la política económica, a fin de conformar un panorama general del marco en el cual se desenvuelve este proceso, persiguiendo fundamentalmente observar al mismo desde el punto de vista de la Economía Política.

No se pretende, ni con mucho, crear un nuevo modelo de crecimiento en México; en última instancia el mayor logro de este trabajo sería el fomentar en los interesados cierta in-

quietud para reflexionar sobre la orientación que tiene la Planeación en México, así como la posibilidad de cambios en dicha orientación.

Finalmente, me permito destacar que un insumo importante para esta investigación, fueron los trabajos elaborados en el Seminario de Planificación y Desarrollo por la Generación 1970-1983; asimismo, debo agradecer a todas las personas que me apoyaron con sus valiosas aportaciones, en especial al Lic. Carlos Valdez Mariscal, por su acertada dirección y comentarios; y sobre todo, a nuestra Universidad Nacional Autónoma de México.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS Y APOYO TEORICO

1.1 ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PLANEACION
EN MEXICO Y POLITICA ECONOMICA

1.1.1 El Primer Plan Sexenal y la Política
Económica Cardenista - (1934-1939)

El proceso de Planeación en México se inaugura con la Ley de Planeación de 1930, pero en realidad no es sino hasta 1934 cuando se comienzan a realizar acciones más concretas. La ley de 1930 se da en pleno Maximato, en donde es observable cierta euforia sobre los progresos que hacía en ese entonces el recientemente instaurado proceso de planificación de la Unión Soviética.

Sin embargo como apuntamos, es hasta 1934 cuando se dan los primeros pasos buscando caminos hacia la planeación. En esta época, la misma se entendía como una programación de actividades y del monto de inversiones del sector público, para tratar de desarrollar el capitalismo en el país.

Hasta 1934 se conserva en México la estructura del porfirismo, no se ha llevado a cabo una verdadera reforma agraria, que es indispensable para la industrialización. Se hace necesaria la reestructuración del aparato económico y una modernización del capitalismo mexicano en su conjunto. El mismo Partido Nacional Revolucionario (PNR) aceptaba que esto sólo

se lograría con una programación de acciones del Estado.

En este contexto, se prepara el Primer Plan Sexenal para el período Cardenista, donde intervienen sobre todo los sectores progresistas del partido. El Plan abarca únicamente las actividades del Sector Público, donde se destacan: la cuestión agraria, la educación y el rescate de los recursos del extranjero. Pero en realidad es en torno a la línea agraria donde gira todo el plan. Se profundiza la Reforma Agraria con más de 17 millones de hectáreas repartidas entre 1934 y 1940.

El gasto público es menor con respecto a los anteriores años, 10% aproximadamente en relación al PIB; pero su composición es muy diferente a los anteriores períodos: se dedica un 40% a fomento económico, se reduce el correspondiente a gastos administrativos; los gastos sociales llegaron a un 20% de crecimiento en 1938, cifra record hasta 1962; hay un incremento del PIB entre 1935 y 1945 del 5.4% anual.¹

Asimismo se reorganiza el sistema financiero regido por el Banco de México, S.A.; se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935; el Banco Nacional de Comercio Exte-

¹ Banco de México, S.A., Depto. de Estudio Económicos. Producto Nacional Bruto. Pág. 49. México, 1967.

rior; el Banco Nacional Obrero (sustituído después por el Banco de Fomento Cooperativo); la Unión Nacional de Productores de Azúcar en 1938.

El Estado trata por un lado de controlar el proceso inflacionario, con el monopolio de la emisión de dinero; pero lo que resulta más importante es que existe cierta capacidad de financiamiento interno a través del Banco de México, en función de las dificultades que presentaba la concentración del crédito externo, debido a las condiciones políticas que de cierta manera enfrentaban al país con los EUA, principal proveedor de crédito.

A esto contribuye en gran forma la nacionalización de los recursos del petróleo y la compra de parte de la industria eléctrica por parte del Estado. También es apoyada la industria, sobre todo la de bienes de consumo duradero; se trata de sustituir aquellas mercancías que por efectos de la depresión no se pueden importar, además de aprovechar la coyuntura del mercado nacional y ampliar la oferta interna.

El sector agropecuario, hasta entonces virtualmente estancado, se ve impulsado por inversiones del Estado en obras de fomento agropecuario y comunicaciones, así como la

profundización de la Reforma Agraria y el otorgamiento de crédito a través de la banca de fomento.

El Plan reconoce en el Agro el mayor problema socioeconómico, por ello se propone continuar y acelerar la distribución de las tierras mediante la dotación y la redistribución, además del fraccionamiento de latifundios. Pero no solo con esto resurgiría el campo, se proponen medidas tales como: incremento del crédito agrícola, introducción de maquinaria, fertilizantes, obras de riego y vías de comunicación. Además de alentar la constitución de cooperativas como medidas de producción y organización.

Asimismo plantea la educación rural como su principal objetivo en esta área; las escuelas de capacitación para obreros y campesinos; de igual forma se pretendía la implantación inmediata de la ley del seguro social obligatorio, e incrementar los beneficios sociales; con ello y de acuerdo al incremento de estos beneficios y la capacitación del trabajador se lograría su reivindicación social y económica. Por otra parte se presenta también un marcado nacionalismo en cuanto a los recursos naturales.

Para conseguir lo anterior el Plan proponía gas-

tar cuatro millones de pesos o más en capacitación del personal encargado de los asuntos ejidales; 50 millones en crédito agrícola; otro tanto en riego y por lo menos 60 millones en ferrocarriles. Por otra parte, se buscaba que el presupuesto a la educación fuera de 15% en 1934 y del 20% en 1939, del total de Egresos de la Federación. Esta educación debería ser no religiosa y socialista (aunque no se planteaba el cambio de las estructuras). La salud pública debería absorber el 5.5% de los egresos para 1939.

Filosóficamente el Plan establece que progresivamente se entrará en lo que él mismo llama Economía Dirigida; se adopta un nacionalismo económico y se propone una nueva edificación económica en materia agraria, además de dar especial matiz a la política educativa a seguir, tratando de que esta tenga un verdadero sentido popular y nacionalista.

Por lo que respecta a la situación económica y la política económica ejercida en esta época, se presenta como un período de crecimiento con inflación; hay una tasa de aumento de los precios del 10% anual. Esto debido sobre todo al incremento del uso del crédito interno por parte del Estado para hacer frente a los crecientes gastos provocados por la política nacionalista que trató de llevar a cabo en esta etapa.

Por otra parte, en este período se orientan las bases del desarrollo acelerado del sector agrícola, que perdura hasta la década de los sesentas. Asimismo, debido a la coyuntura del mercado mundial se incrementan las exportaciones agrícolas, cosa que se mantiene vigente por algunos años. Cabe señalar que al apoyo del sector agrícola también contribuyó toda la serie de políticas utilizadas por el gobierno en este sentido.

La política social, por su parte, siguió dos líneas básicas: una en cuanto a la educativa - son creados el Instituto Nacional Indigenista y el Instituto Politécnico Nacional -; esta línea Educativa propone en 1938 el establecimiento de la Educación Socialista en México, sin proponer cambios estructurales. Y la otra línea, de la política social, era la de organización de las masas.

Organismos como la Confederación de Trabajadores de México (cuyo líder una vez se llegó a autocalificar como socialista) o la Confederación Nacional Campesina, CNC, en cierto momento sirvieron para que el Estado encontrara el apoyo requerido para sus políticas de modernización capitalista.

El proceso de movilización de las masas, como puede observarse, no fue promovido desde la base, sino desde la

punta del sistema social. Esto resultó en un proceso agudo posterior de corporativización de las masas de acuerdo a la política estatal.

Hemos podido observar, hasta aquí, que ciertos puntos, aunque muy ambiguos y sin un respaldo metodológico estadístico convincente, fueron llevados a la práctica.

Para algunos autores lo que se logró en este período no fue dentro del Plan sino con base en la política económica Cardenista, específica de un período de la historia del país.

Esto es importante, pero también es un hecho que ciertos lineamientos son tratados de llevar a cabo en mayor o menor grado. Existen muchas deficiencias de carácter metodológico en el Plan, lo cual se observa simplemente al conceder la ejecución del Programa a una oficina de la Secretaría de Gobernación y no haber un organismo específico encargado de su elaboración y ejecución.

Sin embargo es posible establecer que se da un gran paso en cuanto al contenido del Plan, condición que no se vuelve a presentar en muchos años, y cuando se hace, es en diferente situación y características.

En lo que se refiere a la política de Gasto Público, esta tiene un carácter expansionista que trata de aprovechar los ingresos por exportaciones para el financiamiento interno, lo cual se complementa con el crédito interno (emisión). Con esto el Estado obtiene los recursos necesarios para la ejecución de planes y políticas.

Como vemos, la acción del Gobierno Cardenista se enmarca en un momento definitivo para el capitalismo mexicano, se sientan las bases de un nuevo impulso de crecimiento, da nuevas características a la lucha de clases, fomenta el Agro como principal fuente de divisas y apoya la industrialización (dadas las características de esta época, muchos la llaman de crecimiento "hacia afuera").

En este contexto se asegura a mediano y largo plazo el proceso de acumulación realizando las reformas de modernización al interior del sistema, a través de la política económica y un incipiente proceso de programación de las erogaciones del Sector público. Estas a su vez al apoyar el proceso de industrialización trataban de mantener atractivas las expectativas para hacer posible la inversión que garantizaría incrementos en el proceso de acumulación.

1.1.2 El Segundo Plan Sexenal 1941-1946
y la Política Económica

Los efectos de la Política Cardenista se sienten en toda la década de los cuarentas con mucha fuerza. Sobre todo aquellos que influyeron en la distribución del ingreso y el gasto público, en la medida en que esto también contribuía a un incremento de la demanda, es decir la ampliación del mercado interno.

Además, las obras de infraestructura que ejecutaba el Estado también incrementaban las demandas de bienes y servicios, pero dado su carácter improductivo, hacían presión sobre el alza de precios, además de crear cuellos de botella en la capacidad productiva, incapaz de resistir tales presiones sin incrementar los costos.

Sin embargo los relativos éxitos del primer plan hacían que se observara la posibilidad de aplicación de un segundo plan por parte del Estado. En 1939 se ordena la formulación de este segundo documento, el cual, se pretendió que fuera verdaderamente técnico, sistematizado y congruente; "que abarcara en toda su amplitud los problemas nacionales, que planteara fórmulas precisas de solución".²

² Ceceña G., J.L. La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista. Ed. UNAM, pág. 74, México, 1982.

En él se plantea la intervención del Estado en la economía como el único organismo capaz de garantizar una democracia social política y económica. Se sugiere la industrialización de productos agrícolas, ganaderos, forestales y pesqueros. Se propone completar la nacionalización petrolera e integrar esta industria con las demás; establecer una imposición progresivamente mayor; establecer salarios mínimos por zona económica y geográfica; formar técnicos intermedios; mantener una política monetaria estable; se plantean grandes gastos en educación, así como un proceso continuo de carácter socialista en la misma.

Para su instrumentación se prevé el establecimiento de órganos centrales que coordinen las actividades por sector. Se habla también de planes anuales (que nunca se llevaron a cabo), convenios estados-federación, etc,. Este plan fue formulado con bases más complejas de elaboración sobre todo estadísticas; pero no dejaba de parecer un conjunto de buenos deseos que continuaban, en cierta forma, con la línea de acción Cardenista.

En contraste con esto, se presenta un cambio muy grande en la nueva política económica estatal. Hasta antes de 1940, el Estado había tratado en cierta manera de redistribuir el ingreso; es después del período cardenista, y sobre todo agu-

dizado en la postguerra, cuando se retrae esa redistribución y se tiende hacia la concentración del capital.

La política económica daba su mayor apoyo a las actividades de esta índole; para 1945 el 41.4% del gasto total del gobierno federal era para este rubro y ya para 1949 significaba el 56.7%. Se invirtió en comunicaciones y transportes como un medio para desarrollar el mercado interno; asimismo la orientación del gasto en la agricultura se dedicó a obras de riego y producción, pero principalmente a la agricultura capitalista de exportación y a la agricultura abastecedora de materias primas industriales (este gasto fue del 13% promedio anual del total del gasto público en la década de 1940 a 1950). El gasto en el sector industrial y comercial se incrementa en un 58% anual, entre 1940 y 1950. Se aumentan los gastos en promoción industrial y en empresas del estado en un 26% del gasto neto federal en 1940, y a 61.7% en 1950.

Este Plan en realidad "no contiene una planificación de la economía nacional y de la distribución de la riqueza nacional, sólo planea la acción gubernamental para la organización progresiva y sistemática de la transformación revolucionaria de la vida social".³

³ Revista Política. Vol. XII Núm. 8. Segundo Plan Sexenal. Pág. 80. México, 1964.

Las reformas del período cardenista logran ensanchar el mercado interno, lo que favorece el fortalecimiento de una naciente burguesía industrial y financiera. Los cambios impulsados por la corriente cardenista son tratados de seguir en este segundo Plan; muchos vieron en ello un gran logro al establecerse un sistema de planeación centralizada por el Estado al cual acompañaban cambios importantes.

Pero la fortalecida burguesía no pretendió nunca cambiar el estado de las cosas. Es así que al ingreso de Manuel Avila Camacho al poder no se respetan los lineamientos establecidos por el Plan. La lucha de clases se resuelve en favor del grupo en el poder que iba cobrando más y más fuerza: la burguesía industrial y financiera. El Estado mexicano recurre a la mediatización político-ideológica como vía de "unión" de los mexicanos. A su vez esto contribuyó a estabilizar el proceso de movilización de las masas, lo que se vió apoyado por el mismo proceso de vinculación de los movimientos obrero-campesinos al seno del Estado, iniciado por Cárdenas.

En esto también influye de manera importante el crecimiento de la industria; el proceso de sustitución de importaciones se aceleró en el curso de la Segunda Guerra Mundial; los inversionistas se encuentran con un crecimiento del PIB del

6.9% y un fuerte impulso del sector agrícola.

De esta forma, si planteamos una gran estabilidad política, el incremento en las condiciones de explotación, un mercado en expansión y cierta autonomía en el proceso económico a nivel internacional, producto de un debilitamiento de la influencia norteamericana en la región por causa de la guerra, encontraremos el por qué del fortalecimiento de una nueva clase que comienza a convertirse en detentadora del poder - la burguesía industrial y financiera -.

Además, vemos cómo a través de ello, se asegura el proceso de acumulación sobre un modelo basado en la explotación del sector primario como fuente de financiamiento. Y que por medio de la política económica es posible el mantener niveles atractivos de ganancias para esta nueva clase que sin embargo se convertirá en una clase que a pesar de tener el poder, siempre está bajo la égida del Estado.

1.1.3 El Tercer Plan Sexenal

Para junio de 1948, el Banco de México y la Nacional Financiera, presentan un informe al Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento - BIRF - como requisito para obtener un

crédito de 250 millones de dólares. Comenzaban a sentirse con cierta fuerza los efectos de la política de fomento industrial y paternalismo estatal, hacia el fortalecimiento de una burguesía industrial y financiera incipiente.

Entre los requerimientos del BIRF estaba la presentación de un Plan de promociones, donde se aplicaría el crédito obtenido. Este sería el proyecto de inversiones del Gobierno federal y dependencias descentralizadas para 1947-1952, o como lo llama J.L. Ceceña: el Tercer Plan Sexenal.

En él se manejaban dos elementos principales: por un lado se trataban las necesidades anuales de la Industria, los transportes y la maquinaria agrícola. Por otro lado, el déficit en maquinaria y equipo, que era resultado de las condiciones del mercado internacional, en la guerra y la postguerra.

Se elaboraron 31 grupos de proyectos agrupados en cinco divisiones: Agropecuario, Minerales e Hidrocarburos, industrias, comunicaciones y transportes y administración pública. Cada proyecto sería evaluado individualmente. Se proponía una erogación de 11,586 millones de pesos (ya en 1947 se había gastado el 23% de este monto). De esta cantidad un 64.7% provendría del ahorro interno y el resto del exterior (se contaban ya los

250 millones de dólares).

Pero realmente el 89.5% de los recursos externos serían absorbidos por sólo siete grupos (Electrificación, petróleo, transporte y promoción de cultivos, entre los más importantes). Se preveía que dentro del monto de financiamiento interno el 47.9% del total serían ingresos propios, el 16.6% de empresas estatales y el 35.5% de crédito interno.

Asimismo el Plan establecía que en su operación total, este debería dar ocupación a 802,170 personas. Se fija una inversión total de 22,843 millones de pesos para todo el Sexenio. Las cifras que determina el Plan sólo son resultado de la suma de los proyectos que cada dependencia consideraba necesarios. Es decir, no se establecen directrices precisas previas, de acción.

La política económica se encuentra ante la posibilidad de desarrollar el sector interno en base a la capacidad de respuesta del sector exportador (dado que el principal inversor es el Estado) por un lado; y por otra parte, la de la estructura heredada.

La Política Económica es dirigida al apoyo de esa

estrategia: se fomenta la producción de bienes estratégicos para el crecimiento industrial (electricidad, petróleo, etc.) y la infraestructura. Para esto se incrementa el gasto público en un 5.5% anual en la postguerra, hasta el año de 1955; la inversión bruta fija crece al 18.5% anual durante la guerra y al 15.3% después de esta; para 1950 es de 2,660 millones de pesos (pesos de 1940).

La orientación del gasto trata en este período de impulsar la actividad agropecuaria de exportación, sobre todo mediante obras en carreteras y caminos. En la segunda mitad de los años cuarentas, el gasto en actividades agrícolas, sin embargo, deja de ser ascendente aunque sigue siendo importante. En cambio se incrementa el gasto en energía eléctrica y petróleo; en general los bienes que produce el estado ganan terreno.

Así, el sector paraestatal se empieza a convertir en el factor dinámico de la producción industrial, y en ello fundamentará el Estado en buena parte su acción de política económica.

Sin embargo a fines de los cuarentas las exportaciones no crecen en la forma como había venido desarrollándose ese sector. Esto reduce la capacidad de financiamiento del Es-

tado, proponiéndose medidas de reorganización fiscal. Si hasta 1945 el comercio y la industria manufacturera pagaban el 45% de los impuestos indirectos, en 1950 sólo contribuyen con un 28.7% (esto en virtud de que se busca que los gravámenes sean transferibles). También para 1950 el impuesto sobre la renta sólo significaba el 1.6% del valor total de la industria manufacturera.

La política de fomento que el Estado ejecutaba parecía que fuera imposible una reforma radical en los impuestos, y la carga fiscal tan baja (v.g., el impuesto sobre la renta sustraído al sector manufacturero fue solo el 3.6% de las utilidades totales del sector en 1950) reducía la capacidad de financiamiento del propio Estado. Ante esto se recurre al crédito interno y al externo (que financiaban el 24.4% en 1950; el 43.1% eran recursos fiscales y el resto de recursos propios de las empresas).

Es posible decir que el Plan más que nada trata de dar cierta coordinación a los proyectos de las dependencias a través de la programación de las inversiones del sector público. Esto se presenta como lógico, en donde el Estado trata de aprovechar la coyuntura del mercado internacional, en base a las exportaciones de excedentes agrícolas principalmente; lo que le da capacidad de financiamiento para desarrollar el mercado interno.

El Plan más que como tal, funcionó como un programa sujeto a la política económica que preveía en esos años, sin proponer directrices generales ni prioridades del desarrollo, sino tratando sólo de coordinar las inversiones del sector Público en los diferentes proyectos específicos de las dependencias.

Pero la baja en el ritmo de las exportaciones agrícolas a principios de los cincuenta provoca que el Estado se vea en graves problemas para financiar su política de fomento a la industria. Esto hace que acuda al crédito interno y externo como vía para lograr mantener esta política.

Con esto se compromete en cierta forma la ejecución de los programas de inversión a las condiciones de los organismos internacionales como el BIRF. Pero también con estos recursos se puede coadyuvar al mantenimiento del proceso de acumulación que se venía implementando a través de toda una política de fomento industrial, lo cual se refleja en altas tasas de ganancia para el capitalista. En este sentido se busca la ayuda de la programación en las inversiones del sector público, en apoyo del proceso de política económica.

1.1.4 Programa de Inversiones para el Sexenio
de 1953-1958

En este contexto, para 1953 se crea el Comité de Inversiones a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la representación de la Secretaría de Economía. Este comité confecciona un programa de inversiones para el sexenio de 1953 a 1958. Por primera vez se establecen específicamente objetivos en el Plan, estos eran: lograr una satisfactoria tasa de crecimiento económico, se pretendía crecer al 5.9% anual y sería de 6.2% para 1957-1967.⁴

Además se pretendía incrementar la producción, obtener cierta estabilidad de precios, financiar la inversión, sin recurrir al déficit, incrementar el capital nacional dentro del financiamiento de la inversión, la canalización de recursos financieros hacia áreas prioritarias. Se estimaba que no habría déficit en el sexenio aduciendo que los egresos serían el 98.4% de los ingresos.

Se incrementarían los gastos de inversión, manteniéndose constantes los corrientes, y se canalizarían principalmente a comunicaciones y transportes (22.7%), a la industria

⁴ Banco de México, S.A. Depto. de Estudios Económicos. Producto Nacional Bruto. Pág. 40. México, 1967.

(22%), agricultura (17.3%), construcción pública y privada (12%) y (11.3%) respectivamente y energía eléctrica (7.2%). Se pretendía financiar el monto de la inversión con un 90.5% de recursos internos.

Por su parte la aplicación de la Política económica sigue teniendo el carácter de principal vía de fomento a la industrialización hacia el crecimiento de este sector, y con ello, dadas las características de este proceso de industrialización, de un crecimiento "hacia afuera", es decir donde nunca se trató de sustituir las importaciones de bienes de capital, ni siquiera el know-how americano.

La inversión pública se dirige hacia los sectores más tradicionales de la economía, básicamente a la ampliación de la infraestructura básica para el sostenimiento de una industria liviana. Sin embargo, por efectos de las presiones que ejerce el aumento demográfico así como el crecimiento de las zonas urbanas, se dedican cantidades importantes del gasto hacia obras sociales.

En este período se trata de contraer el gasto público en virtud de que el período Alemanista y su política de fomento industrial habían dejado en precarias condiciones las

finanzas del Estado. Sin embargo esto agudiza la recesión que se siente en México en 1952 y 1953, y que coincide con la que se presenta en los Estados Unidos después de la guerra de Corea. Situación que se refleja en la balanza de pagos que se ve cada vez más deteriorada. Ante todo esto, para 1954 se decide devaluar la moneda a 12.50 pesos por dólar (lo cual perduraría por muchos años).

Dado que no se plantean modificaciones profundas en el sistema fiscal se tiene que seguir recurriendo al crédito externo. El pago de la deuda externa es en 1958 4.6 veces más que en 1952, y 140 veces más que en 1942.⁵

Otro factor importante de política económica es la afluencia del capital externo al país en busca de oportunidades de inversión. Si en la década de los años cuarenta el crecimiento promedio anual de la inversión extranjera directa era de 26 millones de dólares, en los cincuentas es de 102 millones de dólares.

En este período se comienza a cuestionar el camino seguido por el país, en virtud de los fuertes desequilibrios

⁵ BANAMEX. La Economía Mexicana en Cifras. Pág. 238 y 240. México, 1982.

que se notaban en el proceso de desarrollo del país. Pero el Estado sigue olvidando al sector que aún era el eje de acumulación del sistema: el agro; llega a su nivel más bajo el reparto de tierra y no se profundiza en una serie de medidas para fortalecer este sector, excepto a la agricultura de exportación.

El Estado prefiere la paz de un "desarrollo estabilizador" que cambios en el modelo de acumulación que pudiesen resultar demasiado profundos e inquietantes para la clase en el poder. El establecer un clima de tranquilidad aseguraría la afluencia del capital.

En este sentido el programa que se propone parece ser solo la continuación de una línea de política económica seguida durante todo el período de crecimiento con inflación. Toda la política económica parece tener su eje en el manejo del gasto público en expansión; se trata de aprovechar la coyuntura y los efectos de las reformas del período cardenista. El gasto público se toma como el principal factor de impulso del desarrollo del sistema, fomentando ciertas actividades económicas a través del mantenimiento de tasas de ganancia que son atractivas para el capital interno y externo.

Las propias deficiencias en la acción del Plan,

que más bien era solo un programa de inversiones, fueron resultado en buena parte, del hecho de que este tuvo que ceñirse a cierta política económica preestablecida. Asimismo, las empresas paraestatales empiezan a generar bienes y servicios estratégicos para la reproducción del capital, lo cual representa un reforzamiento a lo anterior, pasando a convertirse en el factor más dinámico de la economía nacional, a través de las grandes inversiones del Estado. Mediante su efecto multiplicador, estas empresas influyen en el incremento de la tasa de ganancia media del sistema en su conjunto.

La política de industrialización y fomento del Estado llevó a la mayor concentración y centralización económica, así como al fortalecimiento de una nueva burguesía industrial y financiera en el plano político económico. Este sector iba adquiriendo cada vez más poder dentro de los grupos de la burguesía que detentaba el poder, es decir como fracción hegemónica.

Los planes que se pretendía llevar a cabo en estos años, más que planes para dirigir el desarrollo del país, fueron simples programas de inversiones. Observaban los mismos criterios de la política económica, sin delinear directrices generales sobre algunos puntos importantes referentes al creci-

miento sostenido del modelo de acumulación. El hecho de que algunos de los puntos se hubiesen alcanzado en estos planes de 1940 a 1958, parece responder a la orientación económica imperante y no tanto a la planeación - programación de Inversiones, en esta época -.

Sin embargo esta programación es cada vez más necesaria para tratar de dar coherencia al conjunto de políticas en base a la asignación de recursos. Esta necesidad nace de las nuevas características del modelo de acumulación: por un lado la agricultura ya no genera los suficientes excedentes financieros para sostener la política de fomento industrial que viene realizando el Estado, sobre todo en función del propio carácter de este fomento.

Por otra parte se presenta el fortalecimiento de la burguesía industrial y financiera que amplía cada vez más su poder como grupo hegemónico del bloque o clase en el poder, lo cual hará que busque las formas de maximizar los excedentes apropiables por los capitalistas, es decir el incremento constante de la tasa de ganancia, lo cual sólo se logrará a través de mantener en escala ascendente el proceso de acumulación.

En este sentido el uso de la política económica

se hace cada vez más importante, pero al mismo tiempo la coherencia en la acción gubernamental para buscar la reproducción del capital en escala ampliada, hace necesaria la programación de las actividades de este y de la asignación de recursos que destina el propio Estado al fomento económico.

1.1.5 Plan de Acción Inmediata 1962-1964

El primero de marzo de 1962 se crea la Comisión Intersecretarial de México, la cual se componía de representantes de la Secretaría de la presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta Comisión sería la encargada de la formulación de un Plan económico para 1962-1964 con proyección hasta 1970.

El Plan señala la firme convicción de que ante todo es necesaria la estabilidad monetaria; asimismo menciona que se trata de hacer un esfuerzo no sólo de inversión, sino de toda una política global y sectorial de desarrollo. Se pretendían proyecciones de 1961-1965 y de 1965-1970; al mismo tiempo se admite la ayuda del sector externo, y en específico se dice que es necesario para la consecución de sus objetivos las resoluciones de la Carta de Punta del Este y la Alianza para la Producción (que preveían 20,000 millones de dólares de ayuda para

América Latina).

Se recurre de nuevo a la reorganización fiscal buscando mayores recursos que permitan el financiamiento de programas sociales y mayor inversión; el crecimiento económico traería, según se dice en el Plan, una elevación de los niveles de vida de la población.

Se establecen objetivos que se presentan en un conjunto de decisiones sobre el monto de la inversión y su orientación, tanto pública como privada. Se presupone un crecimiento del consumo privado del 3.3% anual hasta 1965 y del 4.7% para 1966-1970. Se dice que esto no entraña una baja en los niveles de vida (dado que se proyecta más abajo del nivel que tenía en ese entonces) mientras haya una redistribución del ingreso.

El monto de la inversión privada sería de 7.3% hasta 1965 y del 5.6% anual a partir de 1966. Además se toman medidas a largo plazo, quinquenales y decenales compatibilizándolas con posibles acciones inmediatas. Se trataría de crecer al 5% anual en el primer quinquenio (sin embargo la tasa de crecimiento entre 1957 y 1967 es de 6.2% promedio), y al 6% entre 1966 y 1970. El mismo Plan debería prever un aumento en el consumo global, sobre todo de los sectores con más bajos ingresos,

se requería para llevar a cabo el Plan una inversión de 79,200 millones de pesos.

Aceptando la baja carga fiscal, sería necesario para el Plan, recurrir al crédito externo, renunciando a la emisión (crédito interno) por considerarlo inflacionario. Por ello se pretende obtener un 50% del financiamiento, del exterior. Al mismo tiempo se dice que se darán todas las facilidades a la inversión privada así como a la reinversión; esto comprende también a la inversión extranjera directa.

También se hacen proyecciones sectoriales en base no sólo a tendencias históricas sino evaluando ciertas variables que inciden en la producción, así como en cuantificaciones de la demanda proyectada.

Para apoyar todo lo anterior el Plan sugiere una Política Económica a seguir: movilizar el máximo de recursos internos para el Plan de Inversiones (se acepta que lo es), además de aplicar una reforma tributaria sistemática, así como el incremento de los estímulos al sector privado, precedido de una revisión en la política de subsidios. Se debe prever también, se dice, un acceso más amplio a los recursos extranjeros, con el fin de "asegurar el financiamiento y compensar el proba-

ble desequilibrio de la balanza de pagos",⁶ dando todas las facilidades al capital privado de "colaborar con el desarrollo industrial del país".⁷

Para esto es preestablecida también la necesidad de una política monetaria y crediticia que permita cierta expansión, pero sin riesgos inflacionarios; manteniendo la relativa estabilidad de los niveles de precios.

La inversión pública se repartiría como sigue: 16.5% para el sector agropecuario; 31.8% para industria; 28.3% a comunicaciones y transportes; 12.9% electrificación y 21% a beneficio social (el cual comprendía: servicios públicos, urbanos y rurales, quedando solo el 3% para educación y 2.4% para salud).

En realidad el Plan se enmarca dentro de la línea de política económica que se venía manejando, es decir un apoyo irrestricto a la actividad industrial. Esto supone el mantener ciertos niveles de ganancia para poder conservar el proceso de inversión sin graves interrupciones.

⁶ Plan de Acción Inmediata. Mimeografiado. Pág. 66. México, 1962.

⁷ Op. Cit. pág. 61.

El Estado consigue esto con los efectos multiplicadores que genera la inversión estatal en la oferta y la demanda globales, a través de transferencias del sector agropecuario al industrial y otros sectores. La deuda pública se incrementa en 6.2% con respecto al PIB en 1956, pero en 1967 es ya del 9%. Hay una política de puertas abiertas al capital externo; se sigue además la filosofía de adaptar tecnología aceptando a la vez la "incapacidad" para producir bienes de capital; la inversión extranjera crece 5.6 veces entre 1965 y 1969 con respecto al período de M. Avila Camacho; los rubros a los que se dirige esta inversión, bienes de consumo durables principalmente, hacían que solo se importara el "know how", lo cual nunca permitía que se "adaptara" la tecnología al desarrollo del país, sino que se siguiera importando la maquinaria necesaria para la fabricación de esos bienes.

Agudizando tal situación el Estado se encuentra sujeto a una gran dependencia financiera: 55% de los créditos del exterior provenían de instituciones privadas y semiprivadas. Y el otro 45% era otorgado por organismos norteamericanos como el EXIMBANK y la AID, además del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, y el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto implica una gran dependencia de la política económica, la cual se reflejaba en el objetivo, casi obsesivo, de conservar a toda

costa la consabida estabilidad monetaria.

Se mantiene también una política de precios bajos en los productos agrícolas, como medio de asegurar materias primas baratas a la industria y granos básicos para la alimentación popular. La relación de precios agrícolas pasa de 1.28 en 1950 al 0.93 en 1972 con respecto a la industria.

En cambio los precios de este sector ganan terreno, lo cual provoca transferencias de un sector a otro vía precios. Conjuntamente y tratando de que los granos básicos llegaran a la mayoría de la población a precios bajos, el Estado trata de mantener estos artículos a bajos ritmos de incremento en los niveles de precios.

Pero al mismo tiempo esto sirve para mantener los niveles de salarios de la mayor parte de la población en escalas muy bajas. Es decir el abaratamiento de los artículos alimenticios de primera necesidad daba la pauta al estado para mantener los salarios bajos y un sector agrícola en decadencia, pero aún como eje generador de divisas y transferencias a otros sectores era la base para ello.

Además los desniveles que se presentaban entre

el salario del campo y el de la ciudad provocaban la afluencia de mano de obra barata a las ciudades para la industria y en el campo para la producción agrícola capitalista. El proceso de reforma agraria seguía rindiendo frutos al capital, al desplazar mano de obra hacia las ciudades.

Asimismo se reorienta el aparato productivo agrícola hacia un gran impulso de la agricultura de exportación, sobre todo hortalizas, buscando incrementar las exportaciones, en virtud de la baja capacidad industrial para exportar. Se dejan de lado de esta manera los granos más básicos, confiando en la producción de autoconsumo y en los niveles de crecimiento del sector, donde parecía que no existía un gran rezago con respecto a los niveles de incremento demográfico, lo cual, como se confirma años más tarde, no era cierto, y sí determinante para la década siguiente.

La situación fiscal seguía siendo básicamente la misma, no existía una verdadera gravación de los capitales, la política de fomento que años más tarde se calificaría de paternalista, implicaba grandes gastos, y la carga fiscal no proveía de los recursos para ello al Estado.

Se recurre al endeudamiento externo en virtud de

que se desecha la emisión interna como principal fuente de financiamiento, dado su carácter inflacionario; siendo el nivel de la deuda externa bastante bajo a principios de los años sesentas, se pudo aumentar el endeudamiento e incrementar las importaciones y la oferta total sin producirse en principio demanda excedente, a pesar del aumento de inversión pública.

La política monetaria a través de la regulación de la tasa de interés en base a la acción del mercado, del control de la emisión monetaria, del crédito externo, del control de precios de los productos agropecuarios, y teniendo en cuenta que el propio proceso de acumulación a estas alturas había creado ya los suficientes excedentes, apoyado por la ayuda externa, como para que una política de fomento al ahorro llevara a una mayor captación y asignación de fondos prestables. Esto al mismo tiempo, controla el ritmo de incremento de precios y es viable para mantener una estabilidad monetaria.

Por lo que respecta al Plan podemos decir que sigue las líneas generales de esta política de apoyo a la industrialización capitalista. El mismo Plan establece las líneas generales y en realidad parecen ser congruentes con esta política, por lo que no es difícil que en rasgos generales se consigan ciertos planteamientos vertidos en el Plan.

Más que nada este trata solo de continuar con la orientación del modelo de acumulación, dando algunas líneas generales que sin embargo son básicas para este. No es gratuito el que el Plan busque asegurar el proceso de industrialización, financiando el Plan con recursos externos y ahorro interno, a través de una política de estabilidad monetaria.

Sin embargo también se refleja la influencia en la formulación del Plan de los organismos internacionales y las políticas de los Estados Unidos en particular. Este Plan es producto en buena parte (por no decir en toda) de lo que fue la Alianza para la Producción y los 20,000 millones de dólares, nada despreciables para las economías de la región. Esto limita la autonomía relativa del Estado.⁸

En síntesis es un Plan que busca continuar un modelo de acumulación basado aún en los excedentes que genera el sector agrícola exportador, en sus transferencias al resto de la economía, y en los recursos externos; lo cual se utiliza para mantener una política de fomento industrial que supone altos beneficios, altas tasas de explotación y de ganancia. Esto a través de políticas económicas con cuya ejecución el Estado cum-

⁸ Esta se ve condicionada por una gran dependencia financiera con respecto a la burguesía nacional e internacional. Sin embargo también es muy bien aprovechada la política de estabilidad social para crear un clima favorable a la inversión interna y externa

ple su papel de capitalista ideal, asegurando la reproducción del capital.

1.1.6 Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970

Siguiendo con esta tónica "Planificadora", para 1966 se formula el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970 en el cual se señala el establecimiento de directrices específicas para el sector público y la iniciativa privada "a través de los marcos indicativos, buscando un equilibrio dinámico entre sector público y privado".⁹

Fue formulado por la Comisión Intersecretarial, Hacienda y Presidencia; en él se proponía alcanzar un crecimiento económico del 6.0% al año, compatible con un incremento poblacional proyectado de 3.6% anual. El PIB pasaría de 235,400 millones de pesos en 1965 a 322,000 millones en 1970. La inversión bruta fija debería crecer al 7.2% anual. De esto, 95,000 millones corresponderían a la inversión pública y 180,000 millones a la inversión privada.

Se preveía que las importaciones crecieran 42.2%

⁹ Secretaría de la Presidencia - Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. Pág. 4. México. Sin fecha.

anual (68.8% materias primas y productos intermedios; 24.9% a bienes de capital y 6.5% a bienes de consumo). Las exportaciones crecían a una tasa media de 4.0%, provendrían 38.8% de las actividades primarias (36.4% en 1964), 29% de alimentos (café y azúcar principalmente); con ello el campo generaría el 68.2% de las exportaciones (70% en 1964); al final el saldo de la balanza comercial crecería en su déficit, de menos 5,863 millones de pesos se programaba pasar a menos 7,638 millones en 1970.

El crédito externo bruto podría llegar hasta 6,250 millones de pesos en 1970, lo que mantendría los niveles de pago por servicio de deuda dentro de la capacidad de pago del país y de su estabilidad externa. Se busca así, que el ahorro interno aportara el 90% de la inversión total de 275,000 millones para 1966-1970. Del total de inversión pública en este período el 14% sería para fomento agropecuario; 39,5% para desarrollo industrial; 22.6% para comunicaciones y transportes; 22.1% para bienestar social y el 1.6% para administración y defensa.

Para financiar esto se buscaría aumentar el ahorro consolidado del sector público federal, aprovechar al máximo la generación de ahorro privado, mantener una deuda pública dentro de los márgenes de la capacidad de pago del país. El crédito

interno se reduciría de 40.6% a 29% en su ritmo, y el crédito externo caería del 40% al 23.9%, de 1964 a 1970, con respecto a la inversión bruta fija del Estado. El ahorro consolidado del sector público llegaría a 42.6% en 1970.

Paralelamente a este Plan se formuló el programa del Sector público 1966-1970, elaborado por la Secretaría de la Presidencia, el cual trataba de dar cumplimiento a las directrices establecidas en el Plan para el Sector público, a través del contacto directo con las entidades. Es decir fue un vehículo del plan, un programa operativo; al mismo tiempo se llevó a cabo una zonificación por parte también de la misma Secretaría de la Presidencia de zonas y regiones geográficas. Estas eran: Noroeste, Pacífico, Centro occidente y Centro sur, Golfo de México y Península de Yucatán. Estas a su vez se descomponían en regiones geoeconómicas (70) y en 5 regiones especiales. Pero esta zonificación, al parecer, nunca fue utilizada para contribuir al proceso de planeación.

Por su parte, la estrategia del estado seguía siendo la promoción de los estímulos a la industria, como principal vía de fomento para conseguir el crecimiento económico. Los excedentes del modelo de acumulación habían hecho que la captación llegara a grandes niveles. Si a esto agregamos que

no se da ninguna medida fiscal o monetaria que busque la traslación a la inversión de estos recursos, sino que al contrario se dejan en manos de los grupos con más altos ingresos, se puede deducir el siguiente resultado: una gran concentración de la riqueza en manos de unos pocos.

Además el Estado sigue recurriendo al endeudamiento externo en virtud de los gastos que se ve obligado a efectuar, dado el carácter de la propia política. "El promedio anual de créditos contratados en el extranjero es de 642.7 millones de dólares".¹⁰

En términos generales este Plan que fue realizado en el período presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (y en el cual muchos autores coinciden que ha sido de los más parcos en cuanto al impulso de la planeación), se enmarca también dentro de la política Económica que se sigue durante la etapa del "desarrollo estabilizador". La política económica sigue siendo de las mismas características durante esta etapa, delineando las principales vías de crecimiento en torno a la llamada estabilidad económica, que se entendía como estabilidad monetaria.

¹⁰ Guillén, A. Planificación Económica a la Mexicana. Ed. Nuestro Tiempo. Pág. 83. México, 1979.

Sin embargo la creciente acumulación que se efectuó a lo largo de esta etapa hacía necesaria una mayor intervención del Estado en la toma de decisiones sobre acciones de promoción y fomento de la inversión privada. Sin embargo el proceso de acumulación, o más bien sus orientaciones, demandaban un Estado pequeño que no interviniese más de lo "necesario" en la economía; esto se reforzaba por la presión que ejercían los grupos de poder sobre todo la gran burguesía industrial y financiera. En síntesis, el nivel alcanzado por el sistema de acumulación requería cambios drásticos al interior del sistema, pero se encontraba trabas para ello más que nada en la superestructura política, que al mismo tiempo incidía en el proceso económico.

Además, los preceptos de estabilidad financiera interna y externa redundarían en una obligada estabilidad de precios, que a largo plazo incidirían en las finanzas públicas, disminuyendo la capacidad subsidiadora del Estado y frenando la expansión de los sectores punta de la economía. La acción de la política monetaria y fiscal con un gran contenido de inmovilidad generaban grandes obstáculos a la actividad del Estado en la economía.

Se trataba de mantener un pequeño déficit fiscal y a la vez no hacer reformas profundas a la imposición, con

lo cual el Estado ya no ofrecía un campo lo bastante seguro y amplio, para promover el crecimiento de la inversión.

En vista de lo anterior, el rezago natural de la inversión pública influyó en la ampliación del déficit en cuenta corriente, sobre todo en los rubros de alimentos y petróleo, al no incrementar la inversión, como lo hacía necesario el proceso de acumulación del país. Otra consecuencia es que se restringe la capacidad de crecimiento del sector interno, debido al debilitamiento del Sector Público.

Esto nos hace pensar que se comienza a presentar a fines de los años sesenta un agotamiento del modelo de acumulación en función de que la agricultura no genera ya los suficientes excedentes para sostener dicho modelo y no es posible detener el proceso de acelerado crecimiento que tiene tal modelo, sin el peligro de desestabilizar el status social. Es necesario buscar una reorientación del mismo, en virtud de que el Estado ya no es capaz de garantizar altas tasas de rendimiento y una situación por demás estable. 1968 es como el regalo de fin de fiesta del "desarrollo estabilizador" para el pueblo de México, el cual se convierte en una "cruda social", para la cual no hay aspirinas.

1.1.7 Programa de Acción 1971-1976

En 1968 el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz anuncia la elaboración de un programa de acción para 1971-1976, el cual se llamó: Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976.

Este planteaba un crecimiento anual del PIB del 7% al menos, una reorientación de la inversión hacia la generación de empleos productivos, fundamentalmente a las áreas agrícolas definidas como deprimidas; elevar el bienestar social (educación, salud, seguridad social, electrificación, etc.); promover el desarrollo y la integración nacional, reducir el déficit en balanza de pagos, ejecutando proyectos de producción de bienes exportables. Sustituir importaciones, establecer una política financiera donde el ahorro del sector público cubriese dos tercios del monto de inversión.

Se estimaba una inversión global de 240,000 millones de pesos, los cuales se distribuirían en industria, 38.1% (sobre todo petroquímica y electricidad); el 24.3% para bienestar social; 21.8% para comunicaciones y transportes y 13.5% para fomento agropecuario.

Se pretendía dar gran impulso a los planes regionales, a nivel entidad y a nivel comunidad "se estaba trabajando en la delimitación de pequeñas regiones para impulsar programas de producción que contribuyesen a crear nuevos empleos".¹¹ Se proponía crear polos de desarrollo, buscando que mediante procesos multiplicadores de los mismos, sobre las regiones donde se realizaran, se pudiera lograr la incorporación de estas regiones al proceso de industrialización. En este caso se encontraban Minatitlán, Coatzacoalcos, Tampico (puertos petroleros y de comercio internacional estos últimos), así como Las Truchas en Michoacán.

Se dice que si el Estado había llevado a cabo inversiones en obras básicas regionalmente, una coordinación eficaz con los gobiernos de los estados, garantizaría mejores resultados en materia de eliminación de desequilibrios regionales y reducción de las diferencias campo-ciudad.

En este contexto en 1971 se crean los Comités Promotores de desarrollo de los Estados. Estos se encaminarían a motivar, encauzar y orientar la iniciativa de todos los sectores a la solución de los problemas económicos de cada estado, atendiendo a la capacitación y desarrollo de recursos huma-

¹¹ Ceceña G., J.L. Op. Cit, Pág. 158.

nos, promoviendo medidas de planeación y fomento económico, elaborando proyectos de empresas agropecuarias, forestales, industriales y de servicios.

A partir de enero de 1975 estos COPRODES deberían coordinarse con la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, creada el 28 de enero de 1975. Ambos deberían acordar el establecimiento de Comisiones regionales de desarrollo (esto parece ser como consecuencia de que hasta ese año se "dieron cuenta" de que existía cierta duplicidad de funciones entre programas regionales y estatales), realizar un inventario de recursos humanos y materiales de la entidad federativa, proponer programas a corto, mediano y larzo plazos, para el desarrollo social y económico de la entidad, realizar estudios de factibilidad económica. Para 1976 se dice además que deben participar en la elaboración de planes nacionales, estatales y municipales, acordar el implemento de grupos de trabajo regionales, etc., (se les llama Subcomités Regionales).

Para la programación sectorial el Plan desglosa los gastos de inversión por propósitos, cambios y proyectos específicos. En estos se destaca la gran importancia de la inversión destinada a los hidrocarburos y sus derivados (36,000 millones); para electricidad serían 27,000 millones (de los cuales

5,130 millones serían tan solo para la adquisición de equipo); 26,500 millones a servicios urbanos, 21,500 millones para carreteras; la agricultura tendría 25,000 millones de pesos, de los cuales 20,500 irían a riego y bordeos.

La creación de organismos específicos con los cuales se pretende "planificar el desarrollo económico de México", es sintomático de este sexenio; así, son creadas organizaciones importantes como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el cual debe asesorar al presidente en la planeación, programación, coordinación, sistematización, promoción y encauzamiento de las actividades relacionadas con la ciencia y la tecnología, su vinculación al desarrollo nacional y sus relaciones con el exterior; y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el cual se encargaría de proyectar políticas y planes para el desarrollo del comercio exterior del país.

Al mismo tiempo se dan los primeros pasos para tratar de sectorizar, organizar y controlar a las empresas paraestatales, cuando en 1970 se publica la ley que establece un mecanismo de control para estas empresas. Este control y vigilancia queda a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional en cuestiones de contabilidad, auditoría, estados financieros y el cumplimiento del presupuesto y los programas de operación.

En apoyo a lo anterior se crean las "Comisiones Internas de Administración, que deberían plantear y realizar las reformas necesarias para cumplir con los objetivos y programas".¹²

Para la elaboración de estos objetivos, programas, planes y previsiones se crean las Unidades de Programación como asesores de los titulares de las entidades.

También dentro de la Planeación Sectorial se crea en 1975 la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público (formada por representantes de la Secretaría de Industria y Comercio, Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia), la cual debería definir y programar la política industrial del sector público, estableciendo prioridad en la ejecución de proyectos, sistematizar y actualizar programas, asesorar al Ejecutivo en la formulación de los programas industriales; analizar, evaluar y en su caso aprobar los nuevos proyectos industriales. En el mismo año se crea la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario, que debía compatibilizar las acciones de las entidades y dependencias del sector público, para lograr los objetivos de fomento a este sector.

Como vemos, existe un cambio con relación al período anterior, en cuanto a una mayor intervención del Estado en

¹² Diario Oficial. Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sec. Público Federal. México, 28 de enero de 1971.

la economía. Congruente con esto parecen cambiar los parámetros del Estado en política económica. Sigue existiendo toda una política de estímulos a la inversión privada; entre los más importantes se encuentran los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS); también son incrementados los volúmenes de inversión, habiendo un crecimiento entre 1971 y 1976 del 11.5% comparado con un 3.3% de 1967 a 1971.

La tasa de crecimiento de la inversión bruta fija fue de 7.2% y el PIB crece en 5.2% (en el Plan se dice que cuando menos se debía crecer al 7%). La participación de la inversión fija pública en la formación bruta fija de capital fue del 45% en 1975. Un 50% de los gastos totales del sector estatal fue canalizado a empresas estatales.

Se duplica la producción y la refinación de petróleo, energía eléctrica, fertilizantes, petroquímica y siderurgia. La participación del Estado se incrementa en la industria manufacturera (29%), extracción y refinación de petróleo (20%); petroquímica básica (20%); comunicaciones y transportes (11%). Las compras totales fueron del 23.1% del gasto total en 1975. Se incrementa el personal del gobierno federal, a una tasa de 10% anual; el crecimiento de las exportaciones del gobierno federal se da en un 32% entre 1970-1975, sin embargo glo-

balmente solo se incrementaron en un 15.8% en el mismo período.

Por su parte el gasto corriente del estado se dedicó en gran parte al otorgamiento de incrementos salariales de emergencia, ampliación de subsidios, etc,. Al principio del sexenio el Estado aplica una política expansionista del gasto público, hasta 1972; se tratan de llevar a cabo programas económicos con el fin de incrementar la oferta y ampliar la demanda de productos básicos, vía la redistribución del ingreso y el fomento a la actividad económica. Es decir, se trata de ampliar el mercado interno para la realización de los productos que genera la industria y los cuales no puede exportar a causa de su propia ineficiencia, lo que genera falta de competitividad en los mercados externos.

En 1973 el Estado se encuentra con una crisis a nivel del capitalismo mundial, donde el costo de las materias primas como el petróleo (recuérdese que aún se importaba en esos años) se disparaba. Sin embargo las causas principales de que en 1973 se detuviera un tanto la política de expansión del gasto estatal, se encontraban dentro de la misma economía mexicana. La crisis externa sólo las precipita.

Por un lado se comienza a agudizar el agotamien-

to del modelo de acumulación, la agricultura se encuentra cada vez en peores condiciones, además existe inconformidad entre los grupos del bloque en el poder, la política de redistribución de ingreso no es lo que más les gusta. La política económica trataba de eliminar los obstáculos de coyuntura para poder estabilizar el modelo de acumulación y sentar nuevas bases de industrialización y reproducción del capital.

Se hacen evidentes las fallas de la inversión pública, y el Estado se ve obligado a regresar al conservadurismo fiscal y monetario para el año de 1974, en virtud de que se empiezan a incrementar los niveles de inflación a un ritmo mayor. Sin embargo a diferencia de la política seguida en los sesentas, el Estado comienza a manipular con la política monetaria a través de la tasa de interés, como medio para incrementar la captación y con ello tratar de incrementar el monto de inversión en base al incremento del ahorro interno.

Pero este no es suficiente para cubrir el financiamiento estatal; y si además agregamos a esto las crecientes dificultades que presenta en esta época el mercado externo de capitales por la regresión de 1973 en el mundo capitalista, es posible deducir la lógica contracción de la oferta de financiamiento que tuvo lugar y lo que a su vez agudizó las tendencias

al estancamiento ya mostradas por la economía de un tiempo atrás.

A partir de 1973 el Estado muestra una tendencia a competir con el sector privado por la obtención de recursos financieros. De este modo, el ahorro del gobierno Federal respondía al 51% de su inversión en 1970; en 1974 este monto era de 15.2% y para 1975 fue casi nulo. Esto frenaba la expansión de la capacidad de acumulación del sector público y sus efectos de expansión inducción en la producción y el empleo. Se sigue incrementando el déficit público y reduciéndose la inversión del Estado. Los años de 1974 a 1976 fueron de verdadera crisis, planteando la "austeridad del gasto público". Una política restrictiva trataba de influir sobre el consumo, pero no sobre los precios y el déficit externo (aumentan 24% y 117.6% respectivamente).

En 1975 el PIB crece en un 4.1% menor a la tasa histórica promedio en el "desarrollo estabilizador"; se incrementan los niveles de dolarización en virtud de la desconfianza empresarial y de los altos niveles de inflación; esto para 1976 llevará a la devaluación del peso.

Podemos observar que a lo largo de todo el período del gobierno de Luis Echeverría se presenta una incapaci-

dad crónica del aparato productivo, para generar las divisas necesarias en el financiamiento de las inversiones que requería la economía mexicana, dado el acelerado crecimiento que se presentaba en el Producto Interno Bruto (7% en 1970) por un lado, y el empleo por el otro. Es decir, se presenta un deterioro agudo del proceso de acumulación, cuyo modelo carecía de la fuerza necesaria para sostener un ritmo acelerado de crecimiento económico, en virtud de que se encontraba en precarias condiciones el eje de acumulación: el sector agrícola.

Agreguemos a esto una industria fragmentada y sin competitividad en el exterior, así como las difíciles condiciones de los mercados externos, tanto de bienes y servicios como financieros; lo cual nos muestra el contexto en que se enmarca la crisis del sistema capitalista mexicano.

Esto se refleja en la configuración de un déficit crónico de la Balanza de pagos y como consecuencia en un déficit fiscal para cubrir aquél; con ello, y en virtud del mal estado de las finanzas públicas se incrementa la deuda externa.¹³

El aumento de los precios del petróleo a nivel

¹³ Para 1975 el déficit industrial era financiado en un 66% por la deuda.

mundial, (dado que en 1973 aún se importaba este producto) así como el de otras materias primas, la baja producción agrícola, sobre todo en alimentos, y la incapacidad estructural para exportar del sector industrial en cantidades considerables, presionaban sobre el creciente deterioro de la balanza de pagos, así como en los niveles de precios, creando fuertes presiones inflacionarias.

Por lo que toca al Plan es posible observar que si bien da líneas generales de acción, no prevé gran parte de los cambios que adopta la política económica del sexenio. Algunos puntos se siguen (por ejemplo en lo que toca a la política de desarrollo regional), aunque es necesario aclarar que casi la totalidad de organismos creados en el período fueron instituidos al margen del Plan. Lo mismo pasa con los organismos de Planeación creados en los estados (COPRODES), y con los organismos sectoriales. Es decir, parece que en realidad el Plan no da coherencia a la creación y funcionamiento de toda esa gama de instituciones creadas en este sexenio, muchas de las cuales sólo se quedaron a ese nivel, sin llegar a implementar acciones verdaderamente importantes.

Existe una gran desvinculación entre los organismos y a veces duplicidad de acciones, (por ejemplo las fun-

ciones de los COPRODES influían en el ámbito de los proyectos regionales hasta 1975). Sin embargo, es de hacerse notar la institucionalización de los diferentes organismos (como las Unidades de Programación de las Entidades Públicas), que fueron creados para llevar a cabo ciertos programas. Los cuales, sin embargo, como hemos mencionado, no se hallaban estrechamente vinculados hacia un Plan Global.

Por otro lado, el Plan parece obedecer más que nada a las necesidades de cambios en las funciones del Estado, pero lo más importante es que la creación de toda esa serie de organismos de los que hemos hablado, llevan como objetivo cambiar el modelo de concentración.

Se plantea la redistribución del ingreso como vía de ampliación del mercado, se crea un Instituto de Comercio Exterior para el impulso de las exportaciones, las comisiones regionales de desarrollo así como comisiones de los estados, etc,. Esto sólo trata de buscar mayores oportunidades de colocación de los capitales en el sistema económico, a través de garantizarles altas tasas de ganancia, incorporando las regiones atrasadas con posibilidades de recursos al sector "moderno de la economía".

Sin embargo, la opinión de Estado como capitalista ideal, no es por fuerza la de todos los capitalistas individuales, y a veces ni siquiera la de algunos grupos de capitalistas. La política de distribución del ingreso provoca choques al conjugarse con bajas tasas de crecimiento económico y reducciones en las ganancias, entre el Estado y la Burguesía, la cual se obceca en no entender el carácter ampliador del mercado de tal redistribución, lo cual evitará crisis de realización a corto plazo.

La burguesía burocrática se enfrenta en ciertos momentos a los demás grupos de la burguesía, tratando de conservar lo más posible su autonomía relativa en la toma de decisiones, lo cual se ve muy comprometido por la dependencia financiera del Estado hacia la burguesía nacional y los grupos financieros internacionales.

El Estado trata de apoyarse en sus clases, en base a la corporativización de la lucha de clases: obreros y campesinos. Sin embargo la misma situación de crisis económica para 1976 y la dependencia de la cual hablamos, así como la negativa de los empresarios para invertir, provocando la fuga de capitales, hace que el Estado sea incapaz de resolver la pugna interburguesa en la cual la clase en el poder exige al Estado

garantizar el desarrollo del proceso de acumulación asegurando tasas atractivas de ganancia al capital para su reproducción.

Para los últimos meses de 1976 es esta la situación que presentaba el país. El primero de diciembre de 1976 se efectúa el cambio presidencial; sienta sus reales, para no romper con la tradición, una nueva política "sexenalista", la de José López Portillo y Pacheco.

A continuación se desarrollan algunos planteamientos teóricos con el fin de conformar un marco general que permita llevar a cabo el análisis del período de 1977-1983, atendiendo a los objetivos de esta investigación. Posteriormente, a la luz de dichos planteamientos se retomarán los acontecimientos ocurridos en dicho período.

1.2 APOYO TEORICO

1.2.1 El Estado Mexicano y su Filosofía en el Período 1977-1983

El Estado Mexicano, como todo estado capitalista, tiene funciones específicas dentro de los marcos del propio sistema. Es un estado que al mismo tiempo que salvaguarda el

proceso de acumulación capitalista, hace concesiones a los grupos que no tienen acceso al poder; en forma alguna esto significa una contradicción en la conservación del status social, sino por el contrario esto permite al Estado establecer vínculos que de una u otra manera hacen posible esa conservación.

Dentro del sistema económico el Estado se presenta como la unidad política de una lucha económica, como el árbitro de esta, de sus relaciones. Es decir, la lucha no traspasa a las relaciones económicas, se queda en sus límites por efecto de lo ideológico-jurídico que se ve reforzado por toda una serie de instancias que presentan al Estado como un ente superior a las clases, regulador de la estructura económica; así, la lucha económica nunca llegará al plano político.

La semicorporativización de los sindicatos, la manipulación de la educación, y los medios de comunicación son congruentes con esta política, con esta filosofía. Se presenta al Estado como encarnación de la voluntad popular del pueblo-nación, dedicado a la administración y salvaguarda de los derechos y deberes del mismo.

Pero el Estado no se encuentra solo en este proceso, lo sostiene la clase que detenta el poder, la que ejerce

la hegemonía de clase; y aún más, el Estado se ve relacionado con los intereses de una fracción hegemónica, es decir, aquella fracción de la clase burguesa que incide de mayor manera en la acción del Estado.

De esta forma el Estado se convierte en el "factor de unidad política del bloque en el poder (clase burguesa) bajo la égida de la clase o fracción hegemónica. Dicho de otro modo, constituye el factor de organización hegemónica de esa clase o fracción, de suerte que sus intereses específicos, puedan polarizar los de otras clases y fracciones del bloque en el poder".¹⁴

Las relaciones entre lo político y lo económico con respecto al Estado, nos mostrarán la forma particular que este último reviste y los diversos modos de intervención de cada una de esas estructuras político-económicas en las otras. En el contexto del modo de producción capitalista y a través de sus diversas formaciones, se presenta una gran diversidad entre las relaciones económicas de clase, o de las fracciones en el poder; esto origina una fragmentación del poder político dentro, casi siempre, de la unidad institucionalizada del Estado.

¹⁴ Poulantzas, N. Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. Siglo XXI. Pág. 391. México, 1980.

Ante este se formaliza una relativa autonomía en la toma de decisiones y sobre todo con respecto al campo de la lucha de clases, preponderantemente con relación a la fracción o clase en el poder y sus clases aliadas o apoyos.

El Estado actúa como catalizador con respecto a las relaciones interburguesas del bloque en el poder, que pueden ocasionar graves pérdidas económicas, sociales y políticas al sistema en su conjunto.

"La competencia capitalista determina inevitablemente una tendencia hacia la autonomización del aparato estatal - no perdiendo con esto su carácter de clase - de suerte que este pueda funcionar como un capitalista ideal que sirva a los intereses del modo de producción capitalista, protegiéndolo, consolidándolo y sentando las bases de su expansión, por encima y contra los intereses en conflicto del capitalista total real, compuesto de muchos capitalistas individuales".¹⁵

Hemos visto hasta aquí, que el Estado representa los intereses de una clase (la burguesía) evitando una parcelización del poder; pero al mismo tiempo mantiene cierta autonomía

¹⁵ Mandel, Ernest. El Capitalismo Tardío. Era. Pág. 467. México, 1980.

con respecto a esta clase en particular y a la lucha de clases en general, lo que le permite velar por los intereses generales de la clase que detenta el poder.

En este sentido el Estado adquiere una función de suma importancia: asegurar la continuidad del proceso de acumulación, lo cual requiere garantizar oportunidades a la inversión, oportunidades que la hagan rentable. Esto conlleva a dos cosas: por un lado se trata de mantener el mayor tiempo posible perspectivas de obtener altas ganancias, o en su caso, buscar la recuperación de las mismas y su incremento en base a medidas de política económica, sustentadas en los últimos tiempos en un mejor proceso de Planeación. Por otra parte, esto presupone el reforzamiento de las instancias jurídico-político-ideológicas, como medidas para que la lucha económica no traspase los límites de lo político y se introduzca en él.

El Estado Mexicano se adecúa a esta visión, pero a la vez parece seguir las líneas que muchos autores encuadran en el llamado Populismo o el Bonapartismo. Por un lado se trata a toda costa de conservar el poder en el sistema, por medio de un partido político que dice aglutinar a grandes sectores de las fuerzas progresistas del país.

Por otro lado, se persigue el control de los movimientos sociales a través de una política de concesión, semi-corporativización y mediatización político-jurídico-ideológica del movimiento obrero, a cambio de no recurrir a la represión directa. La mediatización suple a esta en la búsqueda de la conservación del poder político, cierta autonomía relativa en cuanto a sus decisiones como Estado en su función de salvaguarda de los intereses del grupo en el poder. Al respecto, es posible suponer que no es lo más adecuado encuadrar estrictamente al Estado mexicano en alguno de estos esquemas de una sola vez y para siempre; el carácter está dado por sus propias condiciones estructurales y por las coyunturas concretas que enfrenta. Sin embargo podemos pensar que su desenvolvimiento se da en el marco de estas líneas generales, adquiriendo características en función de situaciones específicas.

De manera importante influye la característica del país de ser una nación dependiente con profunda desigualdad en el desarrollo nacional, elevada desintegración regional, un estancamiento en la industria y la presencia de una clase dominante-dominada. Esto determina en buena medida las formas de vinculación del país con el exterior y por ende su inserción en el concierto capitalista mundial.

Los planteamientos hasta aquí vertidos pueden ayudarnos a encontrar ciertas características propias de la filosofía del Estado mexicano, específicamente en el período de análisis propuesto para esta investigación. Estas consideraciones podemos establecerlas como sigue:

Se busca la redefinición de un pacto social en el cual se apoya el sistema político, lo cual significa el procesamiento de una nueva hegemonía, con todo lo que esto implica. A principios de sexenio se presenta un reprocesamiento de la legitimización del Estado en virtud del descenso de los niveles de vida.

Se requiere definir las bases materiales que permitan consolidar un proceso de acumulación estable y prolongado mediante una tasa de ganancia que elimine en lo posible los vaivenes.

Asimismo se plantea una nueva fórmula de términos de intercambio o de integración política y económica del exterior. De esta forma, la legitimización, la continuación del proceso de acumulación, y la integración del país al orden capitalista internacional, se convierten en los puntos nodales de la acción del Estado.

La política económica a pesar de su carácter preponderante en el sistema capitalista, ha sido incapaz por sí sola de consolidar y conservar al proceso de acumulación a niveles acelerados en el largo plazo, ya ni siquiera a veces en el medio plazo.

En este sentido, la filosofía estatal busca reforzar un incipiente proceso de planeación, como una vía más para poder consolidar y desarrollar el proceso de acumulación, utilizando la política económica en apoyo de la Planeación, hasta donde se lo permite la lógica del sistema. Según el discurso oficial - y reconocida la imposibilidad de llegar a un desarrollo por la vía clásica de los países capitalistas más avanzados - esta sería la opción más eficaz en la búsqueda de un "desarrollo" integral.

Lo cierto es que la Planeación da al Estado fundamento para rehacer su discurso, manejando ahora el sentido "democrático" de la planeación y su instauración "en su fase más compleja", como medida de desarrollo y distribución del ingreso, reforzando las instancias de legitimización del Estado y aplicando ya no tan solo las medidas de política económica, sino la planeación para buscar regular las crisis del sistema.

Por otro lado, el tipo de Planeación que se trata de establecer corresponde al carácter del Estado y en general al del sistema económico dominante. El Estado mexicano define este proceso de Planeación principalmente como un proceso de Planeación Indicativa o Inductiva, en donde "se concibe el sistema mexicano de planeación bajo el mandato constitucional de la rectoría del Estado, como responsable del desarrollo; (para ello) la planeación se apoya en mecanismos de obligación, coordinación, inducción y concertación".¹⁶

Es decir, no se trata de obligar al Sector Privado a mantener niveles altos de inversión, ni siquiera a reorientar esta, sino solo buscar inducir el crecimiento en base a la acción estatal, como factor dinámico del sistema.

Se puede considerar que el proceso de Planeación que se intenta instaurar, así como la filosofía estatal implícita en este proceso, se encuentran inmersos en los objetivos económicos y políticos más generales del Estado mexicano, los cuales tienen un lugar de primer orden en los planes elaborados.

Esto nos hace pensar que la realización de los objetivos sociales que plasman los planes se ve condicionada por

¹⁶ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. Revista de Comercio Exterior. Vol. 30, N^o. 11, Pág. 1252. México, 1980.

la capacidad de respuesta del movimiento obrero ante la crisis y el deterioro de sus niveles de vida, durante casi todo el período en análisis.

Por último, otro factor que afecta el seguimiento de los Planes y el fortalecimiento de la filosofía del Estado en este período, es la creciente dependencia financiera externa. Esto implica además, como ya se mencionó, una nueva visión de los organismos internacionales oficiales y privados y el cambio en los términos de vinculación al exterior del país.

A esto se agrega el hecho de que en los últimos años, nuestro país se halla convertido en una potencia petrolera, lo cual de por sí no significa una garantía tácita de desarrollo, sino que replante nuevas consideraciones sobre el funcionamiento del sistema capitalista en México y la vinculación externa de que anteriormente se hablaba, en relación con el tipo de planeación que se pretende instaurar y con la política económica que se ejerce.

1.2.2 Planeación-Programación y Política Económica

1.2.2.1 Planificación Socialista

Los últimos años han sido testigos en México de una gran "furia planificadora", o por lo menos esto se nota como sobresaliente en el discurso político oficial. Se habla de una "Planificación Indicativa", "inductiva" e incluso "Democrática", como si fuera indispensable diferenciarla de la "otra" Planificación que hasta ahora conoce el mundo: la de los países socialistas, a la cual el mundo capitalista califica de "imperativa" o "totalitaria". Sin embargo, esto nos ayudaría poco o nada a definir exactamente las diferencias entre una y otra, así como el por qué de su fundamentación teórica.

El proceso de Planificación socialista "controla conscientemente la vida económica, mediante la distribución armónica y proporcional de los recursos".¹⁷ Para el socialismo, la Planificación económico-social se vuelve una ley inherente, en virtud de que para llevarla a cabo se hace necesaria la existencia de la propiedad social sobre los medios de producción. Así, la gestión planificada de la economía permite desarrollarla sin intermitencias ni crisis, a un ritmo intenso, estable y continuo, asegurando la ocupación total de la población y la

¹⁷ Planificación de la Economía Socialista. Ed. Política. Pág. 25. La Habana, Cuba.

óptima utilización de los recursos a largo plazo.

Los planes se enmarcan dentro de la filosofía del partido de la clase obrera en el poder y formulan las principales líneas de fomento de la economía, la ciencia, la cultura y el modo de vida. La Planificación Económica en el socialismo "no salta de la cabeza de Lenin como algunos han supuesto".¹⁸ Es un proceso que deviene del mismo desarrollo de la humanidad y cuyo germen se encuentra ya en el capitalismo.

La socialización del trabajo contribuye a esto bajo el modo de producción capitalista, pero la propiedad privada no da paso a una verdadera planificación nacional. En este sentido Engels planteaba que "la masa de las fuerzas productivas . . . está esperando a que tome posesión de ellas una sociedad organizada para la cooperación planificada".¹⁹

En el socialismo la Planificación económica nacional adquiere el carácter de categoría histórica, que tiene como condición la aparición de la propiedad social sobre los medios de producción; lejos de ser una simple técnica, como pretenden hacerlo creer los teóricos burgueses, "está ligada estre-

¹⁸ Dobb, M. El Desarrollo de la Economía Soviética. Pág. 317. Londres, 1978.

¹⁹ Marx, K. y Engels, F. Obras Escogidas. Tomo II. Ed. Progreso. Pág. 154. URSS, 1978.

chamente a las relaciones que los individuos establecen para organizar y realizar la producción".²⁰

En este sentido al fundamentarse sobre la propiedad social de los medios de producción, la Planificación socialista se diferencia tajantemente de la planeación capitalista, si consideramos que esta significa simplemente la transposición de técnicas de programación al capitalismo.

Es decir, entre estos dos conceptos: Planificación socialista y Planeación burguesa, hay de por medio un sistema social y un Estado distintos, así como formas de distribución y extracción del excedente económico, sustentadas en distintas maneras de apropiación de los medios de producción.

En virtud de lo anterior, los planes económicos se constituyen como el instrumento de la Planificación económica nacional en el socialismo, su objetivo primordial y más general es la "elevación lo más rápidamente posible del nivel de vida material y cultural de la población, habida cuenta de las circunstancias históricas".²¹ Estos planes en la mayor parte de los países socialistas siguen líneas de acción parecidas en su elaboración y aplicación. Podemos mencionar las más importantes:

²⁰ Guillén, A. Planificación Económica a la Mexicana. Ed. Nuestro Tiempo. Pág. 24. México, 1979.

²¹ Lange, O. Tres Ensayos sobre Planificación Económica. El Trimestre N°. 26. Pág. 590. FCE, México, 1959.

- El establecimiento del Ministerio de Planificación, como primer paso; este se encargará de estructurar el diagnóstico y comportamiento de la economía, comparando los planes con la realidad social.

- La ley económica de Planificación Nacional, también debe establecerse como Ley Jurídica de la planificación.

- Los Planificadores a nivel estado, federación y municipio, formalizan una discusión a nivel técnico, económico y de objetivos nacionales.

- Se discuten y aprueban los planes a nivel de regiones, áreas sociales y de productividad. Esto lo realizan los planificadores.

- Se compara el Plan de la unidad de producción con el Plan nacional.

- Se estructuran planes municipales, locales, provinciales y regionales, en los cuales existen organismos básicos de Planificación.

- Se comparan y aprueban los planes entre la provincia y el Ministerio de Planificación, a niveles de sector, rama, unidades de producción, actividades especiales, etc.,

- Los planes son sometidos a la consideración del Ministerio de Planificación y a la vez se someten a la aprobación del Comité Central del Partido.

- El Plan Nacional es discutido, aprobado y por último aplicado.

- Se evalúan los resultados y recomienza el ciclo (retroalimentación) en base a los resultados obtenidos.

Esto nos lleva a pensar en tres fases dentro de la formulación de los planes en el socialismo. Una primera fase sería el análisis y pronóstico; en esta etapa se preparan los materiales sobre las necesidades sociales y la posibilidad de satisfacerlas, se elabora un sistema de pronósticos económicos²²

²² Los pronósticos más importantes comprenderían: pronósticos demográficos; de recursos naturales incluyendo su incorporación al proceso económico; sociales (intereses, necesidades, alternativas, de la población, etc.); sobre la enseñanza, salud pública, mejoramiento de las condiciones de vida; variación de las formas de propiedad y de dirección de la vida social y económica del país; pronósticos económicos, relacionados con la ocupación y utilización de los recursos laborales; con la reproducción de la riqueza nacional y sobre todo de los fondos básicos; con el volumen y estructura de las inversiones; con el desarrollo de las ramas y sectores de la economía; el sistema de dirección económica-política; y con respecto al desarrollo de la economía mundial y los vínculos económico-políticos al exterior.

con el fin de analizar los procesos económicos y tendencias socioeconómicas y científico-técnicas; además, evaluar la situación creada y las tendencias a futuro, previendo nuevas situaciones y problemas a resolver.

Lo anterior permitirá establecer soluciones y alternativas viables de desarrollo, incluyendo las variantes de política económica orientada hacia determinados objetivos y acumular el material necesario para fundamentar la selección de una u otra posibilidad de desarrollo.

La segunda fase comprendería lo que se denomina etapa de Directivas; aquí se seleccionan los objetivos que se propone la sociedad - en base a la información de la primera fase - para determinado período, en el terreno del progreso económico y social. Esto se sintetiza en la formulación de los objetivos socioeconómicos del desarrollo en forma de un determinado sistema (de interacción y secuencia de ejecución) por períodos quinquenales (casi siempre) de la perspectiva a largo plazo, valorando al mismo tiempo en forma preliminar los recursos que la sociedad puede disponer en el período prospectivo, así como las orientaciones y carácter de su utilización.

También en esta segunda fase se determinan las metas cuantitativas a las que será posible llegar optimizando

los recursos.

Y por último, la tercera fase, que sería el control y la evaluación del proceso de Planificación, lo cual conducirá directamente a la retroalimentación del mismo proceso.

a) Elaboración y Contenido de los Planes:

En primer término, el Buró Político del partido establece los objetivos generales del Plan. El organismo planificador realiza la elaboración de las cifras cuantitativas, a través del método de balances y de tablas interrramales; en el buró existen participantes de todas las provincias y grupos sociales del país; en base a las cifras establecidas se elaboran perspectivas de largo plazo, que son transmitidas a las empresas en una segunda etapa; como tercer momento, las empresas deben elaborar sus proyectos de planes que van directamente al organismo de Planificación, el cual elaborará un Plan Federal; el cuarto paso es el reparto de tareas en base al Plan Federal. Este da indicadores a la empresa para elaborar un programa detallado de producción, un plan de desarrollo técnico, otro de empleo y salarios, así como un plan financiero. Este último deberá, en una quinta etapa, ascender hasta el ministerio de finanzas y el sistema bancario para la elaboración del Plan Financie-

ro Federal. En base a los lineamientos del Plan general las provincias y municipios elaboran sus planes regionales, los cuales se adhieren al primero, una vez que han sido evaluados y aprobados. Esto corresponde a una sexta etapa en la formulación de los planes.

La Planificación en los países socialistas ha encontrado sus grandes baluartes en la elaboración de los Planes industriales y financieros. El crecimiento rápido de estos países (sobre todo la URSS) se debe en mucho al fortalecimiento de la industria pesada y crecimiento de la industria de bienes de consumo. Los planes industriales establecen los índices cualitativos y cuantitativos que deben alcanzar las empresas, esto significa la determinación del volumen de la producción física; así como el valor de la producción comercializable.

Lo anterior consideraría la demanda nacional y regional de la producción industrial, la determinación de recursos para satisfacer esta demanda, las necesidades de producción, de reproducción ampliada, la exportación, etc.; asimismo la determinación de medidas económicas concretas y la coordinación de necesidades y recursos; la magnitud de la demanda total con ayuda de balances interramales.

Los índices de progreso técnico y los volúmenes proyectados de construcción de obras básicas dan la pauta para elaborar programas de fabricación de medios de producción, que se destinan a la ampliación del proceso productivo, a la sustitución, la modernización, y para la exportación.

Por otra parte, se ha pretendido que la determinación de la demanda de bienes de consumo sea programada con bases científicas, apoyada en estudios específicos por institutos de investigación (para los víveres), en la planeación de largas perspectivas (para los bienes de consumo popular) y en normas científicas de saturación (para los bienes de consumo duradero).

Los planes industriales tienen que cuidar además, la eficiencia y control de calidad en los productos, los cuales son exigidos por un mayor grado de desarrollo de estas sociedades. La racionalidad en la economía socialista se ve reforzada por el surgimiento de la cooperación industrial (Combinats en Alemania Oriental, la URSS, etc.) que trata de agrupar a las empresas vertical y horizontalmente, facilitando el aprovisionamiento de materiales, lo que supone el cálculo de las demandas por este concepto de cada empresa, que a su vez es simultáneo al cálculo del crecimiento óptimo de suministros a

costa de la producción interna, la movilización de reservas, o la importación.

Además estas uniones propician la especialización, cooperación y combinación entre las empresas, lo cual significa una reducción de los costos de operación simultánea en las empresas organizadas.

La reproducción social no solo se realiza físicamente, sino también en valor; esto implica la necesidad de formular planes que contemplen la adaptación de los flujos financieros a los flujos reales. Estos Planes por lo general comprenden las finanzas de la empresa y ramas de la economía nacional (empresas, obras, granjas estatales, ministerios, etc.); el presupuesto estatal y el crédito (planes de los bancos del Estado sobre todo). Los planes financieros contemplan la imposición a las ventas de la empresa y a sus excedentes, los que se distribuyen entre la empresa y el Estado. El excedente es la fuente fundamental tanto de los fondos de autogestión financiera de las empresas y agrupaciones como del presupuesto estatal.

En la URSS son los ministerios encargados los que planifican los niveles de ganancia, la política de

precios, el gasto corriente de la propia empresa, etc.; "estos niveles de ganancia se calculan partiendo de los proyectos de índices de producción y realización del producto, de la productividad del trabajo, del empleo de los fondos de producción y del costo y realización del producto".²³

En los otros países socialistas, la política de precios, la elección de clientes, de alternativas de producción, salarios, etc., se determina ya por las mismas uniones de empresas (combinats) en diferentes grados. Con ello pueden influir en el nivel de beneficio.

El excedente servirá para resarcir los gastos de mantenimiento del proceso productivo, su ampliación, construcción de viviendas, estímulos materiales, medidas culturales y sociales, etc.,. Esto provoca que la colectividad vea con interés el crecimiento de la producción en la empresa y en general en la sociedad.

Estos planes se encuadran en la Planificación de los ritmos de crecimiento y de la estructura ramal y regional de la economía, la planificación del crecimiento ramal y sus interrelaciones, así como la planificación de los re-

²³ Planificación de la Economía Socialista. Edit. Política. Pág. 538. La Habana, Cuba.

cursos productivos. Paralelamente a todo esto se implementa un proceso de incremento de la producción en la agricultura, a través de la colectivización y la creación de empresas agroindustriales del Estado, de la extensión de tierras cultivables, de la incorporación de la agricultura al proceso industrial (mecanización de campo), etc.,

Todo ello condensado en los planes agrícolas que se efectúan para modernizar e incorporar al proceso socialista a este sector. Congruentemente son realizados los planes que abarcan todos los procesos de la vida socio-político-económica del pueblo (planificación de los recursos; de la elevación del bienestar del pueblo; sobreconsumo, ingresos, prestación de servicios, etc.).

En la participación de las unidades productivas y en la elaboración de los planes a través de las organizaciones obreras, se ha observado en cierta medida el abandono de la rigidez. Es posible una retroalimentación en cuanto al proceso de planificación, ya que son las empresas las que participan cada vez más directamente en la elaboración de los planes. La tendencia de estos a establecer cada vez más acciones de política económica y directivas de carácter menos particular, que se presenta en casi todos los países socialistas, es producto del desarrollo de estas sociedades.

Sin embargo, al respecto se presentan aún en el socialismo problemas bien definidos, en tanto hasta ahora la Planificación no ha sido capaz de propiciar un verdadero proceso de autogestión.

En este sentido el proceso de planificación centralizada da un mayor apoyo al fortalecimiento del Estado socialista, mientras que el proceso de Planificación autogestionaria favorece la participación del individuo en las funciones de gestión y decisión económica de las empresas o la organización, y en cierta medida debilita al Estado socialista en pro de una organización de hombres libres.

Un intento importante en este sentido lo representa la experiencia yugoslava, donde las empresas a través de sus Consejos Obreros pueden elegir su producción y sus clientes, así como sus proveedores nacionales y extranjeros; además, en principio pueden aceptar capitales financieros externos, bajo las directrices del Plan Nacional, y fijar políticas de precios. Lo anterior acerca a esta economía a un sistema en el cual el mercado no es sustituido gradualmente, sino que trata de racionalizarse a través de la Planificación, pero sin un intento de eliminarlo totalmente como asignador de recursos.

Al respecto, sin embargo, debe aclararse que si bien resulta importante fomentar un proceso autogestionario en las organizaciones económicas, este debe ser complementado con el transporte de tal proceso a las instancias de gestión y decisión político-sociales, cosa que aun en ningún país se lleva a cabo.

b) Resultados y Perspectivas:

En general, hasta la primera mitad de los años sesentas los resultados obtenidos por los países socialistas, presentan grandes avances, específicamente en materia económica, los cuales se expresan en un gran desarrollo de estas economías. Existe una considerable expansión de la capacidad productiva; un alto grado de diversificación en la industria, sobre todo de bienes de capital; se presenta una relativa multiplicación de los tipos y volúmenes de bienes de consumo que se ofrecen a la población; se da una mejor atención de la demanda de servicios de los consumidores; y en general una sensible elevación del nivel de vida de la población.

Sin embargo en el proceso de Planificación socialista se han presentado graves dificultades:

Si bien existe un gran desarrollo industrial, al mismo tiempo se presenta una agricultura con niveles de productividad muy inferiores a los de la industria, así como un insuficiente desarrollo de los servicios.

El problema se agudiza en aquellos países en donde gran parte de la población activa se encuentra ocupada en la agricultura, especialmente en países como Polonia, la URSS, Yugoslavia y Rumania - que además resienten una gran presión demográfica -; en los que, debido a posiciones políticas, no se ha aplicado la mejor fórmula para incorporar las explotaciones campesinas individuales o los pequeños negocios privados a la economía planificada; así como en aquellos que no han logrado eliminar diferencias tecnológicas sobre la explotación de los recursos entre las diversas regiones que componen al país.

Otro de los problemas que enfrentan las economías socialistas es la relación que establecen entre sí, y como bloque frente al comercio exterior con el mundo capitalista. Aún cuando la cooperación técnica entre los países del CAME - organización para el comercio y relaciones exteriores entre los países socialistas -, es de importancia vital, se presentan graves desequilibrios en el intercambio comercial y tecnológico.

Lo anterior deviene más que nada de las dificultades para compatibilizar las características de los mercados de economías tan disímiles como existen en el socialismo - sobre todo en tamaño, capacidad de compra y particularmente en la capacidad de absorción y adaptación de tecnologías -.

Por lo que toca al aspecto político-social, en el socialismo persisten aún desigualdades en el reparto del ingreso y la riqueza; en este sentido debe mencionarse que aún cuando actúa sobre condiciones de operación distintas, no desaparece la ley del valor.

Sin embargo, no puede afirmarse que las bases que sustentan este reparto así como las reglas que lo norman, sean fundamentalmente burguesas, en tanto no existe ya la propiedad privada de los medios de producción, y sobre todo porque es ya el Plan y no el mercado el principal asignador de recursos.

En realidad el curso de las economías socialistas se relaciona íntimamente con el proceso de Planificación en tanto esta toma el carácter de ley en este modo de producción.

En este sentido, si bien el tipo de Planificación que hasta el momento se ha aplicado en los países socialistas - por lo regular bastante rígido y con una estructura de gestión y decisión preponderantemente de arriba hacia abajo -, ha representado múltiples ventajas y facilitado la coordinación de la política económica, al mismo tiempo ha sido susceptible de convertirse en fuente de tensiones económicas y sociales, de burocratismo y ensanchamiento ineficiente del aparato estatal, así como de deficiencias en su ejecución.

En este sentido no resulta casual que al interior del sistema se haya generado un nuevo estrato dominante, que es la burocracia intelectual, en tanto la estructura del mismo Estado no ha propiciado la eliminación de las diferencias entre el trabajo manual y el trabajo intelectual, contribuyendo al fomento de un grupo profesional de administración del propio Estado.

La formación de este grupo políticamente dominante, que sin embargo no posee los medios de producción, ha propiciado que a diferencia de lo postulado por las tesis clásicas marxistas, el Estado no se haya ido extinguiendo paulatinamente.

En función de lo anterior la Planificación socialista debe enfrentar un proceso de renovación, que implícitamente envuelve a toda la sociedad de estos países, y al bloque en su conjunto.

Dicho proceso de renovación se desarrolla en dos líneas fundamentales:

- La discusión sobre la autogestión.

- Y la reconsideración sobre la incorporación de categorías y procesos que en algún tiempo se calificaron de esencialmente burgueses, a la economía planificada, sobre todo en lo que se refiere a estímulos a la producción.

En cuanto al primero, se habla de una excesiva centralización de la Planificación en el socialismo, como factor que limita no sólo económicamente sino socialmente la participación de los trabajadores en la misma Planificación.

Sin embargo, el grado de centralización debe verse objetivamente y no meramente como un asunto de tipo académico. En tal sentido, si bien en un primer momento se pre-

senta un alto grado de centralización, este se establece en función de la necesidad para mantenerse en el poder frente a la clase que lo ha perdido y, sobre todo, para reciclar el sistema económico eficazmente a través de los nuevos mecanismos de dirección y regulación constituidos para tal efecto. Al respecto, un aspecto importante más es la defensa militar del socialismo.

Pero este tipo de centralización debe ser una centralización democrática, como ya lo mencionaba Lenin, que en última instancia no excluya de por sí cierto grado de descentralización.

Esto último es lo que debe abrir nuevas perspectivas para buscar una mayor eficiencia en los mecanismos de planificación, sustituir los viejos sistemas de instrucciones administrativas "desde arriba" por formas más flexibles y eficaces, e incluso satisfacer la necesidad de emplear medios más democráticos de participación para superar la burocracia en el Estado socialista.

Lo anterior hace necesario y factible el tránsito hacia un sistema que sin dejar de ser Planificación Central, incorpore y utilice numerosos mecanismos que aseguren un creciente grado de descentralización.

En este sentido, la autogestión debe considerarse como un cambio en el proceso de toma de decisiones; siendo en esencia la descentralización de este proceso, pero dentro de un marco gradual y sistemático, es decir dialéctico, que devenga de las condiciones propias en que se desenvuelve el sistema económico.

Un proceso de tal magnitud debe impulsar sobre todo la participación social a todos los niveles, así como la conciencia socialista, a través del partido obrero en el poder y de sus células básicas en las organizaciones de trabajadores, buscando que esto desemboque en mayores niveles de participación en la gestión y toma de decisiones en el proceso social.

Es decir, participar en decisiones de que como y para quién producir, así como el volumen y forma de distribución del producto y la utilización de los excedentes. En una palabra, lo anterior significa una mayor participación no solo económica sino político-social.

En relación directa con lo anterior, se presenta la segunda línea en que se centra la discusión sobre el proceso de renovación de la Planificación socialista. Esta se refiere a la reconsideración sobre algunas categorías y procesos

heredados del capitalismo, y las condiciones en que se daría su posible inserción en el proceso de Planificación.

En este contexto, en los medios más avanzados se habla de estimular el papel de la empresa y su autogestión como célula económica básica, fortaleciendo el desarrollo de la autonomía económica y el estímulo a la producción mediante su participación más directa en la fijación de los precios, el beneficio, los premios, el crédito, etc.; motivando a estas al incremento de la producción y a la participación activa en el sistema de Planificación, todo ello bajo la perspectiva de la propia Planificación socialista y sus objetivos específicos.

Finalmente, también se pretende reconsiderar los planteamientos acerca de ciertas actividades privadas, a las que por mucho tiempo se les adjudicó la condición de inducir un retorno al sistema capitalista. Con ello se abre la posibilidad de incorporar estas actividades (en la agricultura y los servicios sobre todo) bajo la égida de la Planificación socialista.

En síntesis, el propio proceso de desarrollo económico, político y social que ha tenido hasta hoy el socialismo, nos hace pensar que los cambios en el modelo de

planificación (como una categoría histórica del socialismo) son inevitables en virtud de la trayectoria observada por las organizaciones obreras (Hungría 1956; Checoslovaquia 1968; Polonia 1970 y 1980-1981, etc.) en los países socialistas y los cambios que estas organizaciones y la propia sociedad socialista demandan.

La Planificación como proceso que busca el mejoramiento incesante en los niveles de vida en todos los órdenes, no puede estancarse, esto significaría la negación dialéctica del propio socialismo como sistema que propugna la racionalidad como vía hacia un desarrollo integral.

1.2.2.2 La Planeación en los Países Capitalistas Industrializados

Por su parte los estados capitalistas y, sobre todo los del oeste europeo, en el marco de una nueva faceta del capitalismo, iniciada después de la crisis del '29 y reafirmada en la postguerra, que le impone nuevas características a los estados capitalistas, tratan de impulsar las técnicas de planeación económica en la medida en que se los permite la lucha de clases, para buscar el sostenimiento a largo plazo del crecimiento económico.

La ayuda de los Estados Unidos a través del Plan Marshall a los países de la Europa capitalista, condiciona el establecimiento de un buen sistema de administración de tales recursos, que se destinarían a la reconstrucción de estos países en la etapa de postguerra.

Además, el relativo éxito de la Planificación soviética se hace patente en esta época, lo que aumenta el atractivo para el establecimiento en los países capitalistas de un proceso de planeación.

a) Elaboración y Contenido de los Planes:

En el mundo capitalista industrializado la planeación tiene sus puntos más distantes en la posición de Alemania y más aún los Estados Unidos, y la posición francesa. Los primeros han enarbolado las prácticas de política económica para tratar de alcanzar el logro de los objetivos más generales de la economía y de una política anticíclica o de estabilización.

En contraste con lo anterior, la planeación francesa ha buscado incentivar la política económica a través de la ejecución de programas indicativos. Parece ser que la necesidad de una planeación a más largo plazo se hace necesaria.

ria cada vez más como un regulador del sistema económico, sobre todo del mercado y la incertidumbre.

Los planes realizados en los países industrializados del mundo capitalista siempre lleva varios rasgos comunes; hay una filosofía que los enmarca y que corresponde a la filosofía de los partidos en el poder, la cual en casi todos estos países no busca, como objetivo más esencial, el bienestar común de la sociedad, sino que este lo subordina al incremento de la producción y los beneficios.

En lo que se refiere a los objetivos, es de hacerse notar que existe en todos los planes de los países capitalistas industrializados un planteamiento común: se pretende que el proceso de Planeación coadyuve por un lado para alcanzar un gran objetivo que es el crecimiento a largo plazo, y por otro la regulación de las crisis cíclicas del sistema capitalista, lo cual significa la regulación de la tasa de ganancia.

En un sentido estrictamente económico la Planeación de los países industrializados contempla cuatro grandes líneas de acción:

La primera de estas se refiere a la manera como actúa la Planeación sobre el nivel de demanda; otra se presenta en el efecto de la planeación sobre los objetivos de las diferentes ramas industriales; una línea más será la que plantea la posible reducción de la incertidumbre sobre ciertas variables económicas a través de la planeación; y por último, la relación que se establece entre la planeación y la competencia (lo que toca el punto de la intervención estatal).

Dentro de los países capitalistas, Francia ha sido el país que más ha avanzado en el proceso de Planeación Económica; desde la postguerra la recuperación del país fue vista no tan solo como un simple proceso de restablecimiento de la economía, se trataba de lograr un verdadero desarrollo con tasas aceptables de crecimiento.

En sus rasgos más generales el proceso que sigue la formulación y ejecución de los planes franceses ha sido modelo para la mayor parte de los procesos de Planeación adoptados en casi todo el mundo capitalista.

Este proceso puede detallarse como sigue: la primera etapa comprende una proyección a largo plazo (20-25 años) de la economía, la cual es llevada a cabo por el

comisariado del Plan, junto con un departamento de estudios económicos. Esto con el objeto de analizar los posibles problemas y las expectativas para algunas variables (diferenciar ritmos de expansión económica, lo que significaría una correcta evaluación de la tasa de crecimiento de los recursos humanos y materiales, el desarrollo técnico, la estabilidad de precios, etc.,).

Este estudio es turnado posteriormente al Consejo Económico y Social, el cual emite recomendaciones sobre el ritmo de crecimiento. En base a estas recomendaciones el Gobierno emite lineamientos sobre los objetivos más generales del Plan (ritmo de crecimiento de producción, asignación de recursos entre consumo e inversión, gasto productivo y bienestar social, etc.).

Para la tercera etapa del proceso el Comisariado del Plan prepara una previsión detallada que abarca hasta el último año del Plan, en donde se proyectan los recursos de la economía a precios de año base; esto es posible gracias a una estimación del posible crecimiento del PIB. Asimismo se calcula el monto esperado de importaciones y los posibles aumentos o decrecimientos en este rubro, lo cual sirve de base al cálculo del uso de los recursos; igualmente son programados el Gasto y la Inversión Públicos (la programación de medio plazo

del gasto público se lleva a cabo en Francia, Alemania, Suecia, etc. en diferente medida).

Se estima la tasa incremento de la inversión productiva necesaria para llegar a la tasa de incremento de la producción planeada. También son proyectadas las exportaciones y se comparan con los niveles de importación. Se busca conciliar el Plan físico con el plan de "Flujos Financieros", adecuar los incrementos de precios a las variaciones de producto, evitando la inflación.

Sin embargo, el Plan francés no realiza un detallado proceso en el establecimiento de los ritmos de crecimiento de diferentes categorías del ingreso que resultase compatible con los incrementos de la productividad previstos por el Plan.

Todo esto dará como resultado un balance de los recursos de la economía comparado con los posibles usos a donde sean dirigidos estos recursos. Lo anterior se consulta con las Comisiones de Modernización; estas incluyen a industriales, representantes sindicales, funcionarios públicos y expertos independientes. Estas Comisiones se encargarán de desagregar los objetivos globales; son responsables cada una de

una rama o sector específico de la economía y se requiere que presente un informe, si es posible cuantitativo, de los efectos y problemas que puede ocasionar la ejecución del Plan (este informe debe poner especial énfasis en el volumen y modalidad de las importaciones y exportaciones en su sector respectivo, así como el papel que estos sectores jugarían en la política de desarrollo regional).

La Comisión también tiene la función de comprobar y modificar los cálculos de los planificadores a escala nacional;²⁴ a su vez es necesario que proporcionen información sobre cambios tecnológicos, estructurales, desarrollos institucionales, etc.,.

Asimismo, para asegurar una "completa" desagregación al nivel de ramas industriales se presentan investigaciones y proyecciones del patrón y estructura de la demanda final por grupos de productos. Las consultas entre las comisiones y los planificadores dan origen a la base para el proyecto final del Plan. La síntesis de este es elaborada por cinco comisiones horizontales: Economía y Hacienda; Fuerza de trabajo; Investigación; Productividad y Desarrollo Regional.

²⁴ Entre estas: la relación capital-producto; volumen de importaciones-PIB; el módulo de transacciones industriales, etc.,.

Aquí el comisariado del Plan actúa como centro de comunicación y compensación de informaciones, en virtud de que estas comisiones adecúan la información de las Comisiones de Modernización a los planteamientos y parámetros globales del Plan Nacional.

Una síntesis elaborada es enviada al Consejo Superior del Plan, que preside el Primer Ministro e incluye a representantes de los principales grupos de presión. Este aprueba la ejecución del Plan, vigila este proceso y recomienda cambios o correcciones (este paso ha sido establecido a veces en otro orden en función de las condiciones políticas del país, pero al final siempre tiene que llevarse a cabo esta aprobación por el parlamento).

b) Formas de Participación:

Como se ha visto, las formas de participación en el proceso de planeación de los más importantes grupos de presión en la economía (como industriales, sindicatos intelectuales, etc.), adquieren características que derivan de las formas que toma la política sobre Planeación en cada país.

Sin embargo, se pueden distinguir dos

polos que a simple vista pueden resultar como opuestos; por un lado se presenta lo que se conoce como una economía "social de mercado", donde a través de una política neoliberal se trata de eliminar los desequilibrios del mercado.

Esta posición (alemanes y en cierta manera norteamericanos) plantea (primero el Dr. Erhard y después Eucken, ambos en Alemania Federal) una intervención del Estado en la economía tan sólo en la medida en que "sea necesario" (posiciones sobre la desconcentración del capital a través de la venta de acciones de importantes empresas como Volkswagen en Alemania Federal a los obreros u otros grupos sociales es clásica de esta filosofía) para regularizar el desenvolvimiento del mercado a través de la acción contra los monopolios, lo cual, sea de paso mencionado, no ha dado grandes resultados.

Esto en primera instancia supondría que el Estado no busca la participación directa de los grupos de presión en la formulación de la política económica así como en su aplicación, sino que se guarda este derecho, el cual limita al reforzamiento de los instrumentos que ayuden a que el mercado actúe lo más coherentemente posible.

Por otro lado, la Planeación en otros

países ha tomado muy en cuenta la participación de los grupos de poder para consolidar este proceso (por ejemplo la Planeación en Francia, Suecia, Japón, Italia, etc.). En los órganos consultivos y en muchos casos de decisión (como el modelo francés y el modelo sueco) se observa la influencia de estos grupos, siendo por el propio carácter de la acumulación capitalista, esta visión la que impera en la formulación y ejecución del Plan. Esto, sin embargo, no elimina la posibilidad de apoyar los objetivos sociales, -cosa que es subrayada por los planeadores - basándose en los planteamientos de los grupos sindicales principales.

Estas parecen ser las diferencias en cuanto a las formas de participación de los grupos de poder en la Planeación en los países industrializados; sin embargo, estas diferencias no son en el fondo algo que se contraponen, sino simplemente etapas que se presentan en la aplicación del propio proceso de Planeación, según su grado de desarrollo.

En aquellos países donde la política oficial plantea que no debe haber una influencia decisiva de los grupos de poder en la programación de la economía, no debe perderse de vista la manera como actúan estos grupos en las diversas variables de la economía. Por ejemplo en Alemania Fe-

deral los grupos bancarios participan en la política monetaria y crediticia vigente. En los Estados Unidos el Sistema de la Reserva Federal como regulador de política económica se ve influenciado por la actuación de los grandes bancos. Asimismo en todos los países industriales los grupos empresariales influyen de una u otra manera a través de los niveles de oferta y demanda, esta influencia se agudiza por la acción de los monopolios, etc.,

Podemos decir que la Planeación en estos países ha buscado la estabilización como premisa de un crecimiento alto. Algunos países han obtenido este crecimiento a costa de mayores niveles de inflación; sin embargo, la planeación se ha utilizado como un proceso que tiende a permitir cierta coherencia en la política económica, es decir, la congruencia entre una política anticíclica y toda una política de desarrollo.

Sin embargo, es indispensable también denotar ciertos puntos importantes que han desarrollado algunos países industriales. Ya se mencionó que Alemania Occidental ha instaurado toda una serie de políticas tendientes a la desconcentración del capital en unas pocas manos, a través de la venta de acciones de algunas empresas que en un tiempo fueron propiedad estatal. Otro elemento importante de consideración es la

última propuesta del Partido Socialista Sueco en cuanto a reformar la ley para obligar a las empresas privadas a repartir cierta parte de sus dividendos en forma de acciones a sus obreros, y que en su conjunto estos llegasen a largo plazo a tener cierta cantidad de las mismas, que les permita participar en la toma de decisiones de la empresa.

c) Resultados y Perspectivas:

Como se puede observar, a diferencia de los países socialistas, los planes indicativos capitalistas en los países desarrollados, no actúan como rectores de los más variados asuntos económicos y sociales, sino que solo tratan de orientar, más que actuar en forma particular.

Se han concentrado en asuntos prioritarios, cuya vigencia y urgencia son casi siempre temporales, buscando solo un marco orgánico y un conjunto de condiciones que tiendan a propiciar las acciones de los agentes económicos en sentidos deseables, pero sin dar instrucciones precisas y obligatorias.

A partir de la Segunda Guerra Mundial y sobre la base del Keynesianismo, la Planificación económica ha

podido brindar una doble ventaja a las economías capitalistas, sobre todo desarrolladas; por un lado al sustentarse en el mercado y no buscar eliminarlo - lo cual genera una respuesta eficiente a los incentivos económicos -, no sustituye y mucho menos elimina los beneficios y ventajas de una economía capitalista para la clase burguesa.

Por otra parte, da a los gobiernos cierta capacidad para visualizar y tratar de contrarrestar las fluctuaciones del sistema económico.

En este contexto, si bien existen diferencias en cuanto al grado de centralización de la gestión y decisión en la Planeación, es bien claro que esta ha buscado siempre cumplir su objetivo de dar al Estado un complemento eficiente a la política económica, como instrumento que le permite tratar de crear las condiciones necesarias para la reproducción del capital y, por ende, del sistema mismo.

En general los fines que persigue la Planeación en los países industrializados del orden capitalista pueden encuadrarse en tres líneas generales:

- Tratar de controlar los movimientos cíclicos que afectan al sistema capitalista.

- Estimular el proceso de expansión económica.

- Y tratar de garantizar y coordinar el proceso de desarrollo económico y social, en base a los objetivos fundamentales de la clase en el poder: la burguesía.

Todo ello a través de la creación de las condiciones económicas - sobre todo del sostenimiento de la tasa de ganancia -, y político-sociales, que le permitan mantener situaciones propicias a la acumulación y reproducción ampliada del capital.

En tal sentido, no resulta casual que en la mayor parte de los planes existan predominantemente objetivos de tipo económico, de corte capitalista, sobre objetivos más sociales.

Por lo anterior debe quedar claro que el éxito o fracaso de los planes en los países capitalistas - desarrollados en este caso -, ha estado y está, en función de las crisis cíclicas por las que atraviesa este sistema, así como en gran medida a la participación de los grupos de poder en el desenvolvimiento económico y en los propios planes; y

especialmente en relación a la capacidad de lucha que en estos países ha tenido la clase obrera (v.g., el caso de Japón en contraposición con algunos países de Europa Occidental, como la Gran Bretaña).

1.2.2.3 Planeación en América Latina

En América Latina el proceso de Planeación ha sido producto de la manera como se ha presentado el conjunto de problemas que caracterizan el todo económico, así como de las diversas formas en que se ha interpretado esa realidad económica. Sin embargo, la idea de alcanzar un desarrollo económico integral es la base para la adopción de técnicas y métodos de Planeación.

La noción de Planeación Económica parece tomar gran impulso en las economías de la región, y de otras áreas atrasadas del mundo, después de la crisis económica del capitalismo internacional ocurrida en 1929; los grandes desajustes en el sistema capitalista repercutieron en los países más atrasados provocando que estos comenzaran a buscar la posibilidad de asegurar un desarrollo económico a largo plazo. Además, los recientes éxitos obtenidos por la Unión Soviética, eran otro incentivo a la aplicación de los primeros planes económicos en América Latina.

Estos se comienzan a elaborar en la década de los '30 y los '40. Son formulados Planes que abarcan más que nada las actividades del Sector Público; se busca que exista una programación en las inversiones del Estado que diera coherencia a las políticas que se planteaban llevar a cabo, para buscar el "desarrollo".

Estas primeras experiencias en América Latina se llevaron a cabo en países como Argentina - con los dos planes formulados en la etapa de D. Perón (1946-1951 y 1951-1955) -; en el Brasil - con Getulio Vargas, el Plan SALTE 1946-1947 (salud, alimentación, transporte, energía eléctrica)-; en México el Primer y Segundo Plan Sexenal (el primer Plan corresponde a la etapa cardenista); y en Chile.

No es casual que en su mayoría fueran gobiernos llamados populistas los que introdujeron las primeras medidas para instaurar la Planeación en América Latina. La situación en la región, ya difícil de por sí, se agudizaba con la crisis mundial restringiendo las importaciones necesarias para estas economías, y sus gobiernos observaban los posibles conflictos sociales que generaría el no contar con los mecanismos necesarios para asegurar un crecimiento económico sostenido.

Esta inquietud parece plasmarse en la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en el seno de la Organización de las Naciones Unidas en 1947. No resulta una coincidencia el que en 1951 este organismo señale la necesidad de un Programa de "desarrollo" que permita utilizar eficazmente los recursos internos para obtener el máximo de recursos externos a fin de acelerar el proceso económico, lograr un crecimiento más intenso de la economía y evitar desajustes que perturban y retardan dicho crecimiento.

Junto con la CEPAL nace toda una corriente de pensamiento en Latinoamérica. Las primeras posiciones de esta escuela daban prioridad al proceso de industrialización como vía de desarrollo para las economías de la región, lo que solo se lograría a través de una mayor participación del Estado en la Economía aplicando el gasto público a la eliminación de los obstáculos a la producción. Sin embargo las economías de la región observaban un creciente deterioro y la agudización de los desequilibrios económicos y sociales, por lo que esta posición fue dando paso ya en la década de los sesentas, a otras concepciones del proceso de desarrollo, las cuales conformarán la actual corriente dependientista.

Esta plantea que es necesario subrayar

que el subdesarrollo en América Latina no responde esencialmente a factores coyunturales; son elementos y procesos estructurales los que provocan esto. Además existe una relación de dependencia entre los centros (Metrópoli lo llamaría A. Emmanuel) y la periferia (que son los países atrasados), en la cual no solo interviene el comercio internacional, los términos de intercambio desigual (el deterioro de estos términos), sino otros elementos como: la incorporación de innovaciones tecnológicas; la dinámica del consumo y la producción de los países desarrollados; el efecto demostración; los cuales imprimen a las más importantes variables económicas de los países atrasados ciertas condiciones, las cuales delimitan considerablemente sus posibilidades de manejo.

El subdesarrollo y el desarrollo deben entenderse como estructuras parciales pero interdependientes. La estructura desarrollada será la dominante, dada su capacidad endógena para crecer; la subdesarrollada será dependiente, atendiendo al carácter inducido de su dinámica. Así, sus principales problemas a resolver serán: superar el estado de dependencia en que se encuentran, transformar su estructura, buscando un mayor crecimiento, así como la reorientación del sistema económico que facilite la obtención de los objetivos de la sociedad.

a) Experiencia de los Planes en América Latina:

Como ya se ha dicho las funciones que le han sido asignadas a la Planeación en la región y su propia instauración responden por un lado, a la realidad económica y por otro, a la manera en que se ha interpretado esta realidad. Sin olvidar la influencia que ejercen los organismos financieros internacionales y las políticas de los países industrializados, sobre todo las de los Estados Unidos de América.

En los inicios del proceso de Planeación en América Latina, atendiendo a la situación económica prevaleciente en esa época - los treintas y cuarentas - se le da a esta disciplina la función de tratar de racionalizar el crecimiento "hacia afuera" que venía desarrollándose en los países de la región.

Gobiernos como el de Lázaro Cárdenas en México y el de Juan Domingo Perón en Argentina en esos años buscan la formulación de programas como instrumento que dé coherencia a la acción, que se pretende sea conjunta del Sector Público; al mismo tiempo se trata de impulsar el "desarrollo" industrial apoyados en un sector primario monoexportador y en la promoción, dentro de los marcos institucionales, de la ac-

tuación espontánea de los diferentes grupos económicos y sociales a través de los mecanismos de mercado.

Lo anterior también responde a las propuestas de industrialización de la teoría "Estructuralista" de la CEPAL; para 1951 este organismo señala la necesidad de un programa de "desarrollo" que permita utilizar eficazmente los recursos internos para obtener el máximo de recursos externos, a fin de acelerar el proceso económico, lograr un crecimiento más intenso de la economía y evitar los desajustes que perturban y retardan dicho crecimiento.

La corriente estructuralista "tuvo probablemente su culminación política en 1961 en la Carta de Punta del Este y en la concepción inicial - y nunca realizada - de la Alianza para el Progreso".²⁵ Esta alianza (ALPRO), resultó de la propuesta de ayuda multilateral de los Estados Unidos para las economías de América Latina.

Los Estados Unidos planteaban una ayuda no menor a los 20,000 millones de dólares para apoyar el crecimiento económico de estas economías, un "Plan Marshall latinoamericano". Los objetivos más importantes de esta ayuda eran

²⁵ O. Sunkef y P. Paz. El Subdesarrollo latinoamericano. Siglo XXI. Pág. 35. México, 1979.

conseguir un incremento sostenido del 2.5% en el ingreso por habitante; elevar el volumen de inversión; mejorar la distribución del ingreso; aplicar una reforma agraria que elimine el latifundio y el minifundio; acelerar el proceso de industrialización poniendo énfasis en la producción de bienes de capital; realizar inversiones sociales para elevar los niveles de vida; fomentar la integración económica interregional.

Para llevar a cabo esto, se pedía como requisito "la ejecución de programas nacionales de desarrollo económico - de acuerdo a los principios democráticos - amplios y bien concebidos encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente".²⁶ Este requisito para recibir la ayuda mencionada, se enmarca también dentro de la política de los E.U.A., en respuesta al naciente proceso de Planificación en Cuba.

El cumplir con esta condición provocó que se crearan organismos de Planeación y se formularan Planes Nacionales en 19 países de América Latina. Sin embargo, estos contemplaban más que nada aspectos de inversión del Sector Público y algunos realizan ciertas proyecciones a medio plazo de algunas variables económicas. Estos planes no tuvieron mayor éxito, y algunos ni siquiera se aplicaron, más bien se destina-

²⁶ Nacional Financiera. Carta Punta del Este. Pág. 431. México, 1961.

ron a la obtención de los recursos propuestos; desde esta óptica pueden observarse los planes hechos en México - Plan de Acción Inmediata en 1962 -, en el Brasil - los Planes realizados por el COPLAN entre 1963 y 1965, en cuya formulación participó Celso Furtado -, el Plan General de Equilibrio Económico de los sesentas en Costa Rica, etc.

Sin embargo se dió un paso importante en la constitución de un organismo central de Planeación; se organizaron instituciones como la Comisión Intersecretarial en México, formada por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; como la Comisión Planificadora en el Brasil; el organismo de Planeación de Costa Rica; el nuevo carácter de la Junta de Planificación en Puerto Rico, etc.,.

El continuo deterioro de las economías de la región plantea de nuevo para mediados de la década de los sesentas, el problema de encontrar una teoría que verdaderamente responda a las necesidades de estas economías para lograr un crecimiento sostenido y acelerado. El estructuralismo Cepalino no responde a estas necesidades de asegurar el proceso de acumulación. Se comienza a formar una nueva corriente de la cual ya hemos mencionado algunos planteamientos importantes, la escuela "dependentista".

Esta corriente comienza a plantear la necesidad de una planeación que asegure una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente natural, tecnológico, cultural y social, así como de sus relaciones con otras unidades políticas y geográficas. También surgen planteamientos por parte de antiguos estructuralistas como R. Prebisch, que propone una Planeación Democrática como base para la construcción de una síntesis de liberalismo y socialismo, en la cual se parte de la necesidad de que el Estado establezca una disciplina "impersonal y colectiva de acumulación y distribución compatible con el ejercicio de la libertad económica en el juego de mercado"; es decir un uso social del excedente, con lo cual se impugnan a las grandes empresas responsabilidades distributivas.

El proceso económico ha ido encomendando funciones cada vez más complejas al proceso de Planeación. La creciente intervención estatal en las economías de la región planteaba como insuficientes las simples medidas de Política Económica, por lo que había que encontrar un complemento que coadyuvara a lograr mantener un crecimiento rápido y sostenido, lo cual descansó en el proceso de planeación.

En el marco del pensamiento Cepalino, que planteaba cambios "estructurales" en la economía, comienza

a utilizarse a la Planeación para buscar una sustitución parcial del mercado en la asignación de recursos y el logro de coherencias. Esto se utiliza sobre todo para proveer a la iniciativa privada de ciertos recursos, que por sí sola no puede producir en el corto plazo o tal vez ni en largo plazo (como plantas eléctricas, acerías, refinerías, obras de infraestructura, etc.).

Ante el proceso de creciente poder económico que adquiere cada vez más el Estado, se hace necesaria la coordinación de programas y planes del Sector Público, y dado el carácter dinamizador de este en la actividad económica en general, para el resto de los componentes de la economía nacional.

A partir de 1960 se comienzan a elaborar Planes y Programas Sectoriales (electrificación, industria básica, transportes, etc.). Se intenta la proyección de la balanza de pagos, el presupuesto del gobierno y la política financiera. Esto conduciría a racionalizar el proceso de toma de decisiones y la intervención del sector público en la economía, que se convierte en otra función específica de la Planeación.

Esta misma comienza a dar orientaciones generales a medio y largo plazo en función de análisis globales y no como una simple agregación de sectores, las cuales

hasta hoy no han tenido la suficiente consistencia ni han sido eficazmente desagregadas para lograr un resultado más eficaz, dentro de lo que permiten las condiciones del sistema capitalista.

La Planeación ha tratado muy vagamente de involucrar también los objetivos sociales y políticos en sus planes. Sin embargo en este sentido la experiencia parece apuntar a que tal cosa se encuentra sujeta de manera más esencial a la forma como se presenta la acción de los grupos de poder que a lo que puedan o no establecer los planes.

Pero veamos, las posiciones mencionadas hasta aquí no son las únicas que de una u otra forma han influido en el pensamiento latinoamericano acerca del desarrollo; la Planeación y la Política económica. La corriente marxista ha propuesto algunos planteamientos acerca de este asunto.

Para el marxismo la estructura económica de toda formación social se compone de las relaciones que entablan entre sí los hombres para llevar a cabo la producción, es decir, las relaciones sociales de producción y el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, es decir, de los medios de producción.

En el contexto de una formación social que se encuentra dentro del modo de producción capitalista, la contradicción esencial inherente al sistema económico se presentaría en relación a la forma privada de apropiación de los medios de Producción, y la creciente socialización del trabajo fruto del desarrollo de las fuerzas productivas. Esta contradicción esencial al sistema capitalista provocará en cierto momento la ruptura del sistema económico y el paso dialéctico a una sociedad superior con nuevas formas de apropiación de los medios de producción. Esto implica un desarrollo precedido de verdaderos cambios en la estructura, en las relaciones sociales de producción, es decir en las formas de apropiación.

El carácter dependiente de la relación centro-periferia que maneja la corriente CEPALINA así como los demás factores que concibe como "estructurales", son sólo fenómenos inherentes en estas economías a la contradicción principal expuesta.

Por otra parte, la forma de apropiación privada de los medios de producción lleva a que existan formas de apropiación también privada del excedente económico. Esto hace que el proceso de inversión, lo cual es esencial para garantizar la reproducción ampliada del sistema económico,

sólo pueda asegurarse por medio de la conservación de niveles atractivos de ganancia.

El Estado como capitalista ideal será el encargado de asegurar esto. La Planeación y la política económica son los instrumentos por medio de los cuales trata de realizarlo.

b) La Formulación de los Planes en América Latina:

La formulación de los planes en América Latina ha tenido al parecer un denominador común, se establece con estricta obligatoriedad para las entidades del Sector Público, debiendo inducir a la Iniciativa Privada a dar seguimiento al Plan, tratar de ajustarse a los requerimientos de este.

Es decir, la organización estatal se convierte en la célula básica de Planeación económica, lo cual se fundamenta en el papel dinámico que desempeña el Estado en las economías atrasadas. El proceso casi siempre es el mismo:

- En una primera etapa la más alta jerarquía administrativa elige entre varias alternativas globales aquellas que el poder político, dadas sus caracterís-

ticas y la línea de desarrollo que pretende seguir; determinar esto implica una evaluación previa de las principales variables y problemas del desarrollo, plasmadas en un diagnóstico general de la economía, el cual es preparado por el Instituto planeador, y en el que se considera la participación del sector Público en la economía y su orientación, la de los demás grupos sociales, principales factores de estrangulamiento, crecimiento previsto para los sectores económicos, sus necesidades de inversión y funcionamiento, la política del gobierno respecto a la expansión de los sectores sociales, la instalación de infraestructura, la producción de bienes, el financiamiento interno y externo, el monto de recursos del sector Público, rigideces en recursos comprometidos, las políticas de las entidades, los planes ya decididos, los desequilibrios regionales, etc.,.

En una segunda etapa del diagnóstico se presenta un grupo de alternativas posibles, así como la asignación preliminar de recursos que cada una de ellas generaría; sobre todo se hacen comparaciones con respecto a períodos anteriores y entre una y otra alternativa.

Al ser tomada una de las alternativas propuestas, la oficina de Planeación (en México es la S.P.P.) debe construir un Plan preliminar sobre esta, que contenga indi-

caciones para llegar a niveles más específicos, es decir conformar marcos de referencia para que las entidades públicas puedan programar su acción (en México esto se trata de realizar a través de las secretarías como cabezas de sector, y al interior de las empresas y organismos paraestatales), haciendo supuestos básicos en referencia a parámetros tecnológicos y de comportamiento, previsión de abastecimientos, modalidades en la demanda, probable expansión de la actividad privada, complementaria y competitiva, etc., que sirvan para formular el programa operativo anual de la entidad.

Además, contiene indicaciones sobre prioridades en las actividades públicas, distribuciones regionales y entre grupos sociales, proponiendo acciones. Y por último, señala el monto de recursos anuales destinado a cada entidad, y las posibles fórmulas de financiamiento. Esto también lo proyecta para el sector privado.

Las entidades públicas por su parte, diseñan un programa de acción anual - Plan Operativo Anual - que debe ceñirse en lo posible a los supuestos mencionados anteriormente, pero proponiendo la entidad sus propios puntos de vista. En muchos países de América Latina son las oficinas de presupuesto de las entidades públicas las que formulan este pro-

grama, en base a la técnica de presupuesto por Programas. Estos programas también contienen los puntos previstos por el Plan en cuanto a la coordinación y concentración de acciones con la Iniciativa Privada para alcanzar los objetivos previstos en la alternativa que ha sido elegida.

Posteriormente se realiza una revisión del Plan ajustado a los problemas específicos que pudo haber encontrado en su elaboración. Esta revisión al final dará como resultado la alternativa global que se ha de aplicar. Esta alternativa es aprobada por los ministros, incluyendo a las más altas jerarquías de la administración estatal, y es por lo general turnada al parlamento para su aprobación legal.

En este punto es de singular delicadeza la participación de los grupos de poder en la elección de las alternativas de crecimiento. En América Latina la participación de estos grupos no ha sido directa en el proceso de Planeación, más bien este parece ser monopolio del Estado a pesar de las "consultas populares", los consejos de Planeación, etc.,

Sin embargo la participación en la elección de estas alternativas de crecimiento por parte de dichos grupos está presente a través de los monopolios industria-

les y financieros, de la lucha sindical, de la situación política y financiera al exterior, etc,. Estos grupos influyen en la determinación de los objetivos y el comportamiento de las diversas variables económicas que manejan los planes.

Por último, el control y la evaluación de los planes se realiza en base a la aplicación de métodos cuantitativos de análisis; con la información de los hechos que influyen en la marcha de los planes, tomando como referencia tendencias previas al período del Plan, así como con las conclusiones que se obtienen de la aplicación de la técnica de Presupuesto por Programas.

c) Marco Teórico de la Planeación
en América Latina:

Tratemos ahora de definir lo que se entiende por "Planificación", según un exponente del Instituto Latinoamericano de Planificación Económico Social, ILPES, órgano de la Comisión Económica para América Latina, Gonzalo Martner; este define la Planificación como "la actividad de hacer planes de acción para el futuro. Es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos. Planificar implica reducir el número de alternativas que se

presentan, en unas pocas compatibles con los medios disponibles".²⁷

Es decir, para este autor de lo que se trata es de elegir racionalmente las alternativas correctas. Como complemento a esto es utilizado el concepto de programación económica o presupuestaria. Esta corriente señala que dicho factor ha evolucionado a partir de 1930 en los estados capitalistas, dejando de ser solo el presupuesto gubernamental sin mayor incidencia en la actividad económica. Se dice que para la "Planificación Indicativa" es necesaria la instrumentación de planes de desarrollo que conlleven el Presupuesto con orientación programática, lo cual dará seguridad a la concreción de los planes.

Se define la programación económica como "hacer planes y proyectos, fijar metas cuantitativas a la actividad económica, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados y determinar la localización espacial de obras y actividades".²⁸ Podemos deducir por lo tanto, que se toma a la programación como el instrumento de la "Planificación Indicativa".

²⁷ Martner, G. Planificación y presupuesto por Programas. Siglo XXI. Pág. 11. México, 1981.

²⁸ Martner, G. Op. Cit. Pág. 15.

Y de esta manera, el Plan se entiende como "un conjunto coherente de datos y cifras, indicadores del más conveniente uso de los acontecimientos".²⁹

Como podemos observar, la llamada "Planificación Indicativa" se circunscribe a una técnica y NO a una LEY SOCIAL, cuyo primordial objetivo sea el mejoramiento en todos los órdenes del nivel de vida de la población, como sucede en la Planificación socialista.

La "Planificación indicativa" no prevé su intervención como sustituto a largo plazo del mercado, se trata de hacer este menos irracional y evitar ciertos desequilibrios, para lo cual la principal medida es tratar de incrementar la competencia (v.g., las experiencias japonesa y alemana).

Por otra parte, esta planeación no se considera obligatoria para el sector privado de la economía, el empresario puede o no desear y ejecutar su adherencia al Plan.

²⁹ Guillón, A. Planificación Económica a la Mexicana. Nuestro Tiempo. Pág. 28. México, 1979.
En este sentido, Miguel de la Madrid, como Secretario de Programación y Presupuesto dice que: "La planeación plasma la voluntad colectiva para coordinar el esfuerzo conjunto para una transformación social deliberada y orientada conforme a valores definidos; constituye una técnica que se aplica a la modificación consciente de la realidad conforme a un esquema de valores sociales y por ello es un proceso fundamentalmente político". Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Revista de Comercio Exterior. Vol. 30, N° 11. Pág. 1215. México, 1980.

"Los países capitalistas han logrado transportar la organización y las técnicas de elaboración y ejecución de los planes en cierta medida, pero han estado y estarán imposibilitados para trasladar la estructura económica, las relaciones de producción que permiten la dirección consciente de la economía, y que al mismo tiempo determina el carácter obligatorio de los planes".³⁰

Así, la regulación de la tasa de ganancia como elemento nodal para conseguir que el proceso de acumulación se desenvuelva rápidamente y a un ritmo sostenido, se convierte en primordial, y el estado utiliza las instancias de política económica para asegurar niveles atractivos en las utilidades de los empresarios.

Las medidas de política económica se tratan de coordinar a través de la Planeación "indicativa" y por medio de los procesos de presupuestación-programación de las inversiones del sector Público. La idea general es buscar la mejor forma de asegurar la reproducción ampliada del sistema económico favoreciendo el proceso de acumulación; los objetivos sociales dependerán por tanto de esto y se verán, según estos planteamientos, en posibilidad de cumplirse en tanto se consiga el primer objetivo.

³⁰ Guillén, A. Op. Cit. Pág. 28.

1.2.3 Tasa de Ganancia. El Petróleo como Factor
Incidente en el Proceso de Planeación y
Política Económica

Casi durante el mismo nacimiento del sistema capitalista, y sobre todo a partir de la Gran Depresión de 1929, existe una preocupación generalizada por buscar el origen o las posibles causas de las crisis cíclicas por las que atraviesa el sistema capitalista. Economistas como J. M. Keynes, M. Kaleki y otros autores de diferentes escuelas, entre ellas la marxista, han tratado de analizar a fondo este fenómeno.

Aun cuando es posible observar claramente que la forma en que son realizados estos estudios y su interpretación reflejan la posición de clase del investigador, parece que todos están de acuerdo en que el factor principal que se presenta en toda crisis es la falta de un volumen de inversión que asegure el funcionamiento del proceso de acumulación. El problema se presenta entonces en buscar las causas que impiden la inversión.

Para Kaleki las "decisiones actuales de invertir están en parte determinadas por la renta nacional actual (la demanda efectiva agregada) y en parte por el volumen de capital existente".³¹ Para Keynes "las fluctuaciones en el aliciente

³¹ Feiwel G.M. Kaleki. Contribución a la teoría de la Economía Política. F.C.E. Pág. 171. México, 1975.

de la inversión dependen de las variaciones de la eficacia marginal del capital".³² Y a su vez, este depende de los beneficios previstos.

Es decir, las expectativas en la eficacia marginal del capital serían determinantes en cuanto a la inversión que se ejerciera. Sin embargo Keynes también acepta una tendencia secular al descenso de la eficacia marginal del capital, asociada a un incremento de los bienes de capital.

A corto plazo el descenso puede deberse al incremento de precio de oferta y, a largo plazo, a la disminución de los rendimientos previstos en función de que los bienes de capital tienden a la abundancia; y dado que los rendimientos de estos bienes exceden a su coste solamente porque son escasos, se presenta esta tendencia que se convierte en secular.

Estas interpretaciones tienen sin embargo deficiencias en tanto no toman en cuenta la verdadera esencia de la producción del valor en la economía capitalista. Abordando este punto la teoría marxista trata de dar una respuesta concreta a la causa de las crisis capitalistas, es decir se busca determinar el aspecto más importante en éstas.

³² Dillard, D. La Teoría Económica de J.M. Keynes. F.C.E. Pág. 157. México, 1965.

Aceptando que es la inversión el principal elemento del proceso de acumulación, y que es necesaria su participación para la reproducción del sistema podemos hacer notar que es necesario que exista una tasa de ganancia atractiva a la inversión para que esta se realice. Es decir, que las perspectivas de utilidades sean lo suficientemente capaces de asegurar la reproducción ampliada del capital invertido. Ante esto, si existiera una tendencia a caer de la tasa de ganancia que por lo general se refleja en un decremento o un incremento más lento de las utilidades, esto se convertirá en un grave obstáculo al desarrollo del sistema.

Marx descubre que la tasa de ganancia experimenta una tendencia decreciente a largo plazo. "La tendencia progresiva a la disminución de la tasa general de ganancia es nada más que una manera propia del modo de producción capitalista de expresar el progreso de la productividad social del trabajo. No decimos que no puedan existir otras razones para un descenso pasajero de la tasa de ganancia; pero hemos demostrado con ello que el progreso de la producción capitalista implica por fuerza que la tasa general media de la plusvalía, se traduce en un descenso de la tasa general de ganancia; se trata de una necesidad evidente que deriva de la esencia del modo de producción capitalista. Como la masa de trabajo vivo empleado disminuye sin cesar respecto de la de trabajo materializado, que pone en

acción, respecto de los medios de producción consumidos productivamente, es inevitable que la fracción no pagada de dicho trabajo vivo, que se concreta en plusvalía, vea disminuir sin cesar su relación con el volumen del valor de capital total".³³ Esto es: una caída constante de la tasa de ganancia.

Es el propio proceso de acumulación el que crea las bases materiales para que accione esta ley. En realidad, el progreso de la producción y la acumulación al hacer crecer la masa de trabajo total y la que es posible apropiar, hacen necesario un incremento de la masa absoluta de la ganancia. Pero al mismo tiempo este aumento de la masa de la ganancia hace crecer el valor del capital constante de manera más rápida que el variable, y con ello al mismo tiempo que "engendran respecto al capital social una alza absoluta de la masa de ganancia (provocan) una baja de la tasa de ganancia".³⁴

Marx propone la caída de la tasa de ganancia desde el punto de vista de la teoría del valor trabajo. "La masa de ganancia para cada mercancía se verá muy reducida a medida que se desarrolle la fuerza productiva del trabajo, a despecho de la elevación de la tasa de plusvalía. Y lo mismo que en lo referente a la tasa de ganancia, dicha disminución resultará

³³ Marx, K. El Capital. Tomo III. Pág. 237. México, 1977.

³⁴ Marx, K. Op. Cit. Pág. 240.

sencillamente demorada por la baja del precio de los elementos del capital constante y otras circunstancias. . . que hacen crecer la tasa de ganancia para una tasa de plusvalía dada o inclusive en disminución".³⁵

Por esto el sistema capitalista trata de compensar la caída de la tasa de ganancia a través de una masa más grande que esta. A nivel social se refleja en un incremento de los niveles de ocupación, en tanto el aumento del capital variable determina la cantidad de ganancia. El crecimiento de este capital variable no tiene que ser necesariamente tan rápido como el mismo crecimiento de la población trabajadora. "En otras palabras es posible que todas las condiciones requeridas para la producción capitalista estén satisfechas (el incremento del capital total puede en determinados momentos reducir la tendencia a la baja de la tasa de ganancia), no obstante lo cual puede seguir existiendo un ejército siempre creciente sin trabajo".³⁶

Sin embargo al crecer menos la tasa de ganancia que la suma de capital, la composición orgánica de esta no se ve sobrepasada por una cantidad de plusvalía aún mayor, lo que hará que la decreciente rentabilidad del capital, y que no se ve compensada por una mayor cantidad de masa de ganancia o plus-

³⁵ Marx, K. Op. Cit. Pág. 249.

³⁶ Strachey, J. La Naturaleza de las Crisis. Publicaciones Económicas. Pág. 251. La Habana, 1971.

valía, interrumpa la expansión del capital.

Con esto podemos ver que la tendencia decreciente de la tasa de ganancia se convierte en el elemento nodal de las crisis económicas del sistema capitalista. "La caída de la prosperidad a la depresión puede explicarse únicamente como un cambio en las relaciones de valor, es decir un cambio de una rentabilidad suficiente del capital a una insuficiente".³⁷

Pero el mismo sistema capitalista ha desarrollado ciertos mecanismos para tratar de detener o hacer más suave esta caída. Marx plantea en el III tomo del Capital que la caída de la tasa general de ganancia se convierte en solo una tendencia que no por ello pierde su validez, habida cuenta de los efectos que produce.

Entre las causas que contrarrestan esta ley mencionada:

- Un aumento en el grado de explotación del trabajo (apropiación del sobretrabajo, la plusvalía). Esto debido principalmente a la extensión de la jornada de trabajo y a la intensificación de este. Más en el mismo incremento de la

³⁷ Matick, P. Marx y Keynes los Límites de la Economía Mixta. Ed. ERA. Pág. 65. México, 1969.

intensidad del trabajo pueden presentarse causas que aceleran la caída de la tasa de ganancia: por ejemplo, el uso de mayor cantidad de maquinaria o de menor cantidad de capital variable que se ocupa, dada una masa de capital constante. Así, las mismas causas que podrían elevar la tasa de plusvalía, pueden implicar un descenso en la masa de esta. También puede haber una aceleración en la producción, resultante de cambios tecnológicos. El capital total a su vez, como hemos visto, puede en base a su incremento incrementar a la vez la masa de las ganancias, aunque la tasa de ganancia descienda.

- Reducción del salario por debajo de su valor: es decir, por debajo del valor de la fuerza de trabajo. Marx solo lo menciona. Más podemos analizar este punto partiendo de las condiciones del capitalismo actual. El salario real en nuestra época es manipulado por la política económica de los estados capitalistas.

Así por ejemplo el mantener bajos los salarios reales de los trabajadores, vía abaratamiento de los productos de consumo básico, vía políticas contraccionistas, etc., permite en cierta medida garantizar una aceptable tasa de ganancia al capital. Esto se ve reforzado por la propia competencia a que es lanzado el trabajador en el sistema capitalista,

así como por los procesos de modernización del campo, más específicamente en los países dependientes, en los que virtualmente se obliga al trabajador a contratarse bajo salarios que se encuentran muy por debajo del valor de su fuerza de trabajo.

- Otra causa que contrarresta la caída de la tasa de ganancia es el abaratamiento de las materias primas en base al incremento de la productividad; aunque podemos decir que no solo de esta manera se presenta esto hoy. La producción estatal de bienes estratégicos y en general las políticas del Estado tratan de hacer llegar materias primas e insumos estratégicos baratos a los sectores capitalistas.

- Añadiríamos nosotros otros puntos importantes: primero el proceso inflacionario que solo es la valorización de un capital no producido y que debido a la acción de la ley del valor recaen sus efectos en los salarios reales de la población. Pero que en última instancia coadyuva a mantener tasas de ganancia altas del capital.

Asimismo, mencionaríamos toda la instrumentación de la política económica anticíclica que han desarrollado sobre todo los países más industrializados, y en los últimos tiempos, como se ha plasmado en diferentes partes de

esta investigación, del proceso de Planeación, como mecanismos que instauren el propio capitalismo ante la necesidad de mantener tasas aceptables de ganancia, que aseguren el desarrollo del proceso de acumulación.

El conseguir que en cierta medida sea contrarrestada la tendencia secular a caer de la tasa de ganancia media (compuesta por las tasas de ganancia específicas de cada capital individual) general, sería asegurar en buena medida el proceso de inversión, lo que a su vez propiciaría la reproducción del capital y del sistema en su conjunto.

- a) El Petróleo como Factor Incidente en la Tasa de Ganancia y en el Proceso de Planeación y Política Económica:

Como vimos, existen varias formas de tratar de contrarrestar la tendencia a la caída de la tasa de ganancia. En virtud de lo anterior y tratando de particularizar un poco, es posible observar que un factor que sea lo bastante dinámico para convertirse en el eje del modelo de acumulación puede provocar que se presenten algunas de las formas de contrarrestar la caída de la tasa de ganancia.

En el sexenio de 1977 a 1983, el petró-

leo es el factor más dinámico, que se convierte en elemento disponible para el consumo interno como un bien estratégico abundante que apoya el proceso de acumulación y lo acelera. Además se establece la actividad petrolera como la primera industria dinámica e importante dentro de la economía del país, al convertirse en una de las industrias con más altos niveles de productividad.

Si bien es difícil medir el movimiento de la tasa de ganancia en el sector petrolero (aunque podemos suponer que se mantiene alta a pesar de la alta composición de capital), sí podemos asegurar que el incremento de la masa de ganancias es muy importante. En función de que esta empresa es propiedad estatal y el Estado se desenvuelve como el capitalista ideal, podemos pensar que este incremento en la masa de las ganancias, ya como parte del capital social, elevaría dentro del mismo nivel social del capital, de todos los capitales en su conjunto, el margen de la masa de ganancias obtenidas y apropiadas.

Es decir, la magnitud incrementada de la masa de ganancias que extrae el sector petrolero, implicaría el incremento de la masa de ganancias a nivel social.

El petróleo se transforma también en fuente de excedentes financieros, en base al incremento de las exportaciones. Esto permite al Estado la canalización de recursos para poder mantener estable el proceso de acumulación a través de aumentar las perspectivas de utilidades, vía los precios diferenciales, estímulos, crédito, etc., con lo cual se garantizaría la inversión privada y pública, la que cumpliría su papel de promotor de aquella.

La tasa de ganancia del sector petrolero entra en el cálculo de la tasa de ganancia media del sistema. En función de ello y dada la importancia relativa de la misma, es congruente pensar que la tasa y la masa de ganancia de este sector se convierten en determinantes del proceso de acumulación.

Es posible pensar que una falla en el incremento de la masa de ganancias, una interrupción de este, ocasionaría importantes desequilibrios a nivel general del sistema, en virtud de que el incremento gradual de las ganancias en el sector petrolero influye en forma contraria a la tendencia a caer de la tasa de ganancia.

Por su parte, el Estado utiliza el petróleo no solo como bien estratégico, lo convierte en un factor

político e ideológico, buscando conservar su poder hegemónico.

Por una parte, como se ha visto, el Estado utiliza al petróleo como una fuente generadora de excedentes financieros, con lo cual trata de mantener un crecimiento económico sostenido a través de la utilización de la Planeación y la Política económica, y busca mantener estable y en tendencia ascendente la tasa de ganancia. Asimismo el petróleo da oportunidad al propio Estado de buscar una reorientación de las bases del modelo de acumulación, que el mismo agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, basado en los recursos del sector agrícola le exigía.

En lo político, el petróleo permite al Estado incrementar la autonomía relativa de sus decisiones con respecto a los grupos de poder, sobre todo en lo que respecta a los objetivos sociales enmarcados en los planes; el Estado como capitalista ideal tiene los recursos necesarios para la implementación de estos; además la solidez de un crecimiento sostenido es una oferta tentadora para los organismos internacionales de financiamiento. El sostener por un período más o menos largo las perspectivas de ganancia de los grupos empresariales y financieros más fuertes significa fortalecer un pacto social, un bloque de clases que permitan la reproducción del sistema.

En lo ideológico se forma todo un nuevo discurso oficial basado en la proposición del petróleo como el recurso económico más importante del país, que sujeto a una explotación racional y a través de políticas de acción económica enmarcadas en un sistema de "Planeación democrática" llevarían a la transformación del país en una sociedad "nueva y más justa".

CAPITULO II
EL COMPORTAMIENTO DE LA POLITICA
ECONOMICA EN EL PERIODO 1977-1983

2.1 EL PLAN BASICO DE GOBIERNO Y LA POLITICA ECONOMICA EN GENERAL

El 25 de septiembre de 1975, en su VIII Asamblea Nacional Ordinaria, el Partido Revolucionario Institucional da a conocer el Plan Básico de Gobierno, el que se supone daría las líneas generales de política económica para 1976-1982.

En el período de Luis Echeverría se habían hecho intentos de programación sectorial, estatal e incluso regional, como ya vimos en el capítulo primero de esta investigación; pero no se había llegado a la formulación de un Plan de Acción general para el desarrollo.

Filosóficamente se define la función del Plan como un "marco de acción que oriente y dé sentido unitario al manejo de los instrumentos de política económica y social, y que sirva para encauzar indicativamente las actividades del sector privado".³⁸ Se dice que tiene como propósito establecer "las condiciones para transformar la sociedad por la vía de los cambios pacíficos".³⁹ Los objetivos generales de este Plan Básico eran los siguientes:

³⁸ P.R.J. Plan Básico de Gobierno 1976-1982. Pág. 49. México, 1975.

³⁹ Op. Cit. Pág. 49.

- Lograr un desarrollo integral económico, político, social y cultural del país. Un equilibrio social y económico.

- Consolidar la independencia nacional, diversificando la economía; incrementando la sustitución de importaciones y las exportaciones; una política internacional en materia económica y política más agresiva, sobre todo frente a las empresas transnacionales.

- Lucha por el empleo productivo y remunerador; combatir el subempleo y el desempleo.

- Mayores ingresos reales para la población; mejor distribución del ingreso.

- Implementar una política de bienestar social.

- Incrementar la capitalización nacional, logrando una tasa de acumulación anual no menor al 25% del PIB promedio entre 1976 y 1982.

- Mantener una tasa promedio de crecimiento del PIB del 8% anual.

- Buscar un desarrollo geográfico equilibrado, y la desconcentración de las actividades económicas.

- En política exterior se propone impulsar el nacionalismo revolucionario en los países latinoamericanos, como vía a un "latinoamericano revolucionario". Se pretende que el Fondo Monetario Internacional establezca un orden monetario en el mundo, tomando en cuenta los intereses de todos los países, en especial de los más atrasados; paralelamente se plantea la creación de una institución para el financiamiento del desarrollo de los países del "Tercer Mundo".

Sin embargo el mismo Plan establece objetivos más específicos, entre los que podemos destacar los siguientes:

- Mejorar la distribución del ingreso, elevando el ingreso real de obreros y campesinos; se propone que al mismo tiempo que se crece se haga una mejor distribución de los frutos de ese crecimiento.

- Consolidar la independencia nacional mediante una política interna que fortalezca nuestra economía, diversifique la producción, incremente la sustitución de importaciones así como las exportaciones.

- Elevar los niveles de empleo mediante la instrumentación de un Plan Nacional de Empleo que previera la creación de 4,550,000 plazas en el sexenio. En este sentido se habla de la necesidad de crear un instituto nacional de empleo que coordine las acciones del Plan. Al margen se buscaba establecer políticas sobre capacitación del trabajo y otras de fomento al empleo. Se dice también que en este sexenio debería "convertirse en realidad el seguro de empleo".⁴⁰

- La inversión pública deberá ser independiente de los vaivenes de la inversión privada, así como de las variaciones cíclicas. Debe ser programada, lo cual hace necesaria la implantación del presupuesto por programas. En este sentido se dice que: "Sostenemos la necesidad de que la política financiera y fiscal no opere en forma de hacer frente exclusivamente a coyunturas favorables o desfavorables y por lo tanto pierda su carácter aleatorio y a corto plazo. . . debe trazarse de acuerdo con objetivos a largo plazo y poseer la flexibilidad necesaria para adaptarse a situaciones de oportunidad o circunstancias de coyuntura sin apartarse de los objetivos finales. Inclusive debe preverse acomodar planes de emergencia a una política fiscal integral".⁴¹

⁴⁰ Ibidem. Pág. 31.

⁴¹ Ibid. Pág. 49.

- Dicha inversión debe encaminarse hacia alimentos, energéticos, petroquímicos, fertilizantes y créditos y asistencia al sector agropecuario.
- Financiar el desarrollo con recursos internos.
- Elevar los recursos fiscales a través de reformas al sistema impositivo y el incremento de precios a bienes y servicios que produce el Estado.
- Tratar de que la política monetaria y crediticia sea capaz de captar el ahorro generado; estimular su generación; canalizar volúmenes crecientes de financiamiento a las actividades productivas, sobre todo a la agricultura.
- Estímulo a la inversión extranjera directa.
- Incremento del producto agrícola en un 4.8% anual en el período. Esto haría necesario no solo una política de estímulos a la producción, sino también a la comercialización y el transporte. Se pretendía incrementar las obras de riego y las tierras de temporal. Reforzar los precios de garantía de los productos básicos. Aumentar la inversión en educación, extensión y educación rural. Se supone que esto permi-

tiría el incremento de la inversión en el agro, y con ello la continuidad del proceso de acumulación en este sector.

- Nuevas tareas a la Reforma Agraria; se trata ya no tan solo de repartir la tierra, sino de crear "conciencia social" en los campesinos, impulsando la generación de empleos, la organización económica de los productores y con ello la explotación colectiva del campo. Incrementar la asistencia técnica, la inversión, el crédito, la comercialización y la educación rural.

- Se plantea también la necesidad de formular un Plan Nacional de Energéticos que prevea y solucione problemas en el corto y largo plazo. Se requieren balances programáticos de la oferta y la demanda, así como buscar la explotación más racional de los energéticos.

- Asegurar la mexicanización de la industria en base al apoyo a la siderurgia y las empresas productoras de bienes de capital. Se propone el impulso a industrias punta, como la automotriz, la industria química y petroquímica, la industria alimenticia, la industria textil, del cemento, etc., así como seguir apoyando al sector de servicios.

- Se plantea la necesidad de destinar el 5% del PNB a la educación.

- En política social se pretende incrementar el número de asegurados en el sexenio de 17 a 27 millones. Crear un seguro de empleo. Instaurar el consejo nacional de vivienda y desarrollo urbano, que elabore un programa nacional en este campo.

- Se pretende una "alianza popular", dirigida más que nada a las "clases medias".

- Finalmente se dice que todo lo anterior conduciría a consolidar un régimen democrático; en este sentido se establece que "en la etapa del desarrollo programado a que ha entrado el país, es imperioso acelerar el cambio de estructuras tradicionales, para incrementar la eficiencia y mejorar la organización y funcionamiento de sus elementos".⁴²

Como se puede observar, en cierta forma se trata de globalizar en una política general las líneas de acción que pretendían regir en el sexenio de José López Portillo. Parece asimismo, enfatizarse el carácter de la planeación como vía alterna-

⁴² Igid. Pág. 192.

tiva para tratar de suavizar las crisis y lograr un crecimiento más duradero. Esto sobre todo cuando se proponen la formulación de planes como el de Energéticos y el de Empleo por un lado, y por otro la de políticas específicas dentro del Plan mismo, que buscan contribuir al objetivo citado.

Sin embargo la política económica que se presenta en el período no se ciñe estrictamente a las líneas de acción que marca el Plan Básico. En una primera etapa del sexenio, los años de 1977, 1978 y parte aún de 1979, son utilizadas políticas restrictivas, sobre todo en el plano fiscal y monetario. La situación que prevalece en el sistema económico mexicano en estos años parece no dejar otra salida al Estado que el conservadurismo económico; de esta manera se habla de incrementos austeros e indispensables en el gasto; de control de salarios; de control de la inflación, sobre todo a través de la reducción del circulante; reformas administrativas que permitan sanear las finanzas públicas; mejorar la balanza de pagos, etc.,.

Todo ello bajo el condicionamiento y supervisión del Fondo Monetario Internacional y la legión de bancos privados, acreedores del Estado Mexicano.

Más que nada se trata de un período de recuperación don-

de se busca encontrar un nuevo motor de acumulación para el sistema, en virtud del agotamiento del anterior modelo basado en la agricultura; dicha recuperación se ve impulsada fuertemente por el descubrimiento de yacimientos petrolíferos combinado con una crisis en el mercado nacional de este producto, lo que hace que se eleven los precios y con ello los remanentes en las economías productoras de petróleo, posibilitando en gran medida la continuidad del proceso de inversión, piedra de toque en el sistema capitalista.

Un segundo período en esta administración se inicia en 1979. Al parecer existe ya pleno convencimiento de tomar al petróleo como factor de apoyo en la economía y en general de toda una política de crecimiento; ya sin las limitantes que imponían los préstamos concertados con el Fondo Monetario Internacional, se comienzan a presentar políticas de expansión de la economía en forma más acentuada, hasta llegar en lo sucesivo a hacerse predominantes.

El principal obstáculo a este tipo de políticas, el financiamiento, se ve asegurado por los ingresos del petróleo, aunque los obstáculos estructurales que impiden la plena realización de estas políticas siguen vigentes.

Son elaborados Planes Sectoriales, Regionales y Estatales que tratan de globalizarse en las líneas de acción contenidas en un Plan Global de Desarrollo realizado para tal fin - globalizar las acciones para el "desarrollo" - y cuya aplicabilidad sería en el trienio de 1980 a 1982. Es posible observar que todos estos planes de una u otra forma hacían descansar su fuente de financiamiento en los recursos del petróleo.

En su afán por hacer que la iniciativa privada se apegara al Plan, el Estado desarrolla toda una política fiscal y crediticia que fomentara y estimulara su participación. Sin embargo, a pesar de la puesta en marcha de un sinnúmero de políticas de expansión y fomento a la economía, persisten las deficiencias en la estructura del sistema, y esto se refleja en una nueva crisis del mismo.

Se acepta la existencia de un problema financiero en 1981, debido más que nada a la reducción en los recursos provenientes del petróleo por efecto de una baja en los precios internacionales de este producto, y en virtud de que para entonces, el monto mayor de exportaciones de nuestro país ya lo constituía el petróleo y sus derivados. Sin embargo para los primeros meses de 1982, se agrava la situación económica y la crisis se agudiza.

El modelo de desarrollo basado en el petróleo empieza a sufrir cuarteaduras.

Así, en febrero de 1982 se presenta una primera devaluación como efecto de los altos niveles de inflación que se generaban en el sistema, en virtud de las deficiencias estructurales que impedían el buen funcionamiento del mismo y por lo tanto del proceso de acumulación.

Ante la crisis, el Estado renueva su arsenal con políticas restriccionistas, de "austeridad"; los planes y programas parece que pasan a un segundo término, al priorizarse los objetivos coyunturales de la política económica que buscan salir de la crisis.

2.2 LOS PLANTEAMIENTOS DE POLITICA ECONOMICA Y PLANEACION EJERCIDOS A FINES DE 1976

Los años de 1970 a 1976 habían sido de agudas presiones políticas, económicas y sociales; en todo el período de Luis Echeverría prevalece una incapacidad estructural del aparato productivo para producir los satisfactores necesarios, lo cual se refleja también en una insuficiente generación de divisas; esto constituye un grave obstáculo al financiamiento del creciente monto de importaciones que requería la economía, en vir-

tud del ritmo y orientación en el crecimiento que venía teniendo la misma.

De esta manera se configuraba un déficit cada vez mayor de la balanza de pagos, y como consecuencia un gran déficit fiscal para cubrir aquél. En este mismo sentido, el mal estado de las finanzas públicas, en coexistencia con un régimen fiscal ineficaz, aumentaba las expectativas de recurrir a la deuda externa como la vía más sólida de financiamiento, incrementándola hasta llegar a muy altos niveles.

Por otro lado la tendencia a caer de los niveles de producción agrícola incidía negativamente también el deterioro de la balanza de pagos. Tal situación es solo la manifestación de los problemas que se presentan en el seno de la agricultura; existe una gran concentración de capital en tierras de riego y pequeña propiedad; se da una especialización en productos que satisfacen los requerimientos de un mercado de exportación, marginando los cultivos básicos; el Estado fomenta estos procesos, dejando a un lado el apoyo a los grupos más atrasados del campo, limitando con ello la producción de básicos y agudizando las contradicciones del sistema capitalista.

Es, como se puede observar, la ineficacia de un modelo

de acumulación, que basa su acción en la agricultura - sobre todo de exportación - la cual, debido a problemas estructurales - tenencia de la tierra, competencia capitalista, desintegración social, etc. - no es capaz ya de generar los excedentes financieros necesarios para el desenvolvimiento del mismo proceso de acumulación y por ende, del sistema en su conjunto.

El agotamiento en el motor de acumulación se materializa en gran medida en la existencia de tasas de ganancia insuficientemente atractivas para sostener el precario ritmo de inversión privada, el cual también se venía influenciado por una política paternalista del Estado en materia de salarios y distribución del ingreso; todo ello desembocó en lo que muchos llamaron "crisis de confianza" en el aparato estatal, y que en realidad era una crisis estructural del sistema capitalista mexicano.

El impulso dado durante todo el sexenio al sector de servicios no es suficiente para cubrir los aspectos que quedan vacíos al agotarse el motor de acumulación. La industria se encuentra dispersa físicamente y con una gran concentración de capital en ciertas ramas estratégicas. Al mismo tiempo, para 1975 el déficit industrial era financiado en un 66% por la deuda externa; los niveles de inflación se elevan debido a las deficiencias estructurales que impiden generar los satisfactores

necesarios, originando el encarecimiento del crédito. Las presiones inflacionarias se agudizan también debido al alza en el precio de las importaciones de bienes intermedios y de capital, así como de algunas materias primas como el petróleo - que en esta etapa aún se importaba -.

Por si todo esto fuera poco, se presenta en el plano internacional una crisis estructural, la más aguda desde la crisis del '29 hasta entonces. Esto significa una situación de recesión en el mundo capitalista que determina el ejercicio de políticas restriccionistas, proteccionismo comercial, etc., a nivel internacional.

De esta manera, condiciones internas y externas accionaban sobre la actividad productiva y el sistema financiero, el cual comenzaba a especular, propiciando la desintermediación financiera y la fuga de divisas, agudizándose a fines de 1975 y durante todo 1976.

Por lo que hace a la política económica, esta se ve condicionada en gran parte por las medidas restrictivas de los últimos dos años, así como por la misma situación descrita; la restricción determinaba el estrangulamiento en la canalización de recursos a la economía.

Consecuentemente con ello se presupuesta un incremento del 10% en el gasto público para 1976 - si se toma en cuenta el incremento en el índice de precios al consumidor, que fue del 15% en 1975, se podrá observar que existe una disminución real en el gasto programado -; las autoridades monetarias tratan de asegurar una supuesta estabilidad de precios y del tipo de cambio, sacrificando el crecimiento económico.

En este sentido se aplicaron medidas tales como: la restricción crediticia - sobre todo aumentando el encaje legal y encareciendo los tipos de interés -; esto asfixiaba el crédito a la producción e incidía en la captación, provocando una menor tasa de creación de ahorro interno, mayor demanda de liquidez de las empresas y la salida de capitales en busca de mejores expectativas. Todo ello originaba presiones sobre el tipo de cambio.

Al respecto, se busca detener la salida de recursos, tratando de restablecer "la confianza" entre los inversionistas de activos financieros; esto se lograría, según las autoridades monetarias, en base a la contracción más aguda de la actividad económica y en la concesión de más privilegios a los mismos.

Consecuente con lo anterior, en marzo de 1976 se autori-

za la apertura de depósitos en dólares a 3 y 6 meses, pudiendo llegar estos a conformar hasta el 10% del pasivo exigible de las instituciones de depósito y financieras; el mínimo permisible para dichas cuentas era de 8,000 dólares. Así, se trataba de estimular la dolarización interna como vía alternativa para evitar la externa.

Sin embargo, esto más bien contribuía a agudizar la desintermediación financiera, en virtud de que originaba una gran conversión de pasivos bancarios denominados en moneda nacional a dólares, en función de los altos rendimientos que generaban estos depósitos, dado que en realidad el Banco Central cubría el costo del riesgo cambiario aplicando una política de conservación de un tipo de cambio estable, el cual no respondía de ninguna manera a las condiciones en que se encontraba la economía; de esta forma en la medida que se incrementaba la dolarización, el Gobierno federal incrementa su deuda buscando obtener los recursos necesarios para mantener tal política; lo anterior solo significa que las presiones contra el peso y el incremento de la dolarización se transformaban en una mayor deuda pública.

La política económica en realidad nunca pudo frenar la inflación, pero sí agudizaba la recesión, incrementaba el déficit público y el de transacciones con el exterior; asimismo lo

anterior contribuía decisivamente al incremento de las presiones en la moneda.

En este sentido, el 31 de agosto de 1976 se anuncia una medida que ya parece inevitable: la decisión de modificar la paridad del peso con respecto al dólar; se plantea que esta sea sujeta a la oferta y la demanda y a las propias condiciones del país, se determina su "flotación", aunque poco después el Banco Central establece un tipo de cambio. Complementariamente se propone un paquete de medidas entre las que se destacan las siguientes: elevación de las tasas de interés a pequeños ahorradores, ajustes al gasto público, fortalecer el control de precios, sostener los precios de ciertos artículos, ajuste a los sueldos y salarios de trabajadores del Estado; estas medidas se instrumentan en lo que resta del período sexenal.

Paralelamente, el mismo día que se anuncia la flotación del peso, se comienza a hablar de la firma de un convenio de facilidad ampliada con el Fondo Monetario Internacional. Este convenio se concreta el 27 de octubre de 1976 y se da a conocer al día siguiente; el mismo se fundamenta en un programa de "reajuste económico", que influiría en los primeros años de la siguiente administración.

Los aspectos más destacados de este convenio pueden ser

enunciados como sigue:

Acelerar la tasa de crecimiento en términos reales entre 1976 y 1979, atendiendo al logro del equilibrio externo; reducir la inflación; la revisión de salarios debe hacerse tratando de equiparar el aumento nominal de estos al aumento en los países con los que México tiene un mayor volumen de intercambio comercial; canalizar las utilidades hacia la inversión, asegurando una elevada rentabilidad; reducir la participación del gasto en el PIB; fortalecer el control presupuestal de las empresas públicas; cambios en la política de precios y tarifas del Estado; incrementar los ingresos del sector público en 1.4 con respecto al PIB; limitar el endeudamiento interno del Gobierno; reducir barreras no arancelarias a la importación; reducir el endeudamiento externo; libre convertibilidad; ataque a la inflación; y regular la creación de dinero. Con este convenio se cierra una de las etapas más difíciles y complejas en la vida económica de nuestro país.

En lo que respecta a la planeación, en 1976 tres hechos sobresalen, aun cuando en esencia siguen la orientación que tuvo la planeación en todo el sexenio; es decir, no existe un programa nacional, sino solo planes sectoriales o específicos, que en realidad no determinan la forma de alcanzar las metas en ellos propuestas.

Como vimos, en 1975 se había constituido la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público, se creaba un precedente para que en función de una pretendida "nueva" estrategia de desarrollo industrial, basada en la programación, se creara en marzo de 1976 la Comisión Nacional Coordinadora para el Desarrollo Industrial, cuyo objetivo más importante era formular metas y programas a corto y mediano plazo para el desarrollo del sector industrial.

Otro hecho importante es la creación de la Comisión del Plan Nacional Hidráulico - 26 de marzo de 1976 - (el Plan Nacional Hidráulico comenzó a elaborarse en 1972 y para 1975 la versión de este contenía proyecciones hasta el año 2000). La Comisión se encargaría entre otras cosas, de elaborar los planes sectoriales para integrar el Plan, a corto, mediano y largo plazo; vigilar su ejecución y el cumplimiento de sus metas, etc.,

Por último, a mediados de 1976 se formula el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología, cuyo objetivo primordial era el desarrollo científico, la autonomía cultural y la autodeterminación tecnológica. Se asegura que esto solo se lograría integrando cabalmente la política tecnológica a la política económica, y vinculando la enseñanza a la investigación, esta

última a la sociedad y la enseñanza con la misma sociedad.

En este sentido se propone un crecimiento del gasto en investigación tecnológica del 20% anual hasta 1982; la mayor parte del cual se orientaría a la investigación hecha en la industria de bienes duraderos y de capital (se plantean incrementos del 38.5% anual hasta 1982 en este sector). Este Plan se queda en el tintero, pues para 1977 la nueva administración formula, a través de CONACYT, un nuevo Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.

Esto fue lo más sobresaliente en lo que toca a la planeación en 1976; como es posible observar por lo hasta aquí establecido, se trata de un año de graves dificultades para el sistema económico; es ni más ni menos, cuarteaduras en el modelo de acumulación vigente.

2.3 LA SITUACION AL INICIO DEL SEXENIO LOPEZPORTILLISTA

En este contexto se da el cambio de gobierno en diciembre de 1976; al inicio del período presidencial de José López Portillo se presenta una situación difícil en el sistema económico mexicano; existe un gran incremento en los niveles de precios, lo que provoca una aceleración en el ritmo de la inflación;

el sistema de intermediación financiera se encuentra en constante deterioro, disminuye la captación en virtud de la "desconfianza" entre los ahorradores, y las propias instituciones bancarias dedican gran parte de sus recursos a la especulación en la compra-venta de dólares.

Por su parte, la deuda externa sigue mostrando una tendencia a incrementarse aceleradamente; además, los efectos benéficos esperados por el Estado a raíz de la devaluación en 1976 no llegan a concretarse en virtud de la evidente incapacidad del aparato productivo para responder positivamente a una medida de tal naturaleza. Al mismo tiempo, los altos ritmos de crecimiento en los precios por un lado, y el rezago de los salarios reales por otro, crea graves problemas para mantener la estabilidad social.

El discurso de toma de posesión refleja la difícil situación. Se plantea en este una serie de medidas como: el crear empleos con salarios "realmente remuneradores"; se propone reducir el gasto corriente a lo indispensable, eliminando el "prescindible" - aunque no establece específicamente cual es este -; el gasto de inversión se orientaría a las siguientes prioridades: sector agropecuario, energéticos, petroquímica, minería, siderurgia, bienes de capital, transportes y bienes

de consumo popular, mediante acuerdo específicos por ramas de actividad con la iniciativa social, así como con la privada, nacional y extranjera.

También se menciona que se estimularía la inversión y la formación de capital; se busca que la inversión genere su propio financiamiento. En política financiera, se dice, se emitirán nuevos valores de largo plazo, respaldados por la producción de materias primas básicas, como el petróleo. Se propone una reestructuración de la Banca Nacional y mixta en grupos integrados. En política monetaria se pretende mantener la libre convertibilidad monetaria; además se busca una reestructuración de la tasa de interés así como disminuir la volatilidad financiera.

Se establece que la Política Fiscal debe fundarse en la globalización y manejo de la idea de ingreso; en este sentido se buscaría "reinstalar" la progresividad tributaria; al mismo tiempo y contando con una "eficaz" política de subsidios, se estimulará la producción.

Se acepta que el control de la inflación y el mejoramiento de la situación de la balanza de pagos son elementos notales para la estabilización de la economía. De esta forma se preten-

de combatir las alzas monopólicas de precios mediante la intervención estatal. En lo industrial se dice que se estimularía la agroindustria, la minería y la siderurgia, el petróleo y la petroquímica; se pretendía agilizar los mecanismos de crédito e incrementar la eficiencia; lo anterior llevaría a tener materias primas básicas para la industria, lo que aunado a programas de capacitación, haría que se trastocase una simple política de sustitución de importaciones en programas de ramas "integrados verticalmente".

En virtud de que los salarios de octubre a diciembre de 1976 decrecen en un 6.6% en tanto que el índice nacional de precios al consumidor se incrementa un 7.1% en este período, se establece que los salarios deben moverse "en función" del costo de la vida. Esto, conjuntamente con una carga fiscal equitativa, el impulso a la reforma agraria y la eficiencia en la producción de bienes que proporciona el Estado, llevaría a una redistribución del ingreso.

Para llevar a cabo todo esto se dice que será necesario programar los recursos y acciones, racionalizando las funciones; es indispensable también la presupuestación. Esto exige lo que se presenta como la Reforma en la Administración-Pública, de la que hablaremos más adelante.

Por último, se hace patente en el discurso de toma de posesión sus aspectos políticos; parece ser necesaria una reafirmación frente a los grupos de poder, del carácter "mixto" de la economía mexicana, lo cual se refuerza (según José López Portillo) "mediante el respeto irrestricto de nuestro régimen al diálogo y el concurso de todas las fuerzas productivas del país. . . reconocer la función social de la propiedad y garantizar la que está constituida conforme a nuestras leyes".⁴³

Sin embargo, como primer acercamiento del proceso de analista que intentamos llevar a cabo, examinemos en qué plano y cómo se desenvolvía la economía mexicana en 1977.

2.4 LA POLITICA ECONOMICA DE LA RECUPERACION 1977-1978

Para 1977 la economía internacional avanza con pasos lentos; los países industriales crecen en un 3.4% a diferencia de 1976 en que crecieron un 5.4%. Se presentan a nivel mundial tasas menores de rendimiento del capital, así como incertidumbre en la situación política y en los índices de inflación que se registraban. Debido en gran parte a las políticas restriccionistas de los países industrializados el comercio mundial crece sólo un 5% en 1977 - en 1976 había sido el 12% -.

⁴³ S.P.P. Discurso de Toma de Posesión. Pág. 12. México, 1977.

Gracias a estas medidas, comprendidas en programas de austeridad, muchos de los países citados (Alemania, Japón, Inglaterra, Italia), tuvieron superávits a fin de año. No así los Estados Unidos, los que observaron un déficit en cuenta corriente de 15,000 millones de dólares. Esto se reflejó en los mercados cambiarios, donde el dólar se encuentra en desventaja frente a las monedas europeas.

También los déficits en balanza de pagos, crónicos en los países no desarrollados, impidieron a estos aplicar políticas expansionistas, aunque en muchos casos se suavizaron las de restricción.

Se presenta una mayor intervención de los países de la OPEP en los mercados de capitales; la elevada captación financiera y la baja demanda de los países industrializados - en virtud de la aplicación de sus programas de austeridad - provocó un estímulo del crédito; a esto último contribuyó también el déficit en los Estados Unidos, acrecentando la liquidez. Por todo ello las tasas de interés internacionales tendieron al alza la segunda mitad del año, a la vez que se reducía el diferencial entre las diversas tasas internacionales de interés, con respecto a las de Estados Unidos.

En esta situación internacional se desenvolvía la economía mexicana en 1977; al interior, los efectos de la recién devaluación y la misma crisis estructural, fueron determinantes en la contracción sufrida por la demanda.

En tanto el ingreso real se ve disminuido bruscamente por los cambios en los precios relativos - debido más que nada a los incrementos que sufren los precios de las importaciones -, al reflejarse sobre la demanda agregada, se da un efecto deflacionario de la devaluación.

Además, si por un lado se presentan mayores necesidades de financiamiento a las empresas dado el proceso de crisis, por otro el proceso de desintermediación financiera sigue vigente, en función de la extrema liquidez de los pasivos en el sistema bancario, y de la propia especulación existente en el mismo. Aparejado con esto, el lento incremento observado desde dos años atrás de la inversión privada, limita el crecimiento económico; ello contribuye a que en determinado momento y debido a la estructura monopólica de algunas ramas de la producción, se incrementaran los precios, acelerando el ritmo de inflación.

La política económica del gobierno se dirigió a tratar de atenuar esta situación de desempleo - inflación - depresión;

se buscó restaurar la "confianza de ahorradores e inversionistas, de estimular la recuperación del sistema financiero, aumentar los ingresos fiscales y. . . prever los medios necesarios para la realización de los programas de gasto público indispensables para mantener la capacidad de expansión de la economía".⁴⁴

Las medidas de política fiscal y política monetaria que se toman buscan apoyarse mutuamente para frenar la inflación, pero al mismo tiempo tratan de llevar a cabo la realización de algunos proyectos que se califican de prioritarios, como algunos de gasto en inversión pública y la reanimación de la inversión privada. Las reformas fiscales - sobre todo referentes al incremento de precios en los bienes y servicios producidos por el Estado y de adecuaciones fiscales para evitar la evasión - dieron como resultado incrementos del 43.5% en el ISR y del 302.5% en el impuesto sobre exportaciones, en pesos corrientes. De esta manera los ingresos del Estado se vieron aumentados en un 42.7% con respecto a 1976; a esto también contribuyó el incremento de las exportaciones de petróleo y café.

Conjuntamente con lo anterior se adopta una política de restricción del gasto público - el que se estima creció en un 26.5% a pesos corrientes -; con ello se logra que las variables

⁴⁴ Banco de México, S.A. Informe Anual. Pág. 24. México, 1977.

de política fiscal se desarrollaran en forma no expansiva durante casi todo el año.

El volumen de financiamiento del sector público registró niveles modestos, alcanzando en el último mes de 1977 una magnitud nominal cercana al déficit del año anterior. Esto nos puede explicar en gran parte el ajuste antiinflacionario de 1977 y la política de recuperación de los niveles de ganancia para estimular la inversión.

En política monetaria, como hemos mencionado, también se tomaban medidas; en el mes de mayo es revisado el sistema de tasas de interés, considerando los niveles de inflación; se sustituyen además los bonos financieros e hipotecarios por depósitos a diversos plazos, con tasas de interés creciente. De esta manera parecen adecuarse las tasas de interés al proceso que sigue la economía, buscando, bajo los paradigmas Keynesianos, premiar el sacrificio de la liquidez.

También se establece una tasa única de encaje legal para moneda nacional y extranjera; al mismo tiempo y buscando fortalecer la oferta de crédito, el Banco de México establece que los créditos en cuenta corriente concedidos a la banca privada se liquidarían hasta 1978.

Se pretende mantener una política de flotación de la moneda estableciendo niveles "realistas" de tipo de cambio.

Es de hacerse notar que esta medida nunca llegó a consolidarse, en virtud de que el Estado sostenía un tipo de cambio artificial buscando, dado un elevado monto de importaciones, no acelerar más el ritmo de la inflación, vía precios externos; se buscaba con esto dar acceso a los capitalistas mexicanos a los mercados internacionales, abaratando el precio de las divisas.

En virtud de que las políticas económicas por medio de las cuales se trataba de recuperar la economía se adherían de una u otra forma a las líneas generales propuestas por el Fondo Monetario Internacional - recuérdese la reciente carta de intención firmada con este para la obtención de empréstitos importantes - es evidente que el mismo actúa como aval ante la comunidad bancaria internacional.

Ante la ejecución de estas políticas la capacidad de respuesta de la economía fue casi inmediata en las áreas financiera y de balanza de pagos. Pero demasiado pobre en la producción y en el volumen de inversión privada.

El sistema bancario registró un crecimiento acelerado del monto de captación; el incremento en la tasa de interés, la revisión de su estructura y lo que muchos llamaron "la recuperación de la confianza", fueron factores importantes junto con el regreso al sistema bancario de los billetes atesorados al final del año anterior. Se presentan cambios cualitativos en la estructura de los pasivos bancarios: el incremento de la deuda bancaria con vencimiento de un año o más significó una disminución de la liquidez. Además, a partir de agosto parece revertirse el proceso de dolarización que se había incrementado en los últimos años.

En general la economía presenta el siguiente panorama: caen las importaciones durante el año en un 9%. Las exportaciones se incrementaron más que nada en valor, debido sobre todo al incremento de los precios externos de algunos productos; así el total de exportaciones crece un 23.5% en el año. Por lo que respecta a la producción industrial, esta se redujo en 3.5% el primer trimestre de 1977 con respecto al mismo período de 1976; en este mismo lapso el empleo industrial se reduce en 1.8% con respecto al nivel existente a principios de 1976.

La industria registra en la primera mitad del año tasas negativas de crecimiento, sin embargo en la segunda mitad se ob-

serva cierta recuperación, sobre todo en las manufacturas, la construcción y la petroquímica. Las ramas productoras de bienes de capital no respondieron en forma rápida y su crecimiento fue pausado.

Casi al final del año, al ir desapareciendo los síntomas más graves del proceso de devaluación reciente, el consumo comenzó a fortalecerse, reforzando las ramas asociadas con él. Por el contrario, los bienes duraderos y ramas ligadas más al proceso de inversión, como la fabricación de maquinaria, equipo, etc., siguieron mostrando descensos en el volumen de producción o pequeños aumentos que no llegaron a consolidarse.

Esto solo mostraba que el proceso de inversión no reaccionaba tan rápidamente como el consumo, y esta debilidad se presenta como efecto de la contracción del gasto privado y del gasto público.

Por su parte, los precios al consumidor crecieron en un 20.7%; la tasa media mensual de precios al consumidor fue de 1.6% este año - en 1976 había sido de 2.0%. "En estas cifras se resume quizás, el éxito más claro que obtuvo la política económica en el año".⁴⁵ Sin embargo medido de enero a enero, el

⁴⁵ Banco de México, S.A. Op. Cit. Pág. 37.

crecimiento de precios fue del 29.1%.

En lo referente a la política salarial se hacen sentir los acuerdos pactados en 1976 con el Fondo Monetario Internacional; así, solo se autorizan incrementos del 10% a los salarios mínimos a principios de 1977; este incremento fue de mucho menor cuantía en comparación con los que se habían venido estableciendo en los últimos años. De esta manera para julio de 1977 el salario real significa solo el 91.3% del salario real en octubre de 1976. "El índice del salario mínimo general quedó en diciembre a un nivel ligeramente inferior al que correspondió al final de agosto de 1976. La evolución descrita. . . ha constituido una de las condiciones necesarias para la moderación de las presiones inflacionarias".⁴⁶

Conjuntamente con lo anterior, el desempleo generado por la contracción de la inversión fue otro factor de gran importancia en la recuperación económica del sistema y la política anti-inflacionaria del Estado.

El carácter restriccionista de la política estatal, la propia crisis y las pugnas interburguesas - agudizadas por la inestable situación económica - hacen necesario un reforzamiento de las instancias jurídico-político-ideológicas del Estado, en

⁴⁶ Ibidem. Pág. 60.

virtud de que estas le permiten suavizar las contradicciones del sistema económico.

Por ello se organiza la llamada "Alianza para la Producción" buscando involucrar a los diversos grupos sociales, como vía para lograr la conservación del proceso de reproducción del capital. De esta manera hace que lo mismo participen las organizaciones obreras y los grupos empresariales.

A esto coadyuvará también la citada Reforma Administrativa, que al parecer sirve como base a un renovado discurso político, en el que se profundizará posteriormente. Y sobre todo la llamada "apertura" democrática de la Reforma Política, donde se dice que tendrán acceso a las cámaras casi todas las corrientes ideológicas y se registra un número sin precedentes de partidos políticos. Aunque cabe apuntar que tal reforma es más formal que real, y sirve casi exclusivamente a los objetivos de legitimización del Estado.

CUADRO N°: 1

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

Variaciones en porciento del valor a precios de 1960

CONCEPTO	1977/1976	1978/1977
Producto Interno Bruto	3.3	7.0
Agricultura	6.5	4.0
Ganadería	3.1	2.5
Silvicultura	5.5	6.3
Pesca	2.4	7.1
Minería	1.2	1.8
Petróleo y Coque	18.8	13.7
Petroquímica	- 4.0	18.0
Manufacturas	3.6	8.8
Construcción	- 2.0	13.3
Electricidad	8.5	9.0
Transportes y Comunicación	6.1	10.2
Comercio	1.2	6.0
Gobierno	1.8	6.5
Otros Servicios	2.2	3.0

Fuente: Informe Anual Banco de México, 1978.

Para 1978 la política económica parece cuidadosa de seguir frenando el ritmo de los precios, pero al mismo tiempo tratar de estimular el proceso productivo. En este sentido, durante la primera mitad del año se dedicó la política fiscal y monetaria a incentivar la actividad productiva; las metas eran de un 5% de crecimiento del producto real, y una reducción del ritmo de inflación entre el 12 y 15%.

Se toman medidas como el pago de adeudos sobre ejercicios fiscales anteriores (ADEPAS) a fines de marzo a los bancos, lo cual tuvo un fuerte impacto estimulante en el gasto privado. También se elimina el pago de intereses a los depósitos de los bancos en el Banco Central, que fueran en exceso de los requerimientos del encaje legal, buscando incrementar el crédito; al mismo tiempo se adoptan medidas de flexibilización del encaje, y sus orientaciones en crédito selectivo, a través del fortalecimiento de la banca múltiple.

Las tasas de interés son modificadas y ahora se fijan en base a consideraciones sobre las fluctuaciones de las tasas de interés prevalecientes en el extranjero, y sobre las expectativas del tipo de cambio, lo cual provocó que las tasas de interés externas presionaran directamente sobre las internas. Asimismo, en vista de que se requería la expansión del crédito debido a la

recuperación que ya se observaba en el sistema desde fines de 1977, se impulsan los depósitos a plazos intermedios.

Para fines de 1978 los pasivos totales del sistema bancario significaban un 27.0% más que el año anterior. Pero sin embargo, aunque disminuye notoriamente, sigue presentándose un proceso de desintermediación financiera, asociado al bajo ritmo de la actividad económica y al incremento de los precios.

CUADRO N°. 2

FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL SISTEMA BANCARIO*

CLASIFICACION POR TIPO DE INSTITUCIONES
VARIACIONES CON RESPECTO AL MISMO MES DEL AÑO ANTERIOR

Concepto	Diciembre 1977		Diciembre 1978	
	Miles de Millones de pesos	Por ciento	Miles de Millones de pesos	Por ciento
FINANCIAMIENTO TOTAL	153.0	25.7	173.6	23.2
Banco de México, S.A.	45.4	21.8	62.5	24.6
Banca nacional	63.0	31.6	33.0	12.6
Banca privada y mixta	44.6	23.7	78.1	33.6

* Eliminadas las operaciones interbancarias y el efecto de la revalorización de los saldos en moneda extranjera.

Por otra parte, la captación total de la banca privada y mixta se incrementó un 36.9% (131.0 miles de millones fue en moneda nacional y 17.7 miles de millones en moneda extranjera). También se enfrenta la dolarización, al bajar en un punto durante el año la sobretasa a depósitos en moneda extranjera.

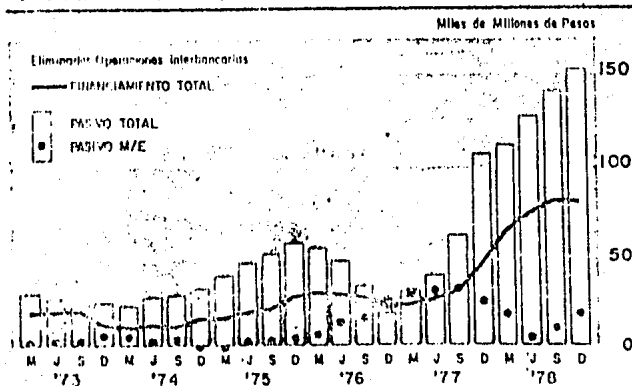
Como vemos, el Estado lleva a cabo una política de estímulo a la actividad económica, sobre todo en la primera mitad del año, dado que para la segunda, el flujo de recursos financieros, al encontrar un sistema con grandes cuellos de botella, provocó una gran expansión de la demanda agregada que enfrentaba la crónica incapacidad del aparato productivo; esto hace que se aplique una política monetaria más dura. En este sentido se impulsan los Depósitos de Regulación Monetaria a plazo fijo de 90 a 725 días, para retirar de la circulación temporalmente recursos financieros.

El control mismo de la política monetaria se presenta cada vez más difícil para el Estado, en función de la creciente integración de los mercados de capitales (monopolios mundiales en el mercado financiero internacional), y la política de flotación del peso.

CUADRO N°. 3

BANCA PRIVADA Y MIXTA

Variaciones de los saldos respecto al mismo mes del año anterior



Fuente: Banco de México, S.A. Informe Anual, 1978.

Pero la política monetaria no se presenta sola, existe toda una política fiscal que tiende a apoyar la actividad económica, sobre todo a través de la política de gasto público.

El gasto presupuestal bruto crece de 730.7 miles de millones de pesos en 1977 a 938.6 millones en 1978. De 162 mil millones de pesos del financiamiento neto otorgado al Sector Público, 67 mil millones se dedicaron a cubrir el déficit del Gobierno Federal; 68 mil millones para organismos y empresas del sector público y 27 mil millones a la banca nacional y fideicomisos. El gasto del Gobierno Federal se incrementa un 25.3% en

en año, presentándose un déficit económico de 135 mil millones de pesos.

El gasto corriente en 1978 fue de 24.8%, menor al 41.0% registrado en 1977. Dentro de este las erogaciones por intereses y gastos de la deuda crecieron un 29.5% (en 1977 fue de 50.4%). Se debe hacer notar la forma en que se incrementaron los gastos de administración y las transferencias; estos conjuntamente con las erogaciones por concepto de intereses y gastos de la deuda representaron el 69.0% del gasto total de 1978.

Por lo anterior, es posible observar la inclinación del Estado hacia la aplicación de estímulos a diversas actividades económicas (entre estas la automotriz, la construcción, el turismo, etc.), mediante la expansión del gasto público y sus efectos multiplicadores en la economía. En este sentido el ahorro corriente creció un 122.8%, llegando a representar un 45% del gasto de capital en este año.

En lo que toca a los ingresos del Gobierno Federal, la relación entre estos y el PIB pasó de un 11.6% en 1977 a un 12.1% en 1978. Dos hechos resultaron determinantes en el incremento de los ingresos del Gobierno Federal: por un lado se presenta un gran incremento en la exportación de petróleo (80%) y

por otro no se incrementa paulatinamente el impuesto a la importación, como era la intención inicial, posibilitando con ello afectar otros rubros, menos importantes pero de cierto peso.

Por otro lado la balanza de pagos registró durante el año un aumento en las importaciones de mercancías de un 38.2%, lo cual significó, junto con el pago del servicio de la deuda externa, un incremento del 33.5% con respecto a 1977 de los egresos de divisas en cuenta corriente.

CUADRO N°. 4

RESUMEN DE LA BALANZA DE PAGOS
(Millones de Dólares)

Concepto	1977	1978	Variación Porcentual
I. CUENTA CORRIENTE	-1623.1	-2611.1	60.9
Balanza Comercial	-1471.4	-2316.4	57.4
Balanza Turística	470.5	602.0	28.0
Saldo de transacciones fronterizas	719.9	779.0	8.2
Pagos netos al factor capital	-1982.7	-2527.3	27.5
Balanza de transferencias	168.5	192.3	14.1
Saldo de otros renglones	472.1	659.3	39.6
II. CUENTA DE CAPITAL	2228.6	3223.8	44.7
Capital a largo plazo	4379.3	4357.5	- 0.5
Capital a corto plazo	-2150.7	-1133.7	-47.3
III. DERECHOS ESPEC. DE GIRO	--	--	--
IV. ERRORES Y OMISIONES	- 101.2	- 390.2	-285.6
V. VARIACIONES DE LA RESERVA DEL BANCO DE MEXICO, S.A.	504.2	222.5	-55.9

Fuente: Tomado de Informe Anual Banco de México, 1978

Lo anterior parece haber sido compensado con el incremento en las exportaciones de bienes y servicios; en este sentido las exportaciones de manufacturas se incrementaron un 24.7% en su valor; el petróleo por su parte aumentó un 80% sus ventas al exterior. Esto significó que entre petróleo y manufacturas se comprendiera el 85% del aumento total en los ingresos por ventas al exterior; solamente el petróleo constituyó más del 30% de las exportaciones totales en 1978.

Por otro lado, el sector agrícola consigue aumentos modestos de exportación, sobre todo en frutas y hortalizas, así como en los cultivos tradicionales de exportación: café, algodón, etc,. Sin embargo este aumento más que nada puede atribuirse a la baja en los precios internacionales de algunas materias primas.

CUADRO N°. 5

IMPORTACION DE MERCANCIAS
(Millones de Dólares)

Concepto	1977	1978	Variación Porcentual
TOTAL	5889.8	8139.6	38.2
BIENES DE CONSUMO	417.0	506.1	21.4
BIENES DE PRODUCCION	4024.2	6718.6	45.3
a) Materias primas auxiliares	2537.0	3915.9	54.4
b) Bienes de inversión	2087.2	2802.7	34.3
NO CLASIFICADOS	848.6	914.9	7.8

Fuente: Unidad de Información y Estadística. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al mismo tiempo, durante el año la inversión bruta fija crece en un 15.8% en términos reales, afirmándose con esto la interdependencia entre el incremento de la producción y el empleo industrial, y el alza en el ritmo de expansión de gasto público y privado.

En este sentido al acelerarse el proceso de inversión, la oferta se ve incrementada, a lo que también contribuye la reducción en el ritmo de crecimiento de la inflación; esto se refleja en el incremento de la actividad industrial en el año (10.2%); el sector manufacturero tiene un crecimiento del 9% -

los bienes de inversión crecen un 22.6% y los de consumo duradero un 18.4% - y la industria petrolera del 15.1%, constituyéndose como los más dinámicos.

Las otras actividades más importantes se desarrollaron como sigue: la construcción crece un 13.2%, en contraposición con un descenso que había registrado en 1977 (-2.1%), sin embargo debe tomarse en cuenta el rápido crecimiento de los precios de los productos en este sector. También la minería, después de observar un estancamiento en 1977, crece en 1978 un 2.1%.

La petroquímica alcanza un crecimiento del 18.0% (en 1977 tuvo un descenso de 4%). Como ya vimos, la producción de petróleo crece un 15.1%, incrementándose la extracción de crudo un 22.9% y la producción de gas natural en 24.7%. Esto fue la base para la exportación de 134.3 millones de barriles de petróleo (80% más que en 1977).

En un incremento mucho más moderado se desenvuelve la producción agrícola, cuyo crecimiento en el año fue del 4.8%. Se presentan situaciones que influyen de una u otra manera en la producción; existen graves diferencias entre el crecimiento de los precios internos, sobre todo de los cultivos básicos y los de garantía; la situación internacional para los productos

de exportación es desfavorable; las condiciones climáticas no son las mejores durante el año.

Pero sobre todo, no existe un programa del Estado que contemple un apoyo integral al campo, buscando tratar de solucionar los problemas más agudos que afectan al mismo; entre otros, las contradicciones derivadas de las relaciones sociales de producción capitalistas en el campo, lo cual se refleja más que nada en el déficit de productos básicos y oleaginosas, que provocó que se siguiera importando grandes cantidades de maíz, trigo, sorgo, soya, girasol y semilla de algodón.

Por su parte el empleo industrial registró un aumento del 4.7%. En general el comportamiento de esta variable en el sector fue como se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO N°. 6

EMPLEO EN ALGUNAS RAMAS DE LA INDUSTRIA
DE LA TRANSFORMACION
(Variaciones en Por ciento)

Concepto	1977/1978
Alimentos, bebidas y tabaco	3.4%
Fabricación de textiles	- 0.7
Fabricación de triplay	- 2.1
Fabricación de productos químicos	6.2
Fundición, laminación de hierro, acero, aluminio y cobre	7.6
Fabricación de maquinaria no eléctrica	9.5
Equipo ferroviario	11.6
Fabricación de vehículos automóviles	13.8
Fabricación de productos metálicos	3.4
Total	4.7

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto
Muestra de Estadística Mensual Industrial.
1978.

Por último debe hacerse notar la caída de los salarios reales en este año, los cuales se reducen en un 1.4% con respecto a 1977; solo en el Distrito Federal los salarios reales se vieron un 3.7% abajo del año anterior.

En virtud de lo hasta aquí establecido, es posible observar que la economía mexicana presenta ya para 1978 una recuperación del nivel de actividad, apareciendo cierta disminución del nivel de inflación (26%); en este sentido, el objetivo primordial de la política económica hasta ese momento parece haber sido cumplido: aminorar el ritmo de crecimiento de la inflación y propiciar las condiciones para el mejoramiento de la tasa de ganancia. La recuperación se refleja en el nivel de crecimiento alcanzado por el PIB: 7% - en 1977 fue del 3.3% -.

En realidad esta se debió principalmente al incremento del gasto privado, en especial la inversión, así como al incremento en el gasto de inversión que realiza el Estado, sobre todo en el sector de energéticos; en esta forma toda la actividad estuvo estrechamente ligada al incremento del gasto público.

A la mayor inversión empresarial, contribuyó en mucho el mejoramiento de las expectativas de ganancia, lo que en gran parte se debió al incremento de los esfuerzos del gobierno por ase-

gurar tasas atractivas de ganancia - incremento de crédito, estímulos fiscales, insumos baratos, reducción del salario real a través de topes, etc. - apoyándose más que nada en el incremento del ritmo de explotación petrolera, así como en un creciente endeudamiento externo.

Esto generó un mercado más dinámico y a la vez insumos básicos baratos, facilitándose además gracias a la rápida expansión monetaria de fines de 1977, así como por el pago de ADEPAS.

La importancia del petróleo se ve aumentada si tomamos en cuenta que en el contexto internacional se presenta una situación difícil donde existe inflación (9.1% en los Estados Unidos, la mayor desde la "Gran Crisis") y desempleo; lo cual provoca el ejercicio de políticas cada vez más restrictivas.

Lo anterior se refleja en el crecimiento del comercio internacional (5%) y en el mercado de capitales, el que muestra una gran actividad; los eurocréditos se expanden en gran forma, incrementan las tasas de interés en los mercados de eurocréditos expandiéndose en gran forma, lo que también ocurre con los mercados financieros norteamericanos, en donde la tasa preferencial fue del 11.5%. Lo anterior solo parece ser el resultado de la inflación mundial sobre las tasas de interés.

Pero esto solo provoca el encarecimiento de recursos externos para las economías dependientes sobre todo y es en este sentido como el petróleo en una economía como la mexicana tiende a jugar un papel cada vez más importante: el de motor del proceso de acumulación. Este lo ampliaremos en el capítulo siguiente.

En resumen podemos concluir que para la recuperación confluieron hechos como el mejoramiento de las expectativas de los empresarios sobre el nivel de certidumbre de las utilidades esperadas en función del efecto de las medidas tomadas en lo monetario, fiscal - específicamente un mayor endeudamiento externo - y salarial, así como el incremento en el ritmo de explotación del petróleo. Esto constituyó la base sobre la cual fue posible "renovar" un nuevo "pacto social" entre los diversos grupos de poder y el Estado, que se reflejó en la mencionada "Alianza para la Producción".

Uno de los argumentos manejados en este sentido fue lo que se llamó la Reforma Administrativa; es conveniente por ello detenernos en tal aspecto.

2.4.1 La Reforma Administrativa

Al comienzo de su sexenio, José López Portillo envía las iniciativas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, las que modificaban a las de las Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 y a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935 respectivamente; también se establece una Ley General de Deuda Pública. Estas tres conformarán el soporte jurídico-administrativo de la llamada Reforma Administrativa.

Una primera etapa de esta se presenta como una reorganización institucional, apoyada en la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; por primera vez se comprende a las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, las Procuradurías - a las que se denomina Administración centralizada -; y a los organismos descentralizados, que son las empresas de participación estatal y fideicomisos, a los que a partir de este momento se les llama administración pública paraestatal.

El artículo 47 de la citada ley menciona que no solo se reglamenta el control de las entidades paraestatales,

sino su creación, programación, coordinación y evaluación de resultados. También se señala - artículo 9 - que todas las dependencias del Gobierno Federal deben conducir sus actividades en forma programada y con base en políticas, prioridades y restricciones que al efecto señale el Presidente de la República para el logro de objetivos y metas de los planes de gobierno.

Además, se dice que es preciso facilitar las tareas de programación en la Administración Pública, tanto en su conjunto como por sectores. Por ello se asignan a una sola Secretaría de Estado (Programación y Presupuesto - artículo 32) las facultades de programación, presupuesto, información, estadística, contabilidad, control y evaluación de las actividades del Ejecutivo Federal; estas se hallaban anteriormente dispersas entre las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional.

Otro aspecto importante de esta ley es que se faculta al Presidente de la República a determinar agrupamientos por sectores de entidades paraestatales, por sectores definidos, bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo. La misma Ley le otorga al titular de las dependencias coordinadoras (coordinadores de sector) la facultad de planear, coordinar y evaluar la operación de las entí-

dades bajo su responsabilidad.

Esto se trata de apoyar con una nueva ley de presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en el cual por primera vez se engloba la programación presupuestal de todas las entidades de la Administración Pública Federal. En virtud de que cada entidad debe contar con una unidad encargada de programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades, se abre la posibilidad de corresponsabilizar a la S.P.P. y a los coordinadores de sector en el seguimiento de estas funciones, según se trate del ámbito global o sectorial. De igual manera se señala la participación de estos dos mecanismos - S.P.P. y coordinadores de sector - en la ley de Deuda Pública, buscando la racionalización de esta en base a la programación y un control más eficaz de la misma.

Esta primera etapa de reorganización institucional o "reordenamiento de las funciones sustantivas" significó la reubicación de cerca de 80,000 empleados públicos y la reasignación de 126,000 millones de pesos.

Una segunda parte de la Reforma Administrativa sería la puesta en marcha de la "reorganización sectorial", es decir, la agrupación de 900 entidades paraestatales entre las

distintas dependencias centralizadas. Esto en base al acuerdo de sectorización del 17 de enero de 1977 donde se establece tal sectorización y las responsabilidades específicas de los coordinadores del sector.

Los 12 sectores en que se agruparon las entidades paraestatales son:

- 1) Sector agropecuario y forestal
- 2) Sector pesca
- 3) Sector industrial
- 4) Sector política económica
- 5) Sector comunicaciones y transportes
- 6) Sector asentamientos humanos
- 7) Sector comercio
- 8) Sector turismo
- 9) Sector administración y defensa
- 10) Sector educación
- 11) Sector política laboral
- 12) Sector salud y seguridad social

Se establece que para llevar a cabo el control del sector paraestatal, la S.P.P. establecerá lineamientos para la formulación y ejercicio del programa y presupuesto sectorial.

les y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaborará el programa financiero, dará autorizaciones para gestionar y contratar financiamiento, llevará a cabo el control y vigilancia en el uso de los recursos provenientes de financiamientos y establecerá la información necesaria para conocer, vigilar y evaluar la situación crediticia y facilitar la programación de la deuda pública.

Finalmente, el coordinador de sector deberá dictar las directrices generales para dar coherencia a las actividades de su sector, directrices que deben seguir las líneas del plan de Gobierno. Con esto parece complementarse un esquema que facilitaría la programación de las actividades del sector público.

También se busca continuar el proceso de planeación en el ámbito regional, donde se pretende que "los estados y municipios identifiquen sus propios problemas, planteen sus soluciones, ejecuten las acciones y evalúen sus resultados".⁴⁷ En esta forma, los mismos estados deben elaborar sus programas de inversión, en concordancia con los planes sectoriales.

Lo anterior debe ser llevado a cabo por los Comités Promotores de desarrollo de los Estados (COPRODES) - me-

⁴⁷ Presidencia de la República. Empresas Públicas. Pág. 102. México, 1977.

canismos que se dice servirán para la regionalización del gasto público -; en ellos participarían las representaciones de las dependencias federales, de las instituciones organizadas y de las autoridades de los gobiernos de los estados y gobiernos municipales.

En el discurso político de esos años se dice que tal cosa permitiría establecer la coordinación desde un principio, para que un sector pudiera apoyar a otros sectores, e incluso el proceso incluiría a las empresas públicas.

Debe aclararse que se toma como ámbito regional a la entidad federativa.⁴⁸

2.5 POLITICA ECONOMICA Y PLANEACION EN EL PERIODO DE AUGE

Para 1979 parece haber sido consolidada la recuperación, lo que se refleja en las cifras: el Producto Interno Bruto crece un 8% en el año, lo que significó una tasa superior a la de los últimos once años. En su conjunto los tres primeros años de la administración Lopezportillista presentan un crecimiento del 6% anual promedio, que se acerca al promedio del "Desarrollo Estabilizador".

⁴⁸ Op. Cit. Pág. 100.

La actividad industrial crece a una tasa promedio casi igual a la del año anterior, aunque se presenta una baja en la tasa de crecimiento de la producción de bienes de inversión y de materias primas.

Esto significó que la aceleración del crecimiento en realidad se debió en gran parte al sector terciario, impulsado por el incremento del gasto corriente del gobierno y el consumo privado, así como por el aumento de las exportaciones de bienes y servicios - estos aumentaron su participación en el PIB en dos puntos -. Este incremento reflejó, por lo tanto, el gran aumento en los gastos de inversión y las deficiencias en la oferta interna.

Al mismo tiempo se presenta una gran utilización de la capacidad existente en ciertas ramas de la economía (cemento, fertilizantes, etc.) y un fuerte decremento en la actividad agrícola (-0.4%). La productividad también disminuye en la industria; de esta manera se conformaban los signos de rigidez en la oferta de bienes industriales, provocando una gran lentitud en su crecimiento.

Tales deficiencias en la oferta fueron tratadas de sustituir con una política comercial de incremento en las impor-

taciones, lo cual contribuyó en gran parte a que estas aumentaran un 48.5% (en donde los bienes de capital crecieron un 72% sobre todo por las compras del sector petrolero).

En un sentido más amplio, el propio proceso de recuperación implicó no solo incrementos en el gasto de inversión sino, y a diferencia de los dos primeros años, un significativo aumento del empleo. Es de hacerse notar sin embargo, que el mayor incremento en este se efectuó en el sector más integrado de la economía, el llamado sector "moderno", lo que presupone que la mayoría de trabajadores beneficiados con tal aumento fueron trabajadores calificados. En la industria manufacturera tan solo se alcanzó una elevación del 7.5% en el personal ocupado; en las ramas de uso intensivo de mano de obra también se incrementó el empleo.

Contrariamente a esto, en las áreas rurales se presenta un desempleo en aumento, debido más que nada a la deteriorada situación del sector agropecuario; esto se refleja en un decremento de la producción del sector en un -3.0%, y en la baja de los niveles de vida de la población rural, sobre todo en las áreas de temporal, donde las capas de menores ingresos se vieron muy afectados por el alza constante de los precios y el mencionado decremento en la producción. Por otra parte, el au-

mento de los precios fue claramente mayor en este año, a diferencia de 1978, llegando a más del 30% en el año; el índice nacional de precios al consumidor fue del 20% (16.2% en 1978).

En este sentido, y en virtud del gran volumen de importaciones, el crecimiento interno de los precios también se ve influido por las altas tasas de inflación mundial registradas en el año - sólo en los Estados Unidos estas alcanzaron el 13.3% -, el circulante sufre un incremento del 35.% y la base monetaria del 35.6%.

Congruente con la consolidación de la recuperación, el Estado aumenta el gasto interno total en 9.8%; la inversión fija bruta en un 18% - en 1978 esta había sido del 15.8% (lo que eleva el coeficiente de inversión con relación al PIB a un 23.2%) -; la inversión pública federal también crece en 18%. De esta manera se constituye un 46% de la inversión total, aportado por la inversión pública; si consideramos que este mismo porcentaje fue el que aportó el Estado en 1978 podremos constatar el aumento de la inversión privada.

El 85% de la inversión Pública Federal se dedicó a la agricultura (18.5%), energéticos (35.6%), transportes y comunicaciones (21%), minería (2.2%), otras industrias (7.7%);

el 15% restante se destinó a obras de beneficio social y servicios públicos.

Ante un fuerte incremento del gasto de inversión público y privado así como el aumento en el gasto corriente del gobierno (14.5%), la demanda agregada experimenta un rápido ritmo de crecimiento.

El proceso de inversión se ve impulsado por la actividad financiera, sobre todo a través de la expansión del sistema bancario, que propiciaba una mayor intermediación financiera; en este sentido se da un crecimiento de 13% real en el financiamiento otorgado por la banca privada y mixta.

Es de mencionarse sin embargo, que el financiamiento en moneda extranjera representó el 17.6% del total (en 1978 había sido del 8.5%); esto parece apoyarse en el incremento de los pasivos en moneda extranjera, los que llegaron a constituir el 46.9% del flujo de captación adicional entre mayo y agosto de 1979.

En el conjunto de la actividad económica, el crecimiento del PIB y el aumento de las importaciones (26.3%) provocó el crecimiento de la oferta total en un 10%. Sin embargo a

pesar del crecimiento industrial, las deficiencias estructurales de la economía se hacen patentes en cuellos de botella generados en la oferta interna, por efecto de las rigideces en la producción industrial y agropecuaria, un inadecuado control de precios y conflictos laborales, producto de la política estatal de los últimos años, sobre todo en lo referente al salario, donde en términos reales estos cayeron en el año un 2.4% con respecto a 1978 y un 5% con respecto a 1976.

En la producción industrial el petróleo sigue siendo la bujía del crecimiento: crece un 15% en el año; las manufacturas lo hicieron en un 8.5%. Esto se reflejó en el crecimiento de las exportaciones de este bien; su valor creció un 100% con respecto a 1978.

Esto contribuye a que, a pesar del creciente monto de importaciones, la balanza de pagos registrará un déficit en cuenta corriente de 3.5% en relación al PIB. También se registra en la balanza de pagos un incremento de la inversión extranjera; de los recursos externos obtenidos por el sector privado en el año el 92% fue para empresas con participación extranjera directa.

Por otra parte, la política económica se trató

de dirigir a asegurar el ritmo de crecimiento de la inversión, el empleo y la producción; por efecto de esta política la expansión del gasto público se convirtió en el dinamizador de la actividad económica. Se buscaba que las demás acciones de política económica se movieran alrededor de dicho gasto, sobre todo para tratar de suavizar las presiones inflacionarias que influían fuertemente en la producción industrial, agropecuaria y de servicios, y en el alto ritmo de crecimiento de la demanda.

De esta manera si por un lado se expande el gasto público - debe tomarse en cuenta la política de estímulos a la producción: medidas fiscales (CEPROFIS), precios diferenciales y otras facilidades, sobre todo a partir de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Industrial -, por otro se aplica una política comercial que trata de hacer cada vez más accesible una oferta de bienes que se importan vía la liberación, estímulos a la importación, créditos contra obligaciones fiscales, etc., sobre todo para bienes intermedios y de capital; en los bienes de consumo se trata de hacer efectivo el control de precios.

Aún cuanto también la política sobre tributación trató de disminuir la carga fiscal de los grupos de menores ingresos, se buscaba más que nada estimular la inversión - sobre todo a

a través de los citados certificados de promoción fiscal - y el ahorro; persiguiendo con ello elevar la elasticidad en el ingreso de la captación fiscal.

Como complemento, se ejerce una política monetaria y financiera que pretende incrementar la oferta de servicios financieros, mediante la consolidación de la Banca Múltiple - que no es otra cosa sino el fortalecimiento de los bancos más fuertes y un paso más hacia la monopolización en grandes sectores del ámbito financiero -, y el diseño de un nuevo catálogo de cuentas bancarias tratando de que estas fueran a medio plazo, sobre todo.

Se reestructura también lo referente a las tasa de interés, ahora no se revisarán más que cuando fuese necesario, sino ajustándolas en períodos determinados, lo más frecuentemente posible; esto, en función de los altos ritmos de inflación registrados en nuestra economía; asimismo, se consideraría también para la fijación de las tasas de interés, el nivel alcanzado por las tasas del eurodólar y otros mercados internacionales.

Otra importante medida de política monetaria fue el incremento en el encaje legal, buscando contener el alto ritmo de crecimiento de los precios vía la reducción del circulante;

este aumento representó un 3.4%, pasando de 37.5% a 40.9%. A partir de diciembre esto contribuyó a amortizar los efectos de la devolución de los depósitos de regulación monetaria a los bancos privados, en función de un convenio suscrito entre estos y el Banco Central a principios del año.

De esta manera la política económica siguió siendo un conjunto de medidas de restricción-expansión, buscando en base a su interrelación y por medio sobre todo de la política monetaria, asegurar una oferta de crédito bastante elástica que facilitara los proyectos de inversión de las empresas, dándoles al mismo tiempo amplias perspectivas en los niveles de ganancia.

Como podemos observar por lo hasta aquí vertido, después de un período de recuperación la economía sufre los efectos de un gran crecimiento en la demanda agregada, ante lo cual la oferta responde con altas tasas de incremento en el producto y el empleo, pero sin poder abandonar una rigidez crónica, producto más que nada de la monopolización en algunos sectores de la economía - sectores punta, casi siempre -, y en general de las limitantes estructurales de la producción capitalista. Esto provocó que al combinarse con un fuerte ritmo de crecimiento de la demanda agregada y del propio sistema económico, se produjeran grandes presiones en los precios.

La economía se ve estimulada por un importante gasto de inversión, destacándose la expansión del sector petrolero. La exploración, extracción y refinación de petróleo significó grandes montos erogados por el Estado, pero al mismo tiempo fueron un importante estímulo a la inversión privada, la que mantuvo una significativa expansión durante el año.

En este sentido, el incremento en el gasto público, el aumento en el gasto de inversión de las empresas extranjeras, la elevación del consumo privado, el aumento del crédito bancario, conjuntamente con una planta industrial - que en ciertos sectores de la economía se encontraba cerca de los niveles de utilización plena - apuntalaron la fuerte recuperación en las utilidades obtenidas en el año por los empresarios. Con ello se facilitó el proceso de inversión que llegó también a niveles altos. La reproducción del capital, vía la continuidad del proceso de inversión, se ve asegurada, y con ella la reproducción del propio sistema social.

En este contexto, en el mismo 1979 aparecen los primeros planteamientos específicos sobre planeación y aunque cabe aclarar que de acuerdo a la nueva "Reforma Administrativa" y en base a la sectorización que se había hecho de la administración Pública, era obligación de los coordinadores de sector apli-

car las políticas necesarias para llevar a cabo planes sectoriales, apoyándose para esto en las células básicas de planeación en cada sector y dependencia pública.

Estos planes parece ser que se conformaron en programas que pretendían ser generales para todo el sector público, pero que sin embargo no fueron aprobados. (V.G., Programa de acción del Sector Público de 1977, y el elaborado en 1978 para el quinquenio 1978-1982). Pese a ello el Estado se sirve de estas experiencias, en virtud de que cada vez es más necesaria la Planeación, como medio para asegurar un crecimiento más largo de la actividad económica.

La relativa seguridad de respaldo financiero que tiene el gobierno en el petróleo le sirve para llevar a cabo planes y programas que permitan dicho crecimiento a largo plazo, y no de coyuntura solamente. En este sentido se formula el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Programa Nacional de Empleo.

2.5.1 Plan Nacional de Desarrollo Industrial

El Estado formula un Plan Nacional de Desarrollo Industrial con el cual, se dice en la presentación del mismo, se

logrará adecuar las necesidades a las posibilidades, enmarcando la suma de leyes y decretos relativos al desarrollo industrial en un Plan general.

De esta manera sería posible conseguir altas y sostenidas tasas de crecimiento económico, lo que aumentaría el poder adquisitivo de los mexicanos y la satisfacción de sus necesidades básicas.

Por otra parte, se establece que el Plan giraría en torno al desarrollo del sector energético, el que aportaría la base sólida para aquél, sobre todo en materia de financiamiento.

Como objetivo principal de este Plan se establece acabar con el desempleo; conjuntamente se mencionan también prioridades de tipo sectorial y regional, las cuales se pueden enunciar como sigue: se busca un incremento en la producción de bienes de consumo popular, combatiendo la inflación por medio de incrementos en la oferta; dar apoyo a la pequeña empresa, incrementando así el empleo; ampliar el mercado interno y buscar los externos; se trata de lograr una desconcentración territorial, sobre todo en México, Guadalajara y Monterrey; sustitución de bienes de capital, no solo de bienes de consumo; mayor

integración nacional de las manufacturas; reordenación del sistema financiero en cuanto a la canalización de recursos (evitar la concentración económica, apoyar con recursos a la pequeña empresa).

Al mismo tiempo, las empresas estatales productoras de bienes estratégicos funcionarían como pivote del Plan. En estas empresas - Petróleos Mexicanos, Siderúrgica Mexicana, Comisión Federal de Electricidad y Fertilizantes Mexicanos - se dice que se encuentran los puntos nodales para desarrollar los sectores que marca el Plan: productos básicos, bienes de capital, bienes de consumo generalizado, bienes de consumo duradero, industrialización de productos derivados del petróleo y la industria química en general.

Los objetivos específicos del Plan son:

Aumentar el empleo; estimular la inversión, especialmente la destinada a las actividades prioritarias; impulsar el desarrollo de la pequeña industria; fomentar la producción nacional de bienes de capital; propiciar la mayor utilización de la capacidad instalada; promover un desarrollo regional equilibrado; disminuir el déficit de la balanza de pagos; fomento a la industria competitiva en el mercado externo; equilibrio entre la gran y la pequeña industria.

Para fijar las prioridades y metas sectoriales del Plan se tomaron como criterios el destino de los productos, el origen de sus materias primas y sus efectos marcoeconómicos. Con ello se atendería la capacidad de satisfacer las necesidades básicas de la población; el grado de transformación de las materias primas abundantes, sobre todo el petróleo, y su carácter estratégico; esto es, su aportación a la creación de empleo, a la integración vertical de la industria, a las exportaciones, al valor agregado, a la inversión horizontal y al desarrollo tecnológico.

Se seleccionaron 70 ramas prioritarias que comprendían un 60% del valor bruto de la producción. Globalmente el Plan se planteaba un crecimiento anual para los próximos años del sexenio de por lo menos 8% en el PIB y de 10% en el producto industrial.

Entre los sectores se otorga la máxima prioridad a la agroindustria y a la fabricación de bienes de capital; con ello se busca promover al sector alimenticio y la integración de la estructura productiva. También se mencionan como prioritarios los bienes de consumo no duraderos (principalmente la industria textil y del calzado) y los de consumo duradero (aparatos domésticos, automotores, etc.), así como bienes estratégicos (cemento, hierro y acero).

Para poder completar el Plan en su fase regional se establece una demarcación en este sentido, con lo que se pretende - en concordancia con el Plan de Desarrollo Urbano formulado este mismo año -; desconcentrar zonas como la del Valle de México, Guadalajara y Monterrey, y crear otras de desarrollo, principalmente Puertos industriales como Tampico, Salina Cruz y Coatzacoalcos, en virtud de la intención que se tiene de impulsar el comercio exterior.

Así, se establecen las siguientes zonas en orden de prioridad:

Puertos industriales y áreas circunvecinas de prioridad.

Áreas costeras.

Prioridades estatales (actividades prioritarias dentro de los planes de desarrollo industrial estatales).

Ordenamiento y regulación.

Áreas de crecimiento controlado (Distrito Federal y localidades aledañas).

De consolidación.

En función de las prioridades sectoriales y regionales se formula toda una serie de estímulos para fomento de la inversión, con lo que se estructura una política de incentivos fiscales de promoción al empleo, impulso a la producción de bienes prioritarios, la descentralización industrial y el fortalecimiento de la balanza de pagos.

Se dice que es necesario que los estímulos fomenten específicamente el rubro que se pretende apoyar; se debe buscar también una menor discrecionalidad en su otorgamiento; se menciona que se trata de estímulos que se ligan directamente a la variable económica que se busca afectar.

Se crea la modalidad CEPROFI, que se puede hacer efectivo contra cualquier impuesto federal. La aplicación de estímulos será de acuerdo a la localización y giro de la empresa, en función de las zonas y actividades prioritarias establecidas en el Plan.

Conjuntamente con esto, se llevaría a cabo una política de precios diferenciales de energéticos industriales y productos químicos básicos, también en función de las prioridades y localización de las empresas.

Por último se implementaría una política de financiamiento a cargo principalmente de la Nacional Financiera, S.A., y otros organismos gubernamentales que sirvan como base de apoyo a la canalización de recursos a las actividades prioritarias señaladas en el Plan; esto considerando criterios establecidos de selección en función de las actividades prioritarias y zonas previstas en el Plan.

Por último se establece que ahora no serán ya fijados los programas de fomento por las condiciones de fabricación de una empresa individual, sino buscan sentar las bases de operación de todas las empresas que configuran la rama.

Esto de una u otra manera, se dice, entraña un compromiso de cumplimiento para la empresa en función de que por este medio podrá obtener los incentivos que le otorga el Estado, el cual a su vez se verá en la posibilidad de cumplir sus metas a largo plazo. Así, el programa de fomento se convertiría en el pivote instrumental de realización del Plan.

"Se precisa que el sector industrial absorba y haga suya la necesidad de programar, no solo como un principio, sino como una experiencia cotidiana y formal".⁴⁹ La planeación

⁴⁹ Revista Transformación. Edición Especial de Canacinttra. Pág. 92. México, septiembre de 1979.

indicativa pasaría con esto según el Plan, a ser una planeación concertada.

2.5.2 Sistema Alimentario Mexicano

El sistema alimentario mexicano se crea en el mes de marzo de 1980; con dicho programa se dice que se busca dar un vuelco decisivo a la orientación de la política agropecuaria, el que fundamentalmente consistiría en:

- Una reorientación de los recursos económicos y políticos del Estado.
- El apoyo a la producción de alimentos básicos por parte del sector minifundista temporalero.
- Enfrentar la problemática que presenta la dependencia alimentaria.

En tal sentido, los objetivos fundamentales del SAM se centran en:

- La ruptura de la dependencia alimentaria.
- El mejoramiento de la dieta popular.

- La eliminación de la extrema pobreza rural.

Al respecto, los dos últimos objetivos se suponen estrechamente vinculados con el desenvolvimiento de los municipios que cuentan con población campesina minifundista de temporal, en donde se busca estimular la producción de granos básicos.

Por esta razón se dice que el SAM representa la oportunidad de transformar el pequeño productor con amplio apoyo financiero y tecnológico; la movilización política y lucha por cambiar la estructura de poder; un nuevo estilo de desarrollo social, así como una nueva orientación del Estado, comprendido no solo como una estructura institucional que ejecuta proyectos. Al respecto de este último punto se pretenden realizar acciones coordinadas entre el gobierno federal, el estatal y los productores.

Para el logro de sus objetivos el SAM propone ciertas políticas a implementar, entre las que destacan:

1. Seguros de cosecha. Con una prima de 3% y un riesgo compartido entre el campesino y el Estado se cu-

bre el valor de los insumos entregados a crédito; los costos de la producción, así como los costos de subsistencia de las familias campesinas durante el ciclo agrícola.

2. Elevación de precios de garantía. Un aumento del 15% para el maíz y del 11% para el frijol (a precios reales).

3. Mantenimiento del precio oficial bajo del maíz y frijol para los consumidores.. Con ello el Estado absorbe gran parte de los costos de almacenaje y comercialización; se abarata el costo de los alimentos en zonas rurales; se establecería una red de acopio, en función del esperado incremento en el flujo de productos hacia unidades campesinas pobres.

4. Precios subsidiados para insumos y semillas mejoradas. Los precios reales de las semillas de maíz y frijol se reducen 75%; los de insecticidas y fertilizantes se reducen 30%; el área de maíz habilitado con crédito se incrementa en 74%.

5. Programas de extensión, promoción y capacitación. Se pretende estimular la organización de productores

para recibir créditos, consolidar la comercialización y para participar en el manejo del SAM.

6. Infraestructura de comercialización.

Mediante apoyos a la capacidad vial y de transporte de alimentos básicos; expandir el sistema de graneros regionales CONASUPO; y construir bodegas a nivel de pequeña comunidad rural. Se pretendía que esta política fuera controlada por el Estado y los campesinos.

7. Política para contrarrestar la propaganda comercial.

Se critica la producción de productos de alto costo y poco valor nutritivo; se pretende reorientar la dieta hacia productos de bajo costo y alto nivel nutritivo (productos tradicionales, consumo de leche materna, etc.).

8. Elevar la producción de pequeños productores y sus familias.

Esto con el objeto de resolver el problema de la desigualdad rural. En este sentido, se plantea que el SAM encare varios problemas.

1. En primer lugar, se confronta la alianza

Estado-burguesía rural, con una alianza Estado-Campesino.

Esto requeriría la transformación de mecanismos sociales y cul-

turales, así como de instituciones; de igual manera sería necesario transferir bienestar y poder económico al sector campesino.

2. Se busca resolver el problema de la burocracia en el campo, el cual se expresa en una excesiva centralización del poder de decisión; demora de trámites; divorcio entre la burocracia y el campo; el fomento de una mentalidad anticampesina; ineficiencia en la asistencia técnica; insuficiencia e ineficiencia del crédito, etc.,

En este sentido el SAM propone contrarrestar el verticalismo - centralismo - burocrático a través de la descentralización vía gobiernos estatales, como coordinadores y dispersores de fondos.

También se propone dar apoyo fundamentalmente a los distritos de temporal, así como propiciar una mayor participación de base de las organizaciones campesinas y de los propios campesinos.

3. Desvío de recursos. Los fondos no llegan a los beneficiarios; se habla de que existe soborno y malversación burocrática; otorgamiento de créditos a otro tipo

de productores y favoritismo en la canalización de recursos.

Se propone canalizar los recursos a los minifundistas de temporal; una vigilancia especial de los recursos para que estos cumplan su objetivo; creación de comités de vigilancia; insumos de bajo costo, así como apoyo en la comercialización de los productos.

4. El problema de la diferenciación social.

Existe, para el SAM, una población heterogénea; una economía de mercado; los beneficios son absorbidos en gran medida por los grupos que utilizan en gran medida un elevado volumen de capital; se presenta un apoyo irrestricto hacia la acumulación de capital.

Al respecto se dice que los recursos deben ser controlados por campesinos minifundistas; mismo que el SAM no actuará en áreas de producción capitalista; se busca incrementar la productividad campesina minifundista.

También se pretendía incrementar el número de tiendas CONASUPO - COPLAMAR; el mejoramiento de la dieta básica y la restauración de la canasta básica.

Por lo anterior puede observarse que realmente el SAM parece aplicarse a dos niveles: el económico y el polí-

tico social.

El primero como un intento de recapitalizar al sector después de las agudas crisis por las que ha transitado, y que representan en buena medida factores de crisis del sistema en su conjunto.

Al respecto debe anotarse que el SAM falla, en tanto los programas que lleva a cabo son aprovechados mejor por la agricultura intensiva capitalista que por las tierras de temporal, debido a las formas de propiedad existentes en el campo y a la naturaleza monopólica del mercado capitalista.

En el plano político social, se presenta como un mecanismo de legitimización del Estado ante los campesinos, siguiendo con las tesis de la Alianza para la Producción hechas casi al inicio del sexenio. En este sentido no resulta casual el hecho de que se busque una pretendida alianza Estado-Campesinos a través del "riesgo compartido", como alternativa a la del Estado-burguesía rural.

En realidad el SAM, al no plantearse cambios en las formas de propiedad, no pudo en ningún momento atender contra el latifundio aún existente, contra la concentración del in-

greso y el capital en el campo, etc.,

Con ello se vió imposibilitado para aliviar la desigualdad entre las regiones y de distribución del ingreso.

Tampoco afectó en ningún momento las políticas de producción, comercialización y consumo de productos de las empresas transnacionales enquistadas en la industria alimentaria, en tanto nunca se planteó una lucha frontal contra ello, a pesar de ser uno de sus objetivos principales.

Al final del sexenio era patente que más que un incremento en el nivel nutricional de la población se presentaba un descenso en el mismo. Sin embargo el SAM como experiencia de política económica que ejerce el Estado "desde arriba", mostró que en un plano de mayor participación social puede darse cierta flexibilidad en la respuesta de la agricultura a estímulos masivos, cuyo objetivo sea el incremento de la producción.

Asimismo, reflejó el papel que pueden jugar los precios de garantía como medio de estímulo a la producción agropecuaria; también quedó demostrado que en ciertas condiciones, es posible alcanzar la autosuficiencia alimentaria, vía apoyo al sector temporalero.

Pero sobre todo quedó asentada la posibilidad de crear alternativas de desarrollo rural a través de nuevas formas de organización; formas organizativas que partan de los propios campesinos y no tan solo las que implementa el Estado.

2.5.3 Programa Nacional de Empleo

Al formularse este programa, se dice que el mismo se presenta dentro de un marco de desarrollo con objetivos de empleo; en este sentido se hace alusión a "opciones" para conciliar la modernización, el crecimiento económico y la justicia social. Así, el Programa Nacional de Empleo se desenvolvería en tres marcos principales: el crecimiento económico, la elevación de las condiciones de vida y de trabajo y la redistribución de la población y la actividad económica en el territorio nacional. Esto se convierte en el fundamento para la articulación de las políticas del programa.

Para conseguir un crecimiento elevado y la generación de empleo productivo se requiere de: un nivel alto y permanente de acumulación; adecuar la estructura productiva a los objetivos ocupacionales; racionalizar el progreso técnico; adaptar la fuerza de trabajo al aparato productivo, etc,. De esta manera se dice, será posible un crecimiento del 4% promedio anual.

Un nivel elevado de acumulación haría indispensable asegurar un incremento del coeficiente de inversiones, que a su vez garantizaría el crecimiento económico. Esto, según el Plan, se lograría a través de la maximización de la productividad capital-trabajo, consiguiendo un incremento del nivel de excedente económico.

El Plan también desglosa los requerimientos de mano de obra por sector, al tratar de establecer una distribución óptima de la estructura productiva atendiendo a los objetivos ocupacionales, aunque esto no quiere decir que existe una verdadera racionalidad en la distribución de mano de obra, en virtud de que siguen siendo fortalecidos con mano de obra calificada los sectores más fuertes de la economía, sin atender a una verdadera diversificación de este factor en la economía.

En cuanto al mejoramiento del nivel de vida y de trabajo se propone elevar los niveles de nutrición (apoyando la autosuficiencia de básicos); ampliar los servicios de salud (sobre todo a los grupos rurales); ampliar la oportunidad de ingreso al sistema educativo; proporcionar vivienda digna a toda la población; incrementar los niveles de bienestar; mejorar las condiciones de trabajo, la capacitación técnica, etc.,

En lo que hace a la redistribución de la población se atendería al desarrollo urbano en zonas prioritarias (ya establecidas también en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y en el Plan de Desarrollo Urbano); la relocalización de la población y el abatimiento de la tasa de crecimiento demográfico.

Sectorialmente, el objetivo del sector agropecuario y forestal es contribuir al logro de la autosuficiencia alimentaria y la satisfacción de los requerimientos nutricionales de la población. El sector se propuso generar 742,000 nuevos empleos entre 1980 y 1982 - lo que significa una tasa de crecimiento del 4% anual -. En el sector industrial se persiguió apoyar las prioridades nacionales de independencia económica y de producción de bienes de consumo e inversión, y se propuso una generación de 407,000 puestos, con lo que la población ocupada de este sector ascendería a 3.7 millones de personas al fin del sexenio.

Es posible encuadrar los objetivos del Programa Nacional de Empleo en cinco grandes apartados o subprogramas:

- Programa nacional de empleo y organización social para el trabajo.

- Programa de productividad, capacitación y adiestramiento.
- Programa de relaciones laborales.
- Programa de mejoramiento del bienestar del trabajador.
- Programa de desarrollo y fortalecimiento en política laboral y bienestar social.

Para llevar a cabo este Programa se establecen políticas de empleo. En lo que respecta al crédito se propone que este busque que los instrumentos financieros del Gobierno Federal, amplíen sus efectos ocupacionales. Se trata de incrementar los montos de crédito a todos los niveles, a mediano y largo plazo, así como de manera diferencial por empresa (crédito selectivo). Esto hace necesaria la programación del crédito.

Se pretende también elevar la inversión en infraestructura rural, mediante apoyos financieros; canalizar créditos a empresa en dificultades y que produzcan bienes socialmente necesarios. Fomentar el desarrollo de la industria, también principalmente con créditos. Apoyo a los proyectos viables y al desarrollo tecnológico.

En política fiscal se busca sustituir la nómina como base al cálculo de impuestos. Armonizar la tributación fiscal federal y local. Reorientar la política de estímulos fiscales - de acuerdo al Plan industrial -; incorporar criterios de empleo en las decisiones del ejercicio del Gasto Público; canalización adecuada de los excedentes del petróleo.

En política sobre precios e ingresos, se busca "extender y reforzar la política de precios de bienes de consumo básico, con el objetivo de elevar los ingresos reales de los estratos de bajos ingresos".⁵⁰ Solventar el problema de abasto oportuno y costos de transportación; fortalecer los programas de información y defensa del consumidor.

Se plantea también un trato preferencial crediticio y fiscal a las formas de organización social para el trabajo. Apoyar a la agroindustria en pequeñas localidades. Detectar requerimientos de mano de obra en volumen y calificación, para reorientar los contenidos de los programas de capacitación y la localización de centros especializados en esta materia.

En bienestar social se trataría de elevar los niveles de nutrición, impulsar la producción estandarizada a bajo

⁵⁰ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Programa Nacional de Empleo. Pág. 66. México, 1979.

costo y con materias primas nacionales. Ampliar los servicios de salud a zonas marginadas utilizando racionalmente los servicios; esto llevaría a proporcionar salud a bajo costo. Promover mecanismos de capacitación y vigilancia de las condiciones de trabajo (seguridad e higiene).

Al margen se propone un sistema de indicadores nacionales y regionales de los recursos humanos con que cuenta el país, identificando "estructuras" ocupacionales implícitas en la estructura económica y social fuera del país y sus requerimientos de recursos humanos. Esto sería la base de una programación posterior del empleo, las migraciones y la capacitación y formación de mano de obra.

2.5.4 La Situación en 1980

Ya en 1980, año que parece el de mayor auge económico en el período de José López Portillo, las condiciones son muy diferentes a las del momento en que inicia el sexenio.

Sin embargo persisten fuertes limitaciones: la presión de una demanda agregada en expansión - originada por el crecimiento del gasto público y el gasto de inversión privado - es cada vez más fuerte sobre el aparato productivo, en virtud de

la crónica inelasticidad de la capacidad productiva para responder con incrementos iguales. En este sentido se presenta un aumento en la producción y en las exportaciones, pero también en el ritmo de la inflación; si el PIB crece en un 8.3% el índice nacional de precios al consumidor aumentó un 29.8% (los rubros más afectados fueron el alquiler de casas - 29%, leche - 40.3%, calzado - 32%).

La producción industrial creció un 7% (en 1979 fue del 10%), a pesar de las intenciones del Plan de Desarrollo Industrial de crecer mínimamente un 10% anual. Este crecimiento se apoyó primordialmente en la producción de bienes duraderos (9.7%), tanto de consumo como de inversión - la rama automotriz se vió fortalecida en gran forma -; la producción de bienes duraderos creció un 6.6% (en 1979 fue del 9.4%). Algunas ramas específicas redujeron su ritmo de crecimiento, pero otras lo incrementaron.

CUADRO N°. 7

INDICADORES DE VOLUMEN DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA
DE MATERIAS PRIMAS Y BIENES DE INVERSION
Variaciones respecto al mismo período del año ante-
rior (en porciento)

Concepto	1 9 7 9			1 9 8 0		
	Anual	Semestres		Anual	Semestres	
		I	II		I	II
TOTAL	10.7	10.3	11.0	7.8	8.7	7.1
MATERIAS PRIMAS	10.1	10.1	10.1	7.5	8.7	6.3
BIENES DE INVERSION	14.8	11.9	17.6	10.4	8.5	12.2

Fuente: Banco de México, S.A. Informe Anual. 1980.

El desenvolvimiento de las materias primas y los bienes de inversión, reseñado en el cuadro anterior, estuvo asociado al comportamiento de las importaciones, las cuales observaron un crecimiento del 55% en términos corrientes.

En este año la industria comienza a encontrar agudos problemas en el abastecimiento oportuno de refacciones, retrasos en el suministro de bienes de capital, atraso en la terminación de obras, etc., lo cual solo es producto de la inelasticidad de la oferta, en relación con los grandes incrementos que registraba la demanda agregada.

Sin embargo varias industrias continuaban consolidando sus posiciones en la economía, como la construcción, el vidrio, la madera, la industria automotriz, la electricidad, el crecimiento de los fertilizantes. Por su parte el petróleo acentuaba cada vez más su carácter de factor dinámico en la economía, al crecer un 21.7% en 1980.

Por otro lado, la producción agrícola crece en un 10% superando con mucho los niveles registrados en los últimos años. Los planes de emergencia, coordinados con la puesta en marcha del Sistema Alimentario Mexicano y dirigidos sobre todo a tierras de temporal, se combinaron con condiciones climáticas favorables; contribuyendo a que la superficie cosechada fuera un 16.4% superior a la de 1979.

La canalización de los apoyos crediticios por medio del sistema financiero, el extensionismo y fertilización de áreas de temporal, así como los precios de garantía, promovieron la notable recuperación del campo.

Sin embargo, esto no eliminó los verdaderos problemas que existen en el sector agrícola: tenencia de la tierra, despojos, caciquismo, marginación, problemas de los jornaleros agrícolas, sobre todo la explotación intensiva de grandes

masas de estos, orientación de la actividad agrícola cada vez más hacia una incorporación incondicional al sistema capitalista mundial, con todo lo que ello implica, etc.,.

El empleo registró un incremento del 6.3%, y el aumento de la masa salarial fue del 5.5%, aunque pese a este aumento del salario promedio real sufre una caída de 0.8%; en este sentido el salario mínimo sufre un deterioro del 6.7%, como consecuencia directa del alto ritmo de crecimiento de los precios.

En lo que corresponde a la balanza de pagos podemos apreciar que no obstante el crecimiento de las exportaciones de petróleo en el año, se agudiza el desequilibrio externo del país, en función de que, primero, el ritmo dinámico que venía teniendo en su crecimiento la economía se encuentra interrelacionado con una situación internacional difícil. Segundo, las bajas cosechas de 1979 obligaron a realizar importaciones de alimentos. Y tercero, relacionado con el primero, las altas tasas de inflación encarecen las importaciones e influyen en las tasas de interés externas.

Si observamos que las exportaciones crecen un 74%, pero únicamente las ventas de petróleo y derivados lo hacen en un 167% en tanto que las de otras mercancías avanzan solo un

0.9%, es posible deducir un factor más, quizás el más importante, que influye en el desequilibrio externo de nuestro país: una oferta crónicamente insuficiente y con una marcada falta de competitividad en el exterior, en virtud de que no es capaz de generar los excedentes necesarios para sostener un alto ritmo de crecimiento de otras mercancías y no solo petróleo.

El incremento real de las importaciones fue del 36%, incremento en el cual el Sector Público participó con la mayor parte. En este sentido se registró un déficit en cuenta corriente mayor en 36% al de 1979 - precios corrientes-; se debe tomar en cuenta que la salida neta de divisas fue de 4,895.9 millones de dólares.

Para el sector público esto significó un incremento en su gasto de 52.2% a precios corrientes, un 18.3% real.

Por su parte, los ingresos crecieron un 18.4% - para el Gobierno Federal en particular fueron 27.7% más que en 1979 - lógicamente como resultado del incremento de las ventas de hidrocarburos.

La recaudación del Impuesto sobre la Renta se elevó en función del incremento nominal del ingreso. La intro-

ducción del Impuesto al Valor Agregado en este año permite eliminar en cierto grado la evasión, pero al mismo tiempo acentúa la influencia de los impuestos al consumo en el sistema impositivo mexicano. Sin embargo la utilización de este impuesto en la política fiscal, significó una presión más en los precios, por lo menos en el corto plazo.

El incremento en el gasto público se explica dado el rápido crecimiento de las transferencias en particular y del gasto corriente en general.

CUADRO NO°. 8

INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTALES BRUTOS
DEL GOBIERNO FEDERAL
(Miles de millones de pesos)

Concepto	1979	1980	Variación	
			Absoluta	Por Ciento
INGRESOS TOTALES	416.0	683.8	267.8	64.4
Corrientes	414.6	681.6	267.0	64.4
Tributarios:	398.5	655.4	255.1	64.0
Renta	173.0	246.1	73.1	42.3
Especiales	149.2	206.0	56.8	38.1
Producción y comercio	68.1	60.0	- 8.1	-11.9
Ingresos mercantiles	75.0	--	-75.1	n.s.
Valor agregado	--	122.5	122.5	n.s.
Recursos naturales	6.1	23.5	17.4	285.2
Comercio exterior	64.6	184.2	119.6	185.1
Importación	28.8	47.7	18.9	65.6
Exportación	35.8	136.5	100.7	281.5
Erogaciones	4.2	5.9	1.7	40.5
Otros impuestos	7.3	11.2	3.9	55.4
No tributarios	16.3	28.2	11.9	73.0
De capital	1.4	2.2	0.8	57.1
GASTOS TOTALES	507.4	804.2	296.8	58.5
Corrientes	357.7	581.6	223.9	62.6
Gastos de administración	117.1	174.7	57.6	49.2
Transferencias (1)	181.9	323.8	141.9	78.0
Intereses y gastos de la deuda	57.2	77.1	19.9	34.8
Otros gastos	1.5	6.0	4.5	300.0
De capital	117.5	176.5	59.0	50.2
Adefas (2)	32.2	46.1	13.9	43.2
AHORRO CORRIENTE	56.9	100.0	43.1	75.7
DEFICIT PRESUPUESTAL	91.4	120.4	29.0	31.7

(1) Incluye participaciones

(2) Adeudos de ejercicios fiscales anteriores

-- No hubo movimiento

n.s. No significativo

Fuente: Tomado de: Dirección General de Planeación Hacendaria.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Son de particular importancia los incrementos a las transferencias, las que pasaron de 181.9 miles de millones de pesos en 1979 a 323.8 miles de millones en 1980, en tanto fueron destinadas principalmente al sector educativo, al programa de productos básicos (apoyo a la industria) y participación a los Estados.

Por otra parte las obras públicas y las transferencias de capital incrementaron los gastos de capital de 117.5 miles de millones de pesos en 1976 a 176.5 miles de millones en 1980.

En el sistema bancario se elevan los pasivos un 35.8%, el 69.8% de los pasivos se captó en moneda nacional y el 30.2% en moneda extranjera. El financiamiento otorgado por el sistema bancario solo creció un 2.1% en términos reales (en 1979 había sido del 6.3%); sin embargo el financiamiento interno y externo a los sectores público y privado se mantuvieron casi constantes en relación al PIB.

La banca privada y mixta observó un fuerte incremento en su endeudamiento con el sector externo, sobre todo los grupos más poderosos (SERFIN, BANCOMER, BANAMEX).

Por lo que respecta al financiamiento otorgado por la banca privada y mixta, el siguiente cuadro muestra la evolución de este aspecto.

CUADRO N°. 9

FINANCIAMIENTO OTORGADO POR LA BANCA PRIVADA Y MIXTA

Clasificado por sectores de destino
Miles de millones de pesos

CONCEPTO	S A L D O S			V A R I A C I O N E S			
	D I C I E M B R E			A B S O L U T A S		P O R C I E N T O	
	Dic.78	Dic. 79	Dic. 80	De a	De a	De a	De a
	Dic.78	Dic. 79	Dic. 80	Dic.78 a Dic.79	Dic.79 a Dic.80	Dic.78 a Dic.79	Dic.79 a Dic.80
Financiamiento Total	401.3	555.7	785.4	154.5	229.7	38.5	41.2
Al Sector Público No Bancario	32.6	46.5	62.5	13.9	16.0	42.5	34.4
Gobierno Federal	8.0	17.4	22.2	9.4	4.7	117.3	27.2
Gobiernos estatales y municipales	3.6	4.6	3.8	1.1	-0.8	29.6	-18.0
Organismos y em- presas	21.0	24.4	36.5	3.4	12.1	16.2	49.5
Al Sector Privado No Bancario	353.4	487.4	695.5	134.0	208.1	37.9	42.7
A Instituciones de Crédito (1)	15.3	21.8	27.5	6.6	5.6	43.1	25.8

(1) Incluye el financiamiento otorgado a la banca nacional y excluye el canalizado a la propia banca privada y mixta.

Nota: En los saldos de los niveles agregados, el decimal puede no coincidir con la suma de los componentes como resultado del redondeo de las cifras.

Fuente: Tomado de: Banco de México, S.A., Informe Anual 1980

La política económica en este año reflejó además de las condiciones internas descritas las externas, donde en el contexto internacional se presentaba una situación de alto ritmo inflacionario (12.4% en los países de la comunidad económica europea, 13.2% en los E.U.A.) acompañado de un descenso en el crecimiento económico, lo que originó que se siguieran aplicando políticas restrictivas a nivel sobre todo de los países industrializados.

Lo anterior, al combinarse con una situación cíclica de estas economías, agudizó su debilitamiento, así como el nivel de desempleo que fue del 5.8% promedio en los países de la OCDE.

La inflación influyó en el alza de los precios del petróleo en el año, así como de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales, fundamentándose principalmente en una política monetaria flexible y una política fiscal de expansión, sobre todo en apoyo a los recientes Planes que buscaba implementar el Estado.

Debido al incremento de las tasas de interés internacionales a principios de año, aparece un proceso de dolarización en los pasivos bancarios; esto elevó la tasa de encaje

legal en el momento en que se realizaba un aumento en el encaje para moneda nacional; para marzo de 1980, el Banco Central, ante el incremento de las tasas de interés, efectúa una disposición que contempla el otorgamiento de una prima sobre la remuneración del encaje, que será mayor en la medida en que la proporción de depósitos a plazo exceda al promedio del sistema bancario.

Sin embargo, para fines de este mes se reduce tal remuneración para depósitos en dólares, en virtud de que esta se fijaba en base al costo de captación que fluctuaba de acuerdo al eurodólar. Con esta medida se logró reducir el interés que pagaban los bancos a los depósitos en dólares, por abajo de los niveles del eurodólar.

El Banco Central también otorgó apoyos financieros a la banca privada en virtud de que no existía el nivel suficiente de crédito para atender la fuerte demanda. Entre noviembre y diciembre se facilitan préstamos a la banca privada por casi 23 mil millones de pesos.

A pesar de que se continuó con la revisión periódica de las tasas internas de interés, la inflación nacional e internacional provocó la pérdida de competitividad de la banca

nacional frente a las tasas de interés externas. También se generaliza la práctica de afectar los rendimientos a través de sobretasas exentas, manteniendo una tasa bruta sujeta a impuesto.

La política fiscal trató de apoyar los programas que formula el Estado, como el Sistema Alimentario Mexicano, el Plan de Desarrollo Industrial y otros planes coordinados al recién estructurado Plan Global de Desarrollo. En este sentido, impulsar el crecimiento económico originó una gran expansión de la inversión pública.

La política económica buscaba dos objetivos a corto plazo: por un lado mantener la elevada tasa de crecimiento del PIB que venía teniendo la economía, altos niveles de empleo e ingreso - esto no implica como se va a distribuir el ingreso - y después controlar la inflación. "Esto implicó el ajuste de variables económicas como salarios y tasas de interés".⁵¹ En lo que hace a la política de ingresos, lo más relevante fue la introducción del IVA, acrecentando la importancia de los impuestos al consumo en el sistema tributario mexicano.

En esta política expansiva es importante destacar el funcionamiento que se pretende dar a fideicomisos y organismos públicos, vinculados a los programas que se pretendía

⁵¹ Banco de México, S.A., Informe Anual. Pág. 80. México, 1980.

llevar a cabo. De esta manera funcionan organismos como FIDEC - Fideicomiso para el fomento del desarrollo comercial -; FOSOC - para el desarrollo cooperativo -; FIRA - con relación a la agricultura -; FONEI - de equipamiento industrial -; FOMEX - para apoyo a la exportación -; FOVI - operación y descuento para la vivienda -; FOGAIN - para el fomento de la industria pequeña y mediana.

Por último, en este año la política comercial a través del control de precios de los productos básicos, se combina con una política de ingresos que buscando evitar al máximo conflictos laborales - cabe mencionar en este aspecto el papel de algunos sindicatos independientes y sobre todo de la fracción democrática en el magisterio, que venían presionando en el proceso de lucha de clases de una manera más o menos fuerte desde 1978 -, dé ciertas concesiones en los incrementos nominales de salarios, pero sin dejar de limitarlos, dada la política antiinflacionaria que se persigue.

Se conforma de esta manera una política de estabilización de la lucha social, conjuntamente con toda la serie de instancias a disposición del Estado que pueden ser utilizadas para contribuir a este objetivo. Este aspecto lo abordaremos posteriormente.

2.5.5 El Plan Global De Desarrollo

Entre los principales planteamientos de planeación que se realizan en 1980 se encuentran el Plan Global de Desarrollo, el Plan Nacional de Energéticos y el Plan Nacional Agroindustrial.

Por lo que hace al primero, este se elabora para cubrir el trienio de 1980 a 1982 y es considerado como parte fundamental del sistema de Planeación, que se dice inaugura en su fase más compleja el período Lopezportillista.

Para Miguel de la Madrid H., entonces Secretario de Programación y Presupuesto, "el esfuerzo totalizador del Plan Global no significa la conclusión de un proceso, sino la iniciación del conjunto de compromisos y tareas que contiene, y cuyo cumplimiento habrá de darle efectividad; rebasa el marco tradicional de un programa de inversiones y se convierte en un programa integral de desarrollo del Estado mexicano, bajo el signo de la reforma social. . . y si bien es cierto que se concibe el sistema de planeación bajo el mandato de la rectoría del Estado como responsable del desarrollo, la planeación se apoya en mecanismos de obligación, coordinación, inducción y concer-

tación",⁵² para los sectores productivos y sociales.

La filosofía del Plan es producto de lo que se llama un nacionalismo mexicano, se supone la existencia de una economía "mixta" en la que se confiere al Estado la rectoría de la economía.

En este sentido el Plan Global perseguía cuatro grandes objetivos:

- Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa, y libre en lo económico-político y cultural.

- Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

- Promover un crecimiento alto, sostenido y eficiente.

- Mejorar la distribución del ingreso entre personas, factores de la producción y regiones geográficas.

⁵² Banco Nacional de Comercio Exterior. Revista de Comercio Exterior. Vol. 30 Núm. 11. Pág. 1254. Noviembre de 1980.

Se dice que el Plan establece una estrategia global hacia el empleo, buscando un crecimiento permanente y equitativo, no espectacular; tal crecimiento se apoyaría en los sectores productores de bienes básicos social y nacionalmente necesarios, articulados por la industria de bienes de capital, priorizando aquellas actividades de mayor potencial. Para ello sería esencial coordinar la explotación del petróleo como principal base de la estrategia; se trata de una política "de desarrollo que se sirve del petróleo y no una política petrolera de desarrollo".⁵³

La estrategia se integra por 22 políticas básicas:

a) Fortalecer al Estado, modernizar los sectores de la economía y la sociedad; b) generar empleo digno y justo, consolidar la recuperación económica; c) reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y la creación de una industria nacional de bienes de capital; d) racionalizar el consumo y estimular la inversión, desarrollar en forma acelerada el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfaga la demanda de alimentos; e) impulsar el Sistema Alimentario Mexicano, fomentar el gasto prioritario y reforzar la empresa pública;

⁵³ Nacional Financiera, S.A. Revista Mercado de Valores. Año XL N°. 16. Pág. 381. México, 1980.

f) utilizar el petróleo como palanca de desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo; g) estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad y de la sociedad en su conjunto, destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada urbana y rural; h) inducir la reducción en el crecimiento poblacional, racionalizando su distribución territorial; i) obtener una mejoría en el nivel de vida de la población mediante un incremento sustancial del consumo a través del empleo productivo; j) ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos, vincular la educación terminal - media y superior - con las necesidades de los trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales que requiere el sistema nacional de producción; k) impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo; l) desconcentrar concentrando la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras; m) controlar y reducir el ritmo de la inflación; n) avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo; ñ) establecer la vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo; o) ampliar la concentración de acciones entre los sectores público, social y pri-

vado, en el marco de la alianza para la producción.

En el contexto macroeconómico el Plan prevé una tasa de crecimiento del PIB de por lo menos 8% anual en el trienio; el incremento de las importaciones sería de 20.8% promedio anual, aunque con tendencia a decrecer; por su parte las exportaciones crecerían a una tasa anual de 14.4% con tendencias a crecer las manufacturas. Se preveía también un saldo deficitario en cuenta corriente inferior al 1% del PIB.

Por lo que toca a la manera de asignarse los recursos a los sectores para el sector rural, la asignación crecería en un 22% real anula; para los transportes y comunicaciones sería en un 18%; para el sector social del 21% y de 17% para el sector industrial.

Conjuntamente con el gasto privado de inversión, del que se esperaba un crecimiento anual del 13%, se tendría un coeficiente de inversión en torno al 27% al final del trienio. Se pretendía también que el consumo público creciera en 7.5% anual, lo que ayudaría a incrementar el ahorro interno público en 3.1 puntos del PIB con respecto a 1979. Se estimaba al mismo tiempo un crecimiento del consumo per cápita de alrededor del 4.5% anual.

Se prevén crecimientos del 4.1% real anual en el sector agropecuario; en el sector industrial sería del 10.8% - en este el sector manufacturero crecería al 10% y el de bienes de capital al 13.5% -, el sector de bienes socialmente necesarios y de consumo habitual al 8%; la industria química en un 9.7% y el sector de energéticos en 13.1%; los servicios crecerían en 6.7% con una tasa para transporte y comunicaciones del 9.5%, así como de 6.7% para el comercio.

Se pretendía generar 2.2 millones de empleos, lo que significa un incremento del 4.2% anual, lo que permitiría absorber el aumento de 3.4% en la oferta de trabajo al año.

De lograrse todo lo hasta aquí expuesto, el sector agropecuario registraría en todo el sexenio un crecimiento promedio del 3.1% anual y la industria del 9.7%. El empleo crecería en cerca de 4 millones, cifra superior a la alcanzada en 20 años.

Dentro del Plan también se propone una política económica general, donde se destaca la política de gasto. Se busca una reorientación regional y sectorial del gasto hacia sectores y regiones prioritarias, impulsando un crecimiento alto, así como la generación acelerada del empleo, la eliminación

de los cuellos de botella y el incremento de las actividades productivas estratégicas.

Parte fundamental para lograr los objetivos del Plan sería el éxito de la explotación petrolera, lo que permitiría la canalización de recursos hacia otras áreas.

Se establece que para conseguir una mayor racionalidad en el gasto este debe ser más ágil y oportuno; mejorar su control; aplicar una mayor racionalidad a las compras; desterrar la corrupción y fijar responsabilidades; adecuar el gasto corriente a los requerimientos de la Reforma Administrativa; aumentar la eficiencia del gasto a través de los mecanismos de programación-presupuestación, etc.,

En general la Política económica se plantea ciertas necesidades: en lo que hace a empresas públicas se pretende una política de precios y tarifas más activa, lo que originaría que los ingresos de estas empresas crezcan un 26%, incluyendo a PEMEX. Se propone que estas generen un ahorro del 3% con relación al PIB cada año.

La política tributaria perseguiría: una mayor equidad en cuanto a los gravámenes entre personas, factores y

regiones; estimular el ahorro; coadyuvar a racionalizar el comercio exterior; neutralizar los efectos de la inflación en el sistema impositivo; modernizar los mecanismos de recaudación y adecuar las tarifas de ingresos no tributarios.

La política de Estímulos fiscales se dirigiría a fomentar la formación de capital y la generación de empleo, actuando directamente sobre los montos incrementables de inversión y ocupación. Estos estímulos se darán en base a la regionalización ya definida en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, priorizando la pequeña y mediana industria, así como la producción de bienes de capital y satisfactores básicos.

En política de deuda pública se considera la interacción entre las diferentes políticas y la necesidad de financiar importaciones, liberar recursos del sector privado, menor déficit en cuenta corriente y la necesidad interna de regulación de la liquidez, para determinar los montos de deuda externa. Sin embargo, se daría prioridad al uso de recursos internos sobre los externos, buscando la diversificación de fuentes de financiamiento interno y evitar que el financiamiento mismo sea inflacionario.

Se continuaría con la política de fortalecimien-

to del sistema financiero; se dice que es esencial mantener las tasas de interés flexibles conservando la competencia interna y externa, premiando el ahorro. Se persigue una diversificación de los instrumentos de captación bancaria y valores gubernamentales, así como fortalecer el mercado de valores.

Cuantitativamente se trata de incrementar la captación no monetaria alrededor de 4.5 puntos del PIB; aumentar la capacidad de crédito y su canalización a sectores básicos; evitar que el crecimiento de la oferta monetaria provoque liquidez redundante.

En comercio exterior se procura una vinculación eficiente al exterior; racionalizar la protección; continuar con la apertura gradual de la economía en función de los objetivos internos; fomentar las exportaciones y su diversificación; se pretendía instrumentar una estrategia internacional para el comercio exterior y estimular el desarrollo de franjas fronterizas y zonas libres. Se trataría de mantener un déficit en cuenta corriente menor al 1% del PIB para 1982.

La política de empleo se basa en el restablecimiento y la consolidación de altas tasas de crecimiento del producto, y en desarrollo acelerado de los sectores que proporcio-

nen más empleos; con estos, se dice será posible alcanzar las metas propuestas y atacar a la vez el subempleo, lo que permitiría reducir la desocupación para 1982 en un 6%.

Se presenta también una política antiinflacionaria que busque un mayor control y una tendencia decreciente de la inflación, en base a acciones de incremento en la producción; solucionando cuellos de botella, buscando la eficiencia del sistema comercial y adecuando la demanda agregada a la capacidad productiva (¿vía salarios?).

Se pretende reducir la inflación en 4-5 puntos porcentuales para 1982, en base más que nada a la modulación del gasto.

En renglón aparte son establecidas políticas sobre aspectos más específicos. En este sentido se formula una política de energéticos en la que se establece que el petróleo es de por sí un elemento nodal del desarrollo y por lo tanto del mismo Plan Global. Se dice que esta política sería fundamental para la industria, sobre todo la de bienes de capital, así como en apoyo a la desconcentración y el incremento de las exportaciones. Se pretende acercar paulatinamente los precios internos de los energéticos a los externos, aunque con un margen interno favorable de apoyo a la industria.

Con lo anterior se menciona también que esta política de precios internos se adecuaría a los criterios de financiamiento del desarrollo; así, se financiaría el sector, se fortalecerían las finanzas públicas y se fomentaría la industrialización. Se pretende una capacidad de explotación de hidrocarburos de 2.5 millones de barriles diarios a 2.7 millones.

Al mismo tiempo se menciona que del total de recursos obtenidos de la explotación del petróleo, el 25% se canalizará al sector agropecuario; 24% al sector social; a los transportes un 20% y a la industria un 16% aproximadamente.

Se busca, por otro lado, dar apoyo al Sistema Alimentario Mexicano, como programa intersectorial que trataría de integrar la producción, la distribución y el consumo de alimentos; esto se lograría a través de la alianza Estado-campesinos, en base a la política de riesgo compartido. En este sentido, también se apoyaría a la comercialización de los productos.

Regionalmente, se pretende controlar el crecimiento de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, al mismo tiempo que fortalecer el crecimiento de ciudades intermedias,

sobre todo a lo largo de costas y fronteras. Se trata de promover un crecimiento regional equilibrado a través de la desconcentración de actividades y recursos, favoreciendo un desarrollo más armónico de las ciudades. Esto se lograría a través de la inversión pública, la política de estímulos, de precios de energéticos y la propia desconcentración, así como fortaleciendo los convenios únicos de coordinación con los Estados.

En política social, se busca lograr en mínimos de bienestar, niveles de consumo que se generalicen; se trata de disminuir a 2.5% la tasa de crecimiento demográfico para 1982; se propone impulsar la educación básica de 10 grados; aumentar la eficiencia del sistema educativo; en salud y seguridad social se busca ampliar la cobertura en las zonas marginadas urbanas y rurales; la política de vivienda trataría de impulsar la autoconstrucción y la legalización de tierras; se busca que la política social complemente a la de empleo.

Por otra parte, la política de salarios, precios y utilidades pretendía el equilibrio entre salarios y utilidades, buscando incrementar el peso real de los asalariados en el ingreso nacional. Sin embargo, nunca se establece qué tipo de equilibrio; con qué características se iba a dar este.

Se dice que todo esto solo podría ser posible si se afianza la alianza entre Estado y movimiento obrero organizado, y que la consecuencia de este objetivo representaría un paso importante para contribuir a lograr una tasa de inflación declinante.

La protección de los salarios se basaría en acciones como buscar que los beneficios del crecimiento y la productividad lleguen a la clase trabajadora; capacitar al trabajador; control de precios a productos básicos; apoyo fiscal; participación de utilidades y organización social para el trabajo.

La regulación de las utilidades se lograría en base al incremento de la competencia, acciones fiscales, estímulo a la reinversión y evitando el monopolio y la especulación.

Las acciones fiscales planteadas en ambos sentidos eran: apoyo a los salarios reales mediante deducciones al ISR; mejorar la eficiencia de las empresas paraestatales; reorientación de subsidios y la revisión de tarifas del sector público.

Es importante señalar que el mismo Plan establece que su funcionamiento será obligatorio en las dependencias de

sector público, pero su carácter será indicativo y concertado para el sector privado, al que se "le fijan directrices, por medio de ciertas orientaciones generales, políticas específicas, estímulos que lo orienten y acuerdos que lo comprometan";⁵⁴ de esta manera son establecidas las "reglas del juego" para el capital privado.

Finalmente se establece que el Plan se fija solo para 1982, en virtud de que constituye solo un Plan de Gobierno; pero se menciona que ya se han delineado "retos" para el país en los próximos 20 años, hasta el año 2000.

2.5.6 Plan Nacional de Energéticos

Este plan al parecer - así como el Programa Nacional de Empleo - tiene un antecedente en el Plan Básico de Gobierno, formulado en 1975, y que serviría de base para el ejercicio de la política económica en el período de 1976 a 1982, y del cual hablamos al principio de este capítulo.

El Plan de Energéticos difiere un tanto de la estrategia general del Plan Global de Desarrollo en virtud de que no basa su carácter en una concertación de acciones - pla-

⁵⁴ Nacional Financiera, S.A. Mercado de Valores. Año XLI. N° 21. Pág. 538. México, 1981.

neación indicativa concertada -, o en un pacto social, que permita el desenvolvimiento del modelo de desarrollo propuesto a partir de 1976. El Plan de Energía, en virtud de la predominancia del Estado en la explotación de los recursos energéticos, posibilita su realización sin una concertación tácita de acciones. Este plan se desarrolla en una triple perspectiva:

- Energía-Industria
- Energía-Desarrollo regional
- Energía-Sector externo

En este sentido sus objetivos son: satisfacer las necesidades de energía del País; diversificar las fuentes de energía; integrar la misma al desarrollo del resto de la economía; fortalecer la infraestructura científica; ampliar la refinación; desarrollar la industria petroquímica; estimular la producción de bienes de capital utilizados por el sector de energéticos, principalmente los de uso más difundido entre otras ramas de actividad.

Fortalecer y ampliar la infraestructura en lugares donde se expanda la actividad petrolera impulsando la regionalización; proteger el ambiente de repercusiones de la misma actividad; racionalizar la exportación de hidrocarburos utili-

zando esta para la diversificación del comercio exterior; aprovechar las ventas externas para absorber tecnología, desarrollando las manufacturas nacionales y conquistando nuevos mercados.

El Programa se propone llegar con una explotación racional de los recursos energéticos hasta fin de siglo, cuando se prevé una crisis de hidrocarburos a nivel nacional; sin embargo, el mismo Plan supone que para entonces existirá la suficiente tecnología de sustitución, y sobre todo, el país habrá llegado a un grado de desarrollo tal que podrá sustituir el petróleo como principal fuente de recursos.

Pero en alguna parte del Programa se establece una línea de acción estricta cuantitativa a largo plazo, ni siquiera en el medio plazo, para lograr tal explotación racional, aunque se presentan ciertas proyecciones.

Se acepta que el petróleo ha sido y es un factor determinante en el proceso económico; si hasta 1978-1979 el petróleo había servido más que nada para cubrir los déficits en la balanza de pagos y en las cuentas del sector público, funcionando así como un instrumento financiero, a partir ya de 1980 se pretende que el petróleo "se convierta en un instrumento privi-

legiado del proceso de transformación estructural de la economía".⁵⁵

Esto origina que el mismo programa establezca como límites a la exportación de petróleo en el corto plazo un nivel de 1.5 millones de barriles diarios y de 300 millones de pies cúbicos de gas al día. Para evitar la dependencia de un solo producto, se dice, debe procurarse que los hidrocarburos no sobrepasen el 50% de los ingresos corrientes de divisas.

En virtud de que este Plan se deriva de las líneas de acción propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, observa casi por completo las políticas establecidas en este con respecto al fomento del desarrollo industrial.

El programa establece metas específicas para los años '80 y proyecciones al año 2000.

2.5.7 Plan Nacional Agroindustrial

Para efectos de apoyo al Sistema Alimentario Mexicano se elabora el Plan Nacional Agroindustrial, el cual es dado a conocer en el Diario Oficial del 9 de mayo de 1980. Sus

⁵⁵ Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Revista de Comercio Exterior. Vol. 30. Núm 11. Pág. 1264. México, 1980.

objetivos primordiales eran:

Autosuficiencia dinámica de los productos de consumo popular.

Creación de fuentes de empleo en el medio rural.

Aumento de ingresos a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Establecimiento de una base productiva agroindustrial que coadyuve a un desarrollo rural armónico e integral.

Mejoramiento de la dieta popular.

Reducción del déficit externo del país, vía aumento de exportaciones.

Se tratará que en base a lo establecido en el SAM, se llegue a la obtención de 2,750 calorías y 80 gramos de proteína por persona/día.

Para el logro de lo anterior se buscará impulsar los apoyos institucionales, como estímulos fiscales, precios diferenciales, financiamiento, créditos, etc., en base a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

Se trataría de fomentar también la coinversión Estado-capital social o privado. Impulsar el desarrollo de las formas colectivas de organización; revertir el proceso de desnacionalización en algunas ramas de la agroindustria.

Este Plan se insertaría también dentro de las acciones del Plan Industrial, el programa de empleo y el Plan de Desarrollo Urbano. En este sentido contribuiría a fomentar la desconcentración de ciertas zonas y la creación de una agroindustria en expansión, capaz de abastecer al mercado interno y con excedentes exportables.

2.5.8 La Situación en 1981

En 1981 se sigue presentando un alto crecimiento del PIR, 8.1% en términos reales, aunque la economía se encuentra con fuertes problemas que generan cuellos de botella en el sistema. Este crecimiento se apoyó en rápidos incrementos de la producción en los sectores más dinámicos de la economía, sobre todo en la industria petrolera, la construcción, la energía eléctrica y algunos rubros de las manufacturas.

En general la industria manufacturera crece un 7.4% en el año, - los bienes duraderos lo hicieron en un 14.4% -

este crecimiento es el reflejo de la continuación de una política expansiva de subsidios que ejerce el Estado para impulsar la producción. De la misma manera la producción de bienes de inversión crece un 15.1%; por su parte, la producción de materias primas manufacturadas creció un 7.1% (menor al alcanzado un año antes.

CUADRO N° 10

INDICADORES DE VOLUMEN DE LA PRODUCCION
MANUFACTURERA
(Variaciones respecto al mismo período del año
anterior, en porciento)

Concepto	1980			1981(P)		
	Anual	Semestres		Anual	Semestres	
		I	II		I	II
TOTAL	7.0	7.6	6.5	7.7	8.4	7.1
I. Productos alimenticios, bebidas y tabaco	5.7	5.0	6.4	5.3	4.6	5.9
II. Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	2.3	6.4	-1.0	5.9	3.4	8.0
III. Industria de la madera y productos de la madera	6.9	10.6	3.5	3.1	5.2	0.9
IV. Papel, productos de papel, imprenta y editoriales	11.3	12.1	10.5	4.5	3.9	5.1
V. Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plásticos	9.7	11.4	8.1	8.9	12.3	5.7
VI. Productos de minerales no metálicos, exceptuando derivados del petróleo y carbón	9.0	11.0	7.3	6.1	5.6	6.7
VII. Industrias metálicas básicas	2.9	4.5	1.4	2.1	2.7	1.6
VIII. Productos metálicos, maquinaria y equipo	10.0	8.3	11.5	14.7	18.7	11.2
IX. Otras industrias manufactureras	-1.6	-1.0	-2.1	6.5	7.3	5.7

(P) Preliminar.

Fuente: Tomado de: Banco de México, S.A., Informe Anual 1981.

El crecimiento de la producción originó un incremento en el empleo del 5.4%, cifra menor a la de 1980. Sectorialmente el más alto nivel de empleo se registró en la industria. En el siguiente cuadro puede apreciarse la evolución del empleo en los diferentes sectores:

CUADRO N°. 11

PERSONAL OCUPADO

Actividad	Variaciones en Porcentaje	
	1980/1979	1981/1980
TOTAL	6.3	5.4
Agropecuario, Silvicultura y Pesca	3.5	5.0
Minería	9.2	5.8
Industria manufacturera	5.5	5.2
Construcción	12.7	11.6
Electricidad	8.7	3.4
Comercio, restaurantes y hoteles	4.1	4.1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	16.3	5.0
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	8.6	4.5
Servicios comunales, sociales y personales	6.7	4.8

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto.
Sistema de Cuentas Nacionales.

Por lo que respecta a los salarios, la masa salarial crece un 7.1% en términos reales; al mismo tiempo y por primera vez en todo el sexenio los salarios reales se elevan en 1.6% promedio; los salarios reales mínimos crecen un 2.4%.

Por otra parte el gasto de inversión privado se incrementó en un 13.6% similar al de 1980. En términos reales la inversión real total aumenta en 15.1%; esta fue destinada principalmente a ampliar la capacidad productiva de los sectores manufactureros, energía eléctrica, petróleo y transportes.

Por lo que toca al sector público, el gasto del mismo registró un incremento real del 20.6% en términos reales. Este se vió determinado por el control presupuestal ejercido en el año, por efecto de la baja en los ingresos públicos. La relación entre el gasto público y el PIB fue de 36%; el gasto se dirigió principalmente a impulsar la producción y distribución de alimentos y a la ampliación de la capacidad productiva del sector de energéticos.

Por su parte, los ingresos del sector fueron un 26.4% del PIB; su desenvolvimiento fue determinado por la evolución del mercado mundial de crudo, donde cayó la tasa de crecimiento en las ventas de este producto. Lo anterior repercutió en los precios y volumen de producción del petróleo mexicano de exportación - por ello la tasa de crecimiento de la extracción de petróleo fue de solo 21.1% en el año, en contraste con un 32.7% del año anterior; la refinación pasó de un 12.2% a un 11% en 1981 -, afectando los ingresos de PEMEX y la recau-

dación del gobierno federal. Al final de año se presenta un déficit del 11.3% del PIB, en función de un crecimiento de las exportaciones totales de solo un 21.5% de su valor, en contraste con el 54.2% alcanzado el 1980.

Paralelamente, se presenta un alto nivel de importaciones (que pasó del 12.5% de incremento en 1980 al 13.5% en 1981); mayores pagos por servicios financieros - producto de altas tasas de interés en los mercados financieros internacionales -; y un mayor endeudamiento externo; todo ello originó un déficit de 11,704 millones de dólares en la cuenta corriente de la balanza de pagos, significando un 4.9% del PIB. Pero en virtud del alto crecimiento de la economía y la incapacidad para generar más recursos, lo anterior sólo condicionaba un mayor endeudamiento externo; así la deuda pública se incrementa en 15,000 millones de dólares en este año.

Otro elemento que propiciaba más endeudamiento era el apoyo que el Estado trataba de dar al campo. En función de ello el sector agrícola presenta un alto ritmo de crecimiento de la producción (8.5%), y un incremento en la superficie sembrada de 10.4% - con lo que se alcanza un 80.3% del área potencial -.

En lo que respecta al sector financiero, las altas tasas de interés internas y una tasa elevada de incremento en la base monetaria (47%), originaron incrementos en la captación que creció en un 15.1%, en términos reales.

La expansión del sistema bancario también se fortalece, siendo mayor que en 1980, sobre todo debido al incremento en las tasas de interés; ante un alto ritmo de inflación, tasas externas que en la segunda mitad del año reducen su crecimiento y una mayor flexibilidad cambiaria, la política de altas tasas de interés pudo elevar los rendimientos reales ofrecidos al ahorrador, pero sin embargo también permite a los bancos especular con las expectativas de la inflación, haciendo más lucrativa la función de los mismos.

Se presenta un aumento del monto en el encaje legal, debido al crecimiento que tienen los depósitos en dólares - estos constituyeron el 21.5% del total de captación en el año.

Sin embargo se presenta un mayor crecimiento de los instrumentos a plazo en comparación con los líquidos; para el Banco de México esto significaba una separación entre la política monetaria y el financiamiento del gasto público, en vir-

tud de los cambios en la estructura de captación.

El financiamiento bancario al sector privado tuvo en términos reales un crecimiento de 9%.

CUADRO N°. 12

FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL SISTEMA BANCARIO
 Clasificado por Sectores de Destino
 (Miles de millones de pesos)

Concepto	S A L D O S			V A R I A C I O N E S			
	D I C I E M B R E			A B S O L U T O S		P O R C I E N T O	
	1979	1980	1981 (P)	De Dic.79 a Dic.80	De Dic. 80 a Dic. 81	De Dic.79 a Dic.80	De Dic.80 a Dic.81
FINANCIAMIENTO TOTAL	1442.2	1956.5	2991.5	514.2	1035.1	35.7	52.9
AL SECTOR PUBLICO NO BANCARIO	828.8	1090.3	1793.6	261.5	703.3	31.5	64.5
Gobierno Federal	538.9	704.2	1213.9	165.2	509.7	30.7	72.4
Gobiernos Estatales y Municipales	13.2	17.6	30.1	4.4	12.6	33.5	71.4
Organismos y Empresas	276.7	368.5	549.5	91.8	181.0	33.2	49.1
AL SECTOR PRIVADO NO BANCARIO	613.4	866.2	1197.9	252.8	331.8	41.2	38.3

(P) Preliminares

Fuente: Tomado de: Banco de México, S.A., Informe Anual 1981.

Es también importante el incremento (65%) del saldo promedio de apoyo a la banca privada, que vía redescuento, prestó el Banco Central.

Por lo que toca a la política económica ejercida en el año, esta refleja no solo condiciones internas sino externas; las políticas restrictivas puestas en práctica por los países industrializados sobre todo, parecen en cierto momento lograr que la inflación tendiera a desacelerar su ritmo de crecimiento. A esto también contribuyó la debilidad de los mercados petroleros en el mundo; el exceso de oferta produjo que en febrero-marzo de 1981 se redujeran los precios del petróleo.

Sin embargo las políticas restriccionistas también determinaron las altas tasas de interés que desde algunos años atrás se venían registrando en los principales mercados financieros. A esto coadyuvó, sobre todo, la implementación de un programa monetario en los Estados Unidos de carácter restrictivo, con lo que se reduce la liquidez en la economía norteamericana, afectando con ello el monto de crédito internacional, llegando la tasa de interés preferencial a más de 13 puntos.

Dadas estas condiciones, la política económica que se formula pretendía conservar las posibilidades de expansión

en un período más amplio, buscando al mismo tiempo sostener por lo menos el ritmo de crecimiento en el nivel de empleo de los últimos años.

En este sentido la política de inversión pública trató de apoyar el incremento de la oferta de alimentos y energéticos; se impulsa el Sistema Alimentario Mexicano, la producción de básicos y la ampliación de las inversiones en PEMEX. Esto se llevó a cabo a través de políticas como la continua expansión de los subsidios concedidos a la iniciativa privada, el incremento en el volumen de crédito y en general en la expansión del gasto; aunque es de mencionarse que se produjo una reducción del 4% en el crecimiento del gasto público presupuestado, en virtud de las dificultades ya descritas en que se hallaba el mercado de petróleo.

Otras políticas fueron el incremento en la producción de fertilizantes - lo que originó un incremento de la superficie fertilizada de 47% -. Se da también un aumento en la distribución de semillas mejoradas; un programa de mecanización aplicado a 1.6 millones de hectáreas más que en 1980; se eleva también el nivel de extensionismo agrícola.

La canalización del gasto público se llevó a

cabo en buena parte, por medio de los múltiples fondos de fomento que para ese fin se habían constituido. En este sentido el Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos, FOPROBA, se crea en septiembre de 1981, como medida de apoyo al SAM y al Programa de Productos Básicos.

El FIRA concede un financiamiento neto durante el año de casi 17 mil millones de pesos. El FOMEX destinó el 69% de sus apoyos a la promoción de ventas al exterior. El FONEI siguió actuando en apoyo al Plan Industrial y el mayor volumen de financiamiento que otorgó en el año correspondió a la zona de prioridades estatales. En este sentido también se desarrolló el FOGAIN, otorgando el 50% de sus créditos para la zona de prioridades estatales.

Por lo que toca a los ingresos, la reducción en el crecimiento del valor de las exportaciones se convierte en una limitante cada vez más importante en los recursos del Estado; por otra parte, se modifica la tarifa del Impuesto sobre la Renta, buscando que este no se "inflara" por efecto de las altas tasas de inflación en el país; en este sentido se realiza cierta desgravación de los grupos de menores ingresos.

Al mismo tiempo también se presenta una desgravación por concepto de Impuesto al Valor Agregado para una canasta de bienes básicos. Esto se reflejó en el incremento real que tienen los salarios este año; debe tomarse en cuenta cierto reflujo que existió en el proceso de lucha de clases en este año.

La contención de la inflación como punto de política económica también significó medidas específicas; en este sentido y en relación al párrafo anterior, la política salarial trata a toda costa de evitar los conflictos laborales, promoviendo negociaciones entre lo que el Estado llama los "factores de producción", incluyendo la fuerza de trabajo y el capital.

Como complemento, se trata de disminuir el ritmo de incremento de los precios de algunos productos básicos, apoyando la expansión del sistema comercial - fortaleciendo CONASUPO, el FICEC, etc. -. Esto se combinó con una política de mayor importación en estos artículos.

Por efecto de la reducción en el crecimiento del gasto público y en virtud del deterioro en que empezaban a incurrir los ingresos públicos, para diciembre se incrementan los precios de la gasolina y el diesel en un 100%; esta medida buscaba generar un ahorro para las finanzas públicas.

En lo referente a la política monetaria, esta trata todo el año de asegurar un monto suficiente de crédito al sector privado, buscando evitar las presiones de la inflación y del déficit de la balanza de pagos. Las medidas más importantes que se tomaron fueron:

La consolidación de una política de tasas de interés que permitiera mantener cierta competitividad frente a las tasas externas y ofreciera un rendimiento atractivo, tomando en cuenta la inflación; aunque como se mencionó anteriormente esto permitía a los bancos especular con los niveles de inflación y las tasas pasivas en el mercado.

Otra medida importante fueron las disposiciones que pretendían regular el flujo de financiamiento y la liquidez bancaria; en este sentido el Banco Central por un lado, siguió subastando recursos para incrementar el volumen de crédito disponible en los bancos privados; y por otro, colocó Certificados de la Federación en el mercado, lo cual conjuntamente con la constitución de depósitos de regulación monetaria en el mismo Banco Central, buscaba evitar el exceso de liquidez.

Otra medida de importancia fue la continuación de la flotación en la paridad del peso frente al dólar; sin em-

bargo se empiezan a observar ciertos desniveles en esa paridad, en virtud de la elevada inflación que persiste en el país.

Por último, la política monetaria puso gran énfasis en el papel de la política financiera como intermediador de crédito. Se buscó que la tasa de interés y el encaje legal fueran lo suficientemente efectivos para esto, lo que representaba para el sistema bancaria la posibilidad más no la obligación de funcionar como un verdadero sistema de circulación - de financiamiento - en el sistema económico; pero al mismo tiempo daba pie a la monopolización - recuérdese que todo el sexenio se impulsa la formación de bancas múltiples - y la especulación, como vías para lograr más altas utilidades.

Para finalizar este apartado, y observando el conjunto de los tres años que aproximadamente dura la "luna de miel" Lopezportillista, podemos decir que si bien después de un período en que se recupera la economía, 1977 y 1978, vía la continuación del proceso de inversión - que no es más que producto, en el sistema capitalista, del grado de certidumbre en el incremento de las ganancias - se entra en un período donde se le asigna a un elemento el papel de factor más dinámico; en torno a este elemento que gira todo el sistema económico y se convierte en el motor de acumulación, proveyendo de financia-

miento al propio Estado para la realización de los proyectos, que como salvaguarda de los intereses de una clase, debe llevar a cabo. Este proceso se analizará más profundamente en el siguiente capítulo.

Sin embargo lo anterior parece ponerse en peligro al afectarse tal elemento, motor del sistema de acumulación, lo que comienza a suceder en el sistema económico mexicano en la segunda mitad de 1981.

La agudización de los problemas en la economía mexicana vendría para 1982.

2.6 LAS MEDIDAS TOMADAS EN LA CRISIS. EL CURSO DE LA PLANEACION

La reducción simultánea en el precio y el volumen de las exportaciones de petróleo en la mitad de 1981, agudizó el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; este déficit se combinaba por la misma razón, con un menor nivel de ingresos del Gobierno Federal; en este sentido y en virtud de las características de la economía en esos momentos - con altas tasas de crecimiento del PIB, las que requerían para mantenerse de un gran monto de recursos, con los que no contaba ya el Estado -, y del papel dinámico que juega el petróleo en esta, así como de

la incapacidad de otros sectores para proveer de los recursos necesarios al sistema, se hacía indispensable recurrir al endeudamiento externo.

En este sentido, la deuda pública contratada en 1981 llegó a ser de casi 20 mil millones de dólares, de la cual la mayor parte se obtuvo en el segundo semestre del año. Debido a las dificultades que se presentaron en los mercados financieros, y como consecuencia en la obtención de créditos, se recurrió en gran parte a créditos de corto plazo, lo que incrementó fuertemente la carga por pago de intereses.

En función de una creciente inflación en el sistema y de una situación inestable, se generalizaron las expectativas sobre la imposibilidad de sostener el tipo de cambio frente al dólar; esto originó un elevado ritmo de dolarización de la economía.

Las políticas seguidas en el segundo semestre de 1981 parecen no muy afectadas. Sigue teniendo el gasto público cierto nivel expansivo, aunque más cuidadoso, destacándose la reducción en el crecimiento del gasto público. Parecía ser solo "un problema financiero" para el Estado; sin embargo comienzan a presentarse junto con la dolarización un incremento

de la especulación con respecto al nivel de inflación y las utilidades, así como el aumento de la fuga de capitales.

Esta era la situación al iniciar 1982; para una mejor comprensión de este período crítico en la historia del país, creemos conveniente analizar las medidas de política económica conforme se iban ejerciendo y simultáneamente, las situaciones que las generaban.

Las presiones sobre la economía, muy fuertes durante todo el año, se reflejaban en el precario equilibrio de nuestra moneda. Las presiones internas se combinaban con las difíciles condiciones internacionales; la inflación-recesión en los Estados Unidos y otros países industrializados, provocaban que estos continuaran ejerciendo políticas restriccionistas de corte monetarista, que originaban altas tasas de interés.

A esto último contribuía también un bajo nivel de oferta internacional en los mercados financieros, producto del retiro de los fondos de muchos países de la OPEP, en virtud del debilitamiento del mercado del petróleo y del comercio internacional en general.

Al interior de la economía mexicana, las medidas adop-

tadas parecían no dar buen resultado; la especulación cambiaria se incrementaba, impulsada sobre todo por las instituciones de crédito privadas y mixtas, continúan las fugas de capital y se incrementan en febrero. El pago del endeudamiento a corto plazo y los menores ingresos de PEMEX hicieron que el déficit en caja del gobierno federal fuera tres veces mayor que el registrado a la misma fecha en 1981.

Ante la imposibilidad de seguir sobrevaluando, y por ende subsidiando, la paridad del peso, se opta por hacer a un lado el desliz cambiario. El 18 de febrero se inicia un período de flotación del tipo de cambio y para fines de este mes este llegó de 26 a 45 pesos por cada dólar. Esto no es otra cosa más que el reflejo de las contradicciones del sistema económico sobre la moneda.

Para tratar de detener la crisis se precipita un primer paquete de medidas económicas: existe el reconocimiento de la necesidad de realizar ajustes a las finanzas del sector público, tratando de disminuir el déficit previsto para 1982; en este sentido se dispone una reducción del 3% en el presupuesto federal para el año; se busca reorientar las acciones de carácter financiero, discriminando el apoyo a los programas económicos, es decir apoyos selectivos atendiendo a prioridades en la polí-

tica del Estado.

Se emiten también medidas de tipo fiscal, buscando absorber las pérdidas de las empresas por la crisis; en este sentido se otorgan estímulos a aquellas empresas que conserven su nivel de empleo, estímulos a las inversiones en la bolsa de valores, a la construcción, a la importación de ciertos bienes, etc., también son formulados Acuerdos de vigencia anual - otorgando facilidades impositivas -, donde se beneficia a industrias como la automotriz - que ya desde 1981 venía presentando signos recesivos -; se trata al mismo tiempo de fortalecer el control de precios y reducir los aranceles a 1,500 artículos básicos, materias primas y bienes de capital.

Se proponen lineamientos para una aplicación más flexible de la política de tasas de interés y el tipo de cambio, considerando sobre todo los altos niveles de inflación registrados y buscando evitar una nueva sobrevaluación.

Para abril se refuerzan estas medidas al proponerse como meta en la contracción del gasto, la cifra de tres puntos porcentuales en relación al PIB y con respecto a 1981; se preveía reducir el déficit en cuenta corriente entre tres y cuatro mil millones de dólares; se pretende también alcanzar una deuda ex-

terna no mayor a mil millones de dólares. Para lograr esto se prevé incrementar los precios y tarifas de bienes y servicios del Estado, buscando aumentar los ingresos públicos en 150 mil millones de pesos; limitando también los niveles de importación.

Sin embargo, la propia crisis estimulaba los movimientos al interior de la economía provocando mayores desajustes. Un incremento salarial de emergencia en marzo de 1982, conllevó a incrementar las expectativas de inestabilidad cambiaria al enfrentar la demanda agregada una oferta cada vez más rígida; al mismo tiempo y en virtud de las condiciones prevalecientes, esto influyó en el incremento de los costos de las empresa.

Al reducirse la importación, la balanza de pagos alcanzó un superávit de 890.5 millones de dólares. Por el contrario, el déficit presupuestal no mostraba signos de poder reducirse en el corto plazo; el propio deterioro de la situación económica reducía las posibilidades de mayores ingresos públicos, a lo cual también contribuye un esquema de imposición obsoleto - donde una gran parte de la carga fiscal es aportada por los impuestos indirectos -.

Al mismo tiempo la elevada inflación aumentaba los gastos corrientes y de inversión, por el incremento de los bienes y servicios que utiliza el Estado, sobre todo los de origen ex-

terno. De esta manera el gran ritmo de crecimiento que venía teniendo en los últimos años el gasto público, se combinó con los rezagos en el nivel de ingresos del sector público, originando el que no fuera posible superar las dificultades financieras con las medidas que habían sido tomadas.

Confluyendo con esto, se encontraba un mercado financiero que enfrentaba serias limitantes en la oferta de divisas, debido más que nada a la reducción en la corriente de crédito externo, producto a su vez de una menor liquidez del sistema bancario internacional (v.g., las políticas restriccionistas de los países industrializados y el retiro de fondos de algunos países de la OPEP, en los bancos europeos), así como del elevado endeudamiento externo que sufría el país. La demanda de divisas por su parte se venía exacerbada, en virtud de los efectos que tenían las fugas de capital, la liquidez producto del incremento de déficit público y el vencimiento de la deuda a corto plazo.

Las medidas que se tomaron en febrero y marzo tenían pocas probabilidades de influir favorablemente unos meses después; el proceso de crisis era cada vez más agudo. Para agosto de 1982 la situación parece ser insostenible: continúan las fugas intensivas de capital, el proceso inflacionario es muy intenso, creciendo a altos ritmos y afectando el precario equilibrio cambiario.

Ante tal situación, el 6 de agosto se establece un sistema de doble tipo de cambio: uno "preferencial" (49.13 pesos por dólar) el cual tendría efecto para la importación de bienes prioritarios - alimentos, insumos y algunos bienes de capital -. También serviría para efectuar el pago de la deuda pública y privada. Las divisas para atender este mercado preferencial provendrían esencialmente de las exportaciones petroleras y los préstamos adicionales conseguidos. El otro tipo de cambio, el "general", sería determinado por el libre juego de la oferta y la demanda.

Para el 13 de agosto se formula un acuerdo donde se establece que los depósitos en moneda extranjera sean sustituidos por su equivalente en moneda nacional, al tipo de cambio general vigente; al mismo tiempo se cierra el mercado cambiario buscando contrarrestar la inestabilidad del mismo, la gran fuga de capital, los movimientos de especulación y las expectativas de incertidumbre que este, en conjunto con la elevada inflación, generaban. Se buscaba contener las presiones inflacionarias y sobre todo proteger las pocas reservas internacionales del Banco de México.

La siguiente semana es solicitada a algunos bancos acreedores una prórroga de 90 días donde solo se pagarán intereses.

Al mismo tiempo se busca reestructurar los plazos de la deuda externa; al margen son iniciadas conversaciones con el Fondo Monetario Internacional.

Para el 19 de este mes se reinician las operaciones cambiarias (69.50 pesos por dólar, para el pago de los recién creados "Mexdólares" - documentos que amparaban cierta cantidad de dólares y que solo eran vigentes al interior del país -).

Pero las medidas no eran suficientes en tanto no detenían la crisis cambiaria, reflejo solo de la crisis estructural. Esto origina que para el primero de septiembre de 1982 se establece el control generalizado de cambios, que funcionaría hasta el 20 de diciembre como tal. Se prohíbe con esto la importación y exportación de divisas, excluidas las que realizará el Banco de México; establecía dos tipos de cambio, los cuales estarían determinados por el mismo Banco Central, uno se aplicaría a transacciones prioritarias (50 pesos) y otro para el resto de las operaciones (70 pesos).

Sin embargo en virtud de la intensa penetración de la economía norteamericana en la economía nacional, pronto se hace notoria la dificultad de un control de cambios estricto. La necesidad de divisas y el carácter especulativo que adquiría una economía en crisis fueron un contexto adecuado al surgimiento de

mercados en los Estados Unidos que absorbían grandes montos de pesos. Estos mercados se habían constituido ya como aquellos a donde se canalizaba las cantidades de divisas más importantes de la actividad económica nacional; solo una pequeña parte de estas era canalizada a través del mercado controlado.

Ante estas circunstancias, para fines de noviembre es autorizada la franja fronteriza del norte (casas de bolsa y de cambio) a que realice operaciones bancarias a cuenta del Banco Central. Pero los tipos de cambio fijados fueron diferentes al preferencial y al ordinario, lo que significaba ya cambios en el control generalizado.

Pero quizás esta medida no resultó políticamente de tal magnitud como la que se dió conjuntamente con ella. Como vimos, la situación cambiaria hasta agosto muestra una gran inestabilidad, la que profundizaba y era a la vez efecto, de la crisis estructural del modelo de acumulación.

Conjuntamente existe un incremento en las condiciones monopolísticas del mercado financiero - recuérdese que durante todo el sexenio se había fortalecido la banca múltiple -. Esto provoca la agudización del proceso de desintermediación financiera; es decir las venas del sistema económico se hallaban bloqueadas

por la especulación, sobre todo de las instituciones de crédito, las que se dedicaban en gran parte a la compraventa de divisas, en virtud de los grandes márgenes de utilidad que ello les proporcionaba, propiciando además la fuga de capitales, de lo cual ellas mismas participaban.

Ante la problemática situación de las finanzas públicas, la inestabilidad cambiaria, la fuga de capital, las condiciones oligopólicas del mercado financiero que no permitían un funcionamiento más acorde con el momento que pasaba el país sino al contrario agudizaban la carencia de crédito y con ello la caída de la industria y de toda la actividad económica, el Estado realiza la nacionalización de la banca el primero de septiembre de 1982, provocando el choque con los grupos de poder más fuertes en el período.

Como mencionamos anteriormente, la crisis que se presenta no es meramente una crisis financiera, sino de carácter estructural; esto se puede comprobar si observamos el comportamiento de los sectores económicos durante el año. El sector agrícola registra un decremento en su producción del -2.1%, el cual contrasta con el crecimiento del 8.4% registrado en 1981, y el 9.6% en 1980. Esto reflejaba en gran parte el aumento de las contradicciones sociales en el sector que provocaban un gran deterioro

del nivel de vida de la población rural, pero sobre todo la reducción en el gasto público y en particular el orientado a este sector.

Se presenta una menor superficie cosechada dado que los agricultores reducen la superficie sembrada al no existir paridad entre los incrementos en los precios de los insumos agrícolas y los precios de garantía.

CUADRO N°. 13

PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS
AGRICOLAS
(Miles de toneladas)

Cultivo	1981	1982(P)	Porcentaje de Variación
Maíz	14,766	12,215	-17.3
Frijol	6,145	1,659	0.8
Arroz	694	600	- 6.8
Trigo	3,189	4,468	40.1
Sorgo en grano	6,296	4,956	-21.3
Cebada en grano	559	459	-11.4
Algodón	1,050	590	-43.8
Soya	712	672	- 5.6
Ajonjolí	68	46	-32.4
Cártamo	372	274	-26.3

(P) Preliminares

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, S.P.P. 1982

A excepción del trigo, los demás cereales básicos y oleaginosas registraron caídas o incrementos muy pequeños; por su parte las hortalizas crecieron un 7.3%, lo que posibilitó su exportación. Los frutales crecieron un 6.4%.

En el sector industrial, la producción de manufacturas y la industria de la construcción vieron reducidos sus ritmos de crecimiento, tónica que en general se observó para todo el sector. El crecimiento promedio de este fue de 1.1% en el año - en 1981 había sido del 8.6% -. Es de notarse que si bien la producción industrial creció en 1977 al primer trimestre de 1981 un 48.5%, para el cuarto trimestre de este año y durante todo 1982, la producción de la planta industrial permanece constante.

CUADRO N^o. 14

INDICADORES DE VOLUMEN DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL (P)
(Porcentajes de variación con respecto al mismo período del
año anterior)

Período	General		Manufac- turas (1)		Minería(2)		Electri- cidad		Construc- ción	
	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982	1981	1982
ANUAL	8.6	(-1.1)	7.0	(-2.4)	15.3	9.6	8.4	6.8	11.8	(-4.2)
Enero-Marzo	8.1	5.6	6.9	5.5	15.4	10.3	5.3	7.9	10.6	2.8
Abril-Junio	9.2	2.0	6.9	2.1	22.9	3.5	5.7	10.8	12.6	(-1.2)
Julio-Septiembre	10.7	(-5.5)	9.8	(-8.9)	14.0	11.5	9.5	7.5	13.2	(-4.3)
Octubre-Diciembre (e)	6.2	(-6.3)	4.4	(-7.8)	9.5	13.4	12.5	1.7	10.9	(-13.3)

(P) Preliminares

(e) Cifras estimadas

(1) Incluye refinación de petróleo crudo y derivados y petroquímica básica.

(2) Incluye extracción de petróleo crudo y gas natural.

Fuente: Tomado de: Banco de México, S.A. Informe Anual 1982.

El cuadro anterior nos muestra la situación de la actividad industrial en 1982.

La producción de bienes de consumo se redujo en 0.7% (había tenido un crecimiento del 6.5% en 1981); los bienes duraderos cayeron un 10.1% y los no duraderos crecieron solo un 1.7%.

Las industrias que proveen de insumos a la producción de bienes duraderos (consumo e inversión) vieron disminuida su producción; en las industrias metalmeccánicas básicas esta reducción fue del 8.2%, en especial en hierro y acero; la fabricación de carrocerías para vehículos automotores se vió disminuida en 33.5%.

También la producción de bienes de inversión tuvo un descenso del 13.6% en el año, al presentarse un rápido decremento en la formación de capital por efecto de los problemas que enfrentaba la economía. En esta forma, si observamos el crecimiento promedio de los últimos cuatro años en este sector, que fue de 14.1%, resultan evidentes los efectos de la crisis.

Por su parte, la refinación de petróleo disminuye un 0.6% siendo que en 1981 había tenido un crecimiento del 12.2%. La extracción de petróleo crudo y gas natural crece un 16.6% contra un 18.7% un año antes. Individualmente el petróleo crece un 18.8% en su producción lo que al combinarse con una menor refi-

nación, contribuyó al incremento de las exportaciones de este bien (1.49 millones de barriles diarios). En cambio se redujeron las exportaciones de gas natural en un 11.4% con respecto a 1981.

Aunque la electricidad incrementó en un 5.8% su capacidad, sobre todo en la rama termoeléctrica, el consumo industrial de electricidad crece tan solo un 2.9%, mientras en los últimos cuatro años había crecido en un promedio de 7% anual.

La industria de la construcción también sufre un descenso del -4.2% con respecto a 1981, como resultado más que nada de la disminución en el ritmo del gasto de inversión; la demanda del sector público en esta materia se redujo un 8.8%, aunque la del sector privado se incrementa un 2.6% - una de las salidas más importantes para la especulación originada en la crisis era la compra de bienes inmuebles, lo que aceleraba en cierta medida el incremento de la construcción -.

Por esta misma razón cae el consumo aparente de los insumos para esta industria, proyectándose en la misma producción de tales insumos; en este sentido solo el consumo de cemento se incrementó un 4.9%.

La inversión bruta fija se ve disminuida en su volumen un -16.8% en el año, por efecto de la difícil situación que se reflejaba en nulas expectativas de rentabilidad en la mayoría de las ramas de la actividad económica. Es interesante observar el contraste del nivel de inversión en el año, con respecto al promedio de los últimos cuatro años, donde se había registrado un crecimiento promedio del 16.2%. Semestralmente para 1982 la contracción de la inversión es de -8% para el primer semestre y de -24% para el segundo.

Al mismo tiempo el gasto de inversión del sector público se redujo en un -12.7% (entre 1978 y 1981 se incrementó a una tasa aproximada promedio anual del 20%).

El Gasto Público se distribuyó como sigue:

CUADRO N°. 15

GASTOS DEL SECTOR PUBLICO (1)
(Miles de millones de pesos)

Concepto	1981	1982	
		Programa	Cierre
TOTAL	2481.1	3018.9	4330.7
Sueldos y salarios	446.0	625.0	749.7
Intereses y gastos de la deuda	304.7	466.4	852.4
Participación a Entidades Federativas	118.8	143.6	168.2
Otros gastos corrientes	486.2	612.4	712.8
Inversión	563.2	596.0	754.7
ADEFAS	95.9	120.0	160.5
Transferencias	336.9	346.1	619.0
Cuentas ajenas	50.4	10.8	147.1
Subtotal	2402.1	2920.3	4164.0
Intermediación fi- nanciera	79.0	98.6	166.3

(1) Sector Público Consolidado. Incluye Gobierno Federal; sector público controlado presupuestalmente; D.D.F., AHMSA, TELMEX y METRO.

Fuente: Tomado de: Banco de México. Informe Anual 1982.

Al mismo tiempo, si bien la inversión privada había venido creciendo entre 1978 y 1981 al 13.7% promedio, en 1982 esta se reduce en un 20% como efecto del debilitamiento generalizado de la demanda efectiva, por las poco favorables expectativas en la expansión del mercado interno, el aumento de las presiones inflacionarias y sobre todo por las inciertas perspectivas de rentabilidad en los negocios.

De esta manera se conforma todo un panorama que refleja la crisis del modelo de acumulación; la reducción de la capacidad del petróleo como fuente generadora del financiamiento necesario para la reproducción del sistema, a falta de otras fuentes alternativas de igual importancia, recae directamente sobre los niveles de rentabilidad, en las perspectivas de utilidades o lo que es lo mismo en la tasa de ganancia media de la economía, limitando estas y con ello la continuidad del proceso de inversión, esto se refleja en los bajos índices de inversión registrados en el año.

Los tres puntos básicos de la política estatal de apoyo a los Planes y programas que se habían puesto en marcha - y que eran el financiamiento, los apoyos fiscales y los precios diferenciales -, se ven afectados directamente, en virtud de que dependen de la capacidad del Estado para financiarlos, lo que a su

vez como vimos se encuentra condicionado por el comportamiento del elemento nodal de acumulación: el petróleo.

Lo anterior se vuelve claro si observamos que existe una caída en el año de 0.5% del PIB a precios constantes, y una inflación de 58.8% - reconocido por el Banco de México - para diciembre. El déficit del sector Público llegó al 17.6% del PIB, siendo el más alto en la historia del país.

Como puede observarse es solo la crisis estructural de una economía capitalista con un alto grado de petrolización.

2.7 LA SITUACION ECONOMICA EN 1983, POLITICA ECONOMICA Y PLANEACION

El primero de diciembre de 1982 Miguel de la Madrid H. toma posesión como Presidente de la República Mexicana en un clima de graves problemas económicos, políticos y sociales. El país sufre una inflación de casi el 100% en 1982; el PIB cae en ese mismo año en 0.5%; además, existen interrupciones en el crédito externo, en virtud de las dificultades del país y los altos ritmos de inflación; el monto mayor de la deuda contratada los últimos dos años era con vencimiento a corto plazo; las empresas privadas suspenden el pago del servicio de sus deudas al exterior ante una inestable situación cambiaria.

El mismo déficit del sector público representa un fuerte impulsor de la inflación en virtud de la existencia de una oferta sumamente rígida y de la propia orientación del gasto; con ello el sector público no genera el ahorro que pueda financiar su propia inversión; existe un rezago muy amplio en los precios y tarifas del sector público con respecto a la inflación; las reservas de divisas en el Banco Central estaban prácticamente agotadas.

No ingresan divisas al sistema, salvo aquellas por exportación de petróleo; la actividad industrial se encuentra en picada, presentándose a su vez una menor demanda efectiva - producto sobre todo de la política contraccionista del Estado en 1982 - y falta de insumos de importación; la producción agrícola se había reducido en 2.9% en 1982. Conjuntamente con todo esto, se presentaba una débil recaudación fiscal, y el más alto desempleo de los últimos años.

Para el Gobierno, los principales problemas a resolver en el corto plazo, como lo señala el Programa Inmediato de Reordenación Económica, son el de la deuda externa y el deterioro de las finanzas del sector público, así como el de la inflación.

Si entre 1977 y 1980 la deuda había aumentado en un promedio de 14.1% anual, para 1981 esta se incrementa en 57% - producto de la política expansionista en la inversión pública, al combinarse con la caída del mercado petrolero. Esto adquiere más importancia si se observa que más de la mitad de la deuda contraída en 1981 fue a corto plazo, lo que propició que se convirtiera en un problema agudo para el Estado.

Como se mencionó en el apartado anterior, buscando salidas a la crisis se venían sosteniendo negociaciones desde agosto de 1982 con el Fondo Monetario Internacional para utilizar los recursos disponibles para México en ese organismo, así como para que este sirviera de enlace y otorgara su "visto bueno" a las negociaciones que el Estado pretendía realizar con la banca internacional en el sentido de reestructurar la deuda de corto plazo que vencía entre agosto de 1982 y diciembre de 1984 - casi 23 mil millones de dólares -.

Un convenio de facilidad ampliada se firmó con el Fondo Monetario, conteniendo un programa de ajuste, en diciembre de 1982. El programa manejaba la reducción del déficit público a 8.5% del PIB en 1983, 5.5% en 1984 y 3.5% en 1985. Esto suponía dadas las dificultades de financiamiento del Estado, una reducción en el Gasto Público; se planteaba efectuar el segui-

miento de políticas cambiarias y tasas de interés flexibles; utilización de recursos externos no mayor a 5,000 millones de dólares; un manejo flexible de la política de precios controlados, "tratando de no desalentar la producción y el empleo", y la revisión del sistema de protección buscando el reordenamiento de la estructura arancelaria.

Como se observa, la situación financiera del Estado se ve limitada considerablemente; más que nada por el alto ritmo de incremento que venía teniendo el gasto público y la caída de los recursos del petróleo, conjuntamente con un endurecimiento de las condiciones para contratar deuda externa. Tal limitación es, sin embargo, producto de la incapacidad estructural del país para sostener su propio crecimiento.

Ante tal situación, el Estado establece la necesidad de un programa de "reajuste" al interior de la economía; el que por otro lado contiene mucho de lo acordado con el F.M.I. Se formula así el Programa Inmediato de Reordenación Económica, que se compone de diez puntos:

1. Disminución del gasto público. Este gasto debe ser austero y ajustado a los recursos financieros disponibles.

2. Protección al empleo. Promover trabajo productivo y socialmente útil en las zonas rurales más deprimidas y áreas urbanas marginadas. "Es necesario pedir a los factores de la producción moderación en sus negociaciones para temperar salarios y utilidades".

3. Continuar con las obras en proceso, con criterios de selectividad; prioridad a la inversión prioritaria e inmediata.

4. Reforzamiento en las normas de administración y programación del gasto.

5. Protección y estímulo a los programas de producción, distribución e importación de básicos alimenticios.

6. Aumento de los ingresos públicos para frenar el déficit y la deuda pública. Promover una reforma fiscal; revisión de estímulos fiscales; incremento de precios en bienes y servicios del Estado, con mayores aumentos a los grupos sociales de más altos ingresos.

7. Canalización del crédito, selectivamente a las prioridades; evitar especulación o desvío de recursos; vigilar

y reestructurar la banca nacionalizada - es de apuntarse que en 1983 las instituciones nacionales de crédito se reducen de 61 a 29 -.

8. Reivindicación del mercado cambiario bajo la eji-
da del Estado. Ajustar los mecanismos de control de cambios;
mantener un tipo de cambio realista evitando subsidios; se busca
restablecer las condiciones necesarias para incrementar el ahorro,
y evitar la fuga de capitales.

9. Reestructurar la administración pública federal.
"Se sujetará el aparato público a la previsión, el orden y la más
estricta responsabilidad".⁵⁶

10. Afirmar el carácter rector del Estado y del régi-
men de economía mixta.

Otro de los problemas graves a que se enfrenta la econo-
mía lo constituye la inflación. En este sentido y siguiendo el
programa mencionado, se establece una estrategia dirigida a sal-
var los obstáculos en el mercado cambiario y por lo tanto en la
deuda externa, dada la carencia de divisas en el sistema.

⁵⁶ BANAMEX - Examen de la Situación Económica de México. Vol.
I.VIII, Núm. 885. Pág. 600. México, diciembre, 1982.

Por lo que toca a la deuda, esta se logra reestructurar en lo que se refiere a los vencimientos a corto plazo con la banca internacional, y se llega al citado acuerdo de facilidad ampliada con el F.M.I.

En cuanto al control de cambios, este parece adecuarse a nuevas características políticas y económicas, se busca que la pérdida de valor del peso ante el dólar no resulte tan brusca, evitando con ello la agudización de las presiones inflacionarias.

Para esto se propone en diciembre de 1982 un sistema doble de mercados, uno "controlado", que operaba cerca del 80% de las transacciones del país, y otro "libre", que abarcaría cerca del 20% de estas transacciones. El primero controlaría las divisas producto de exportaciones y deuda, y el segundo las de turismo, transacciones fronterizas y otros.

Otra medida, que al mismo tiempo serviría para absorber parte de las pérdidas de las empresas con deudas en el exterior - en base a la venta de dólares por abajo de su precio en el mercado libre, previa condición la renegociación individual de estas deudas a un plazo no menor de seis años con un período de gracia de tres -, era el funcionamiento a partir de abril de un Programa para la cobertura de Riesgos cambiarios derivados de

endeudamientos externos, para cuyo manejo se crea el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios, el que establece las reglas de funcionamiento citadas anteriormente. Con todo esto se pretendía evitar fuertes presiones en los precios.

La política restrictiva busca también reducir el déficit del sector público a un 8.5% en el año - en 1982 fue del 17.6% -. Esto de por sí se convertía en un aspecto que condicionaba al resto de la política económica.

Se busca una reducción del gasto público en términos reales, así como el incremento en los ingresos. Se perseguía una reorientación del gasto hacia actividades de beneficio social, educación, salud, seguridad, buscando una distribución más "equitativa" de la crisis. Existe en este sentido cierto cambio en cuanto a la inversión de energéticos, y en general en la industria, siendo solo del 2.5% en el año.

También se persigue una eliminación gradual de los subsidios, incrementando precios y tarifas del Estado; asimismo establecer modificaciones al sistema tributario. En este sentido, los ingresos del Gobierno Federal se incrementaron un 110% en el año (debe tomarse en cuenta la elevada inflación) en términos corrientes; el crecimiento en el volumen del ISR fue de 55.8% tam-

bién en términos corrientes; la recaudación por IVA fue elevada pero menor a lo esperado.

Estos incrementos fueron en gran parte producto de las modificaciones al ISR - un 10% de sobretasa al impuesto para personas físicas -, y al IVA, donde se elevó la tasa a 15% para casi todos los bienes, se modificó a 6% para los alimentos industrializados; se redujo de 10 a 6% en las medicinas, y se eliminó en algunos alimentos.

Los ingresos del Sector en conjunto registraron un aumento de 107.5% en términos corrientes, a lo que contribuyó un nuevo régimen fiscal a PEMEX y un programa de precios y tarifas del Estado.

Los Gastos por su parte crecieron un 69.7% en términos corrientes; estos se vieron presionados por el gran monto de intereses de la deuda que había que pagar. En esta forma se logró reducir el déficit del gobierno federal a 8.5% con respecto al PIB.

Por lo que hace a la balanza de pagos, esta se vio condicionada por la aguda devaluación que sobrevino en 1982 - el

ajuste en la paridad fue de 5.7 veces en relación al dólar en el mercado libre -. Se pretendía reducir sustancialmente el monto de importaciones, lo cual fue posible en el año gracias a que la propia recesión redujo la demanda de importaciones, lo que también se apoyó en un reducido monto de divisas disponibles, así como en el relativo control sobre el mercado cambiario.

La balanza de pagos se veía también presionada por las condiciones internacionales: por un lado se presenta una situación económica externa donde existe un repunte de las economías de los países industrializados (crecen 2.2%), lo que hace que se demanden más recursos por estas economías; sin embargo no cesan las políticas restriccionistas buscando mantener en bajos niveles a la inflación.

Conjuntamente estos dos aspectos provocan que si bien no aumenten fuertemente las tasas de interés, sí se mantengan altas (en los Estados Unidos la tasa preferencial se mantuvo entre 10.5 y 11.5%, la LIBOR fue de 9.8 a 10.4\$ en el año), aunque son menores en relación a 1982.

Otro aspecto que presiona sobre la balanza es la baja en la demanda de petróleo, lo que determinó una caída real del precio del petróleo en 16% en el año.

De acuerdo al programa de ajuste del nuevo gobierno, se reducen las importaciones y se presenta un superávit a fin de año de 5,545.7 millones de dólares en cuenta corriente. Esto significa un ajuste de 10.4 miles de millones de dólares de 1982 a 1983. La baja en las tasas de interés con respecto a 1982 reduce el pago por servicios financieros en más de 1,500 millones de dólares.

Por su parte, las exportaciones crecen un 0.8%; esto es solo por manufacturas, en virtud de la caída de las exportaciones de petróleo en 5.3%, pese a que del total de exportaciones el 69.1% fue cubierto por este rubro.

El comportamiento de la balanza de pagos en su conjunto, puede observarse en el siguiente cuadro.

CUADRO N°. 16

BALANZA DE PAGOS (P)

Millones de dólares

CONCEPTO	1982	1983
I. CUENTA CORRIENTE	- 4,878.5	5,545.7
A. Ingresos	28,919.4	28,281.6
1. Exportaciones de mercancías	21,229.7	21,398.8
2. Servicios por transformación	851.3	829.5
3. Transportes diversos	426.0	476.9
4. Turismo	1,409.9	1,624.5
5. Transacciones fronterizas	2,276.1	1,626.9
6. Ingresos provenientes de inversiones	1,325.3	1,065.2
7. Otros servicios	1,068.7	885.7
8. Transferencias	336.3	374.2
B. Egresos	33,797.9	22,735.8
1. Importación de mercancías(FOB)	14,437.0	7,720.5
2. Fletes y seguros	619.7	415.2
3. Transportes diversos	1,108.9	808.5
4. Turismo	787.7	441.3
5. Transacciones fronterizas	2,416.8	1,456.6
6. Egresos relacionados con inversiones	11,906.2	10,045.3
i) Utilidades remitidas por empresas con inversión extranjera directa	642.1	184.0
ii) Intereses sector público	8,400.4	7,346.2
iii) Otros intereses	2,863.6	2,515.2
7. Otros servicios	2,449.9	1,830.4
8. Transferencias	71.7	18.0
II. CUENTA DE CAPITAL (neto)	8,630.9	- 852.8
A. Largo plazo (neto)	10,368.1	4,186.7
1. Sector público (neto)		
a) Disposiciones y colocaciones	14,250.0	8,305.2
b) Amortizaciones	- 5,270.4	-4,589.9
c) Créditos al exterior(neto)	- 117.3	- 250.5
2. Sector privado	1,505.8	721.9
a) Inversiones extranjeras directas	706.7	373.8
b) Compra de empresas extranjeras	- - -	- - -
c) Pasivos en el exterior(neto)	788.1	416.1
i. Empresas con inversión extranjera directa(neto)	662.3	225.1
ii. Otras empresas (neto)	125.7	191.0
d) Operaciones con valores	9.0	- 68.0

CONCEPTO	1982	1983
B. Corto plazo (neto)	- 1,737.2	- 5,039.5
1. Pasivos (neto)	- 613.5	- 1 803.3
a) Sector público (neto).	- 1,824.9	771.5
b) Sector privado (neto)	1,211.4	2,574.8
2. Activos (neto)	- 1,213.7	- 3,236.2
III. ERRORES Y OMISIONES	- 8,418.6	- 1,432.3
IV. BANCO DE MEXICO	- 4,666.2	3,260.6
A. Asignación de derechos especiales de giro	- - -	- - -
B. Monetización de oro y plata	- 43.9	- 28.2
C. Pasivos con organismos in- ternacionales	1,437.6	- 182.9
D. Variación de la reserva bruta (1)	3,184.7	3,105.9

(1) Reserva calculada con el criterio del FMI, más la plata. Las tenencias de oro están valoradas a 42.22 dólares por onza troy.

(P) Cifras preliminares.

Fuente: Tomado de: Banco de México. Informe Anual 1983.

Por su parte, la política monetaria y financiera debería acoplarse a la política de restricción, buscando más que nada incrementar el ahorro interno y combatir la inflación.

Esto se hizo más que nada a través de la manipulación de la tasa de interés y el control de la base monetaria (vía sobre todo, restricciones al gasto público y con ello una baja demanda de crédito interno, es decir vincularla al manejo de la política fiscal), así como de la política de encaje legal, en función de un mercado de valores que no puede cumplir las funciones de regulación monetaria y financiamiento al sector público; la política de CETES tendía a fortalecer ese mercado, aunque la crisis parecía hacer a un lado estos esfuerzos.

Se pretendía que las tasas de interés fueran lo suficientemente atractivas para buscar una mayor captación y con ello reiniciar el proceso de intermediación financiera ayudando a absorber el exceso de liquidez del sistema. Se buscaba en un primer momento fortalecer la captación a corto plazo tratando de reducir los costos de captación de los bancos; esto suponía las más altas tasas de interés para estos depósitos. Pero ello no significaba que las tasas se ubicaran por arriba de la inflación, es decir no existían, por lo menos al principio del año, rendimientos reales; un segundo impulso sería a los plazos más largos, en función de la reducción que se operó en el nivel de inflación

a fin de año.

Una política fiscal y monetaria restrictiva hizo posible (en especial la reducción del gasto, la reestructuración de la deuda y la reorganización del mercado cambiario) cierta normalización del sistema de intermediación financiera, y un incipiente desarrollo del ahorro privado en el sistema bancario nacionalizado.

Se logró reducir cierta liquidez y la especulación en el mercado (en base a tasas de interés flexible y política cambiaria); la base monetaria crece solo en 55.6% (en 1982 fue de 95.6%); el circulante también crece en menor monto que el año anterior, pasando de 61.9% a 42.1% en el mismo período.

Las tasas activas tendieron a la baja aunque se mantenían elevadas, lo mismo que las pasivas, a fin de año al reducirse en cierto nivel la inflación (alcanzó 80.8% en el año).

La captación respondió a la política de tasas de interés, aunque tuvo un decremento de 9.9% (en 1982 había sido de 15.8%). Es de notarse sin embargo que para el segundo semestre de 1983 la captación tuvo un crecimiento real de 2.2%. La intermediación financiera registró una reducción en la canaliza-

ción de financiamiento de la banca comercial del 17.1% - aunque en 1982 había sido de 31.4% -. Los fondos de fomento orientaron un monto mayor en 61% en términos corrientes a este objetivo.

CUADRO N°. 17

FINANCIAMIENTO OTORGADO POR EL SISTEMA BANCARIO
CLASIFICADO POR TIPO DE INSTITUCIONES
(Miles de millones de pesos)

	SALDOS			VARIACIONES			
	Diciembre			Absolutas		Por ciento	
	1981	1982	1983(P)	De Dic 81 a dic.82	De Dic 82 a dic.83	De Dic 81 a dic.82	De Dic 82 a dic.83
FINANCIAMIEN- TO TOTAL(1)	2,991.5	6,795.6	10,341.5	3,804.1	3,545.9	127.2	52.2
Banco de Mé- xico (2)	951.2	2,460.7	3,484.2	1,509.4	1,023.6	158.7	41.6
Banca de desa- rrollo(3)	971.3	2,589.4	3,807.8	1,618.1	1,218.4	166.6	47.1
Banca comer- cial (4)	1,194.1	2,315.0	3,483.1	1,120.9	1,168.2	93.9	50.5

(P) Cifras preliminares.

(1) Excluye operaciones bancarias.

(2) Incluye el financiamiento otorgado a la banca comercial y banca de desarrollo.

(3) Incluye el financiamiento otorgado a la banca comercial, y excluye el canalizado a la propia banca de desarrollo.

(4) Incluye el financiamiento otorgado a la banca de desarrollo, y excluye el canalizado a la propia banca comercial.

Fuente: Tomado de: Banco de México. Informe Anual 1983.

Pero toda esta política de restricción forzosamente se refleja en una agudización de la recesión económica, por lo menos en el corto plazo. Así, la producción industrial disminuyó 7.4% (en 1982 la caída había sido de 11.6%); en este sector, la minería ve reducido su producto en 2.2%; la extracción de petróleo y gas natural se contrajo en 0.6%; bajas en la demanda interna hicieron posible una mayor exportación en volumen, no así en valor. Las manufacturas observaron una disminución del 7.3%, la demanda interna de este sector se estanca desde 1982, contrayéndose en 1983.

La evolución de algunas variables económicas - precios, tasas de interés, subsidios, devaluación, etc. -, afectó al total de esta industria. Es importante destacar en este sector la caída de la producción de alimentos 3.3%, de automóviles 29.2% (en general la caída de los bienes duraderos fue de 17.6%). La contracción de la industria de la construcción fue también fuerte, 14.3%, sobre todo debido a la reducción del gasto público en 24.6%, y de 6.6% del gasto privado. La crisis afectó de igual manera a la industria eléctrica; al no concluirse los proyectos no se incrementó la capacidad de generación de electricidad, aunque sí hubo un pequeño aumento en la generación eléctrica de 1.3%. El sector servicios observó una disminución en su PIB co-

correspondiente decreciendo en un 4% (sobre todo la actividad comercial, 9.3%).

Por su parte la inversión bruta fija se redujo en 25.3%; se presenta un coeficiente de inversión-producto de 16.5% (en 1982 había sido del 21.1%); esto mostraba la elevación de la capacidad ociosa en el sistema.

La propia inversión pública se restringe en 28.6%; esta tuvo una reorientación; el 58% fue para obras de desarrollo básico; comunicaciones y transportes 32.8%, fomento agropecuario 22.9%; el resto se destinó a obras de servicio social, administración y defensa. Al sector industria, en especial los energéticos solo se destinó el 2.5% como habíamos citado anteriormente.

La inversión privada se reduce en 22.6% - 17.3% en 1982 -, no existe aún una tasa de utilidades estable y atractiva en el sistema económico que elimine las expectativas de incertidumbre; aunque se sigue tratando de crear las "condiciones objetivas" para la continuación del proceso de inversión. El conjunto de actividades económicas evolucionaron como sigue:

CUADRO N° 18

PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Variaciones en por ciento del valor a precios de 1970)

GRANDES DIVISIONES	1982/1981	1983(P)/1982
T O T A L	- 0.5	- 4.7
Agropecuaria, silvícola y pesquera	- 0.6	3.4
Mínera*	9.2	- 2.2
Manufacturera**	- 2.9	- 7.3
Construcción	- 5.0	-14.3
Electricidad	6.6	1.3
Comercio, restaurantes y hoteles	- 1.9	- 8.6
Transportes, Almacenamiento y comunicaciones	- 3.8	- 4.0
Servicios financieros y bienes inmuebles	2.9	2.2
Servicios comunales, sociales y personales	4.4	- 0.1

* Incluye extracción de petróleo crudo y gas.

** Incluye refinación de petróleo y petroquímica

(P) Cifras preliminares.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto.

En lo que toca al empleo, este se manejó - conforme al acuerdo establecido con el F.M.I. - en base a una política cuidadosa, buscando la conservación del mayor número de puestos de trabajo para evitar el desempleo masivo, en función de la crisis del sistema.

La política se fundamentó en una línea de incrementos salariales no mayores al 25%; es decir aumentos "prudentes". Se trata de mantener por lo menos el nivel de empleo, aunque el salario real estuviera por abajo de los índices de inflación.

Se crea un programa "Para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo", que planteaba la reorientación hacia empresas nacionales del gasto público; apoyos a empresas con deuda externa (a través del FICORCA); incremento de créditos a corto plazo en dólares; conseguir líneas de crédito en el exterior hasta por 3 mil millones de dólares; apoyos financieros y fiscales (sigue vigente el decreto de otorgamiento de CEPROFI); incentivos según este decreto, de estímulo a la producción y el empleo (en algunos casos se deduce hasta el 50% del ISR); asistencia técnica y administrativa; capacitación y productividad, etc.,.

Esta política resulta en una disminución del "empleo en 0.36% durante el año".⁵⁷

En los salarios a pesar de los aumentos de emergencia de principio y mitad de año (donde la CTM proponía la necesidad de una huelga general en un principio, y que luego se convertiría

⁵⁷ Banco de México. Informe Anual. Pág. 42. México, 1982.

en negociaciones empresa por empresa), los altos niveles de inflación hicieron que el salario real viera caer su poder adquisitivo, lo que se convirtió en un instrumento importante para lograr detener la caída de los niveles de utilidades.

La "prudencia" con que se autorizaban los incrementos salariales responde en mucho a los convenios firmados con el FMI y a la propia política contraccionista; al combinarse esto con la situación en crisis redunda en la depauperización de las clases menos favorecidas.

Por lo que toca a la Planeación, al inicio de la administración de Miguel de la Madrid se envía un paquete de reformas a la Constitución, sobre todo en materia económica y social. Entre ellas se encontraba incluida la que crea la obligación para el Estado de integrar un "Sistema Nacional de Planeación Democrática". En este sentido el 5 de enero de 1983 aparece la nueva Ley de Planeación, que abroga a la anterior de 1930. La Ley de 1983 parece ser la conjunción de los decretos, acuerdos, reformas, etc., que se habían efectuado en los últimos años en el terreno de la Planeación.

De esta manera se establece que "el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de

un plazo de seis meses,* contados a partir de la toma de posesión. . . y su vigencia no excederá al período constitucional que le corresponda";⁵⁸ en este sentido, el Plan debe precisar los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo; contener previsiones sobre recursos; determinar instrumentos y responsables, establecer lineamientos de política global, sectorial y regional. Será un Plan rector de todos los que se generan en el sistema de Planeación.

Se pretende la formulación de un Plan general y cuatro tipos de programas en la planeación-programación macroeconómica:

- Un Plan Nacional de Desarrollo que contendrá lo mencionado anteriormente; indicará además los programas a efectuar y las líneas generales que estos deben seguir.

- Programas Sectoriales; estos deben sujetarse a las previsiones del Plan especificando objetivos, prioridades y políticas a seguir en cada sector.

- Programas Institucionales, que deben elaborar las entidades paraestatales y que deben ajustarse al Plan y al programa sectorial correspondiente.

* El Plan se da a conocer en mayo de 1983.

⁵⁸ Diario Oficial de la Federación. Ley de Planeación. México, 5 de enero de 1983, pág. 26.

- Programas Regionales. Se aplicarán en regiones prioritarias o estratégicas en función de los objetivos del Plan. Se toma a las entidades federativas como el "ámbito geográfico fundamental".⁵⁹

- Programas especiales: programas aplicados a prioridades de desarrollo "integral", predeterminadas en el Plan, en ellos participan dos o más sectores.

Administrativamente, son asignadas tareas para la ejecución del Plan. A la Secretaría de Programación y Presupuesto se le dan entre otras cosas las siguientes responsabilidades: elaborar el Plan, tomando en cuenta propuestas de las entidades del Gobierno, de los gobiernos estatales y planteamientos de grupos sociales interesados.

También se le asigna la tarea de proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación de gobiernos estatales y municipales; así como los planes especiales. Elaborar programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales; considerando las propuestas de las entidades coordinadoras de sector. Verificar la relación entre programas y presupuestos periódicamente, así como la evaluación de los resultados de los mismos, adoptando medidas para corregir

⁵⁹ Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Pág. 395. México, 1983.

desviaciones y reformar el Plan o los programas, según sea el caso.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le asignan las tareas de: participar en la elaboración del Plan en lo que corresponde a política financiera, fiscal y crediticia. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como de las entidades paraestatales, ajustándose al Plan. Adaptar el sistema bancario a la ejecución del Plan. Considerar los efectos de la política monetaria y crediticia, así como los precios y tarifas del Estado en la ejecución del Plan.

Las entidades de la Administración Pública Federal deben encargarse de la elaboración de los programas sectoriales. También deben elaborar programas operativos anuales para la ejecución de aquellos. Además tienen la obligación de verificar la relación programa-presupuesto en las entidades paraestatales que coordinan periódicamente; así también la de evaluar y corregir en su caso los resultados obtenidos.

Por su parte las paraestatales tienen la obligación de realizar los programas institucionales respectivos a petición del Ejecutivo, participando al mismo tiempo en los programas sectoriales.

Por último, la planeación regional se contempla en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo entre cada estado y la Federación. Para llevar la planeación al interior de cada estado, se pretende la creación de un sistema de Planeación en cada entidad federativa. Esto origina la organización de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) - al que se le llama mecanismo de planeación estatal y de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Se dice que estos deben convocar la participación de grupos sociales en cada estado y municipio. Según lo anterior, de esta manera se establecería una relación directa entre las necesidades y recursos estatales y "la programación anual a nivel federal, particularmente en su aspecto presupuestal, tributario y financiero".

2.7.1 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

En este marco administrativo de la planeación se presenta en mayo de 1983 el Plan Nacional de Desarrollo.

En la introducción del Plan se señalan los objetivos más esenciales del mismo. Estos son:

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- Vencer la crisis.
- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

En este sentido se proponen dos líneas básicas de acción: una a corto plazo o de "reordenación económica" - la que se dice ya fue iniciada con los diez puntos del Programa Inmediato de Reordenación Económica -, y otra a medio plazo o de "cambio estructural".

La primera estrategia comprendería tres puntos fundamentales:

- a) Abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria.
- b) Proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.
- c) Recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

La estrategia del cambio estructural se funda en seis líneas básicas:

a) Enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento, avanzando en tres líneas de acción: atención a necesidades básicas; incremento en la generación de empleos, asociado al incremento del producto; promover directamente la mejor distribución personal del ingreso.

b) Reorientar y modernizar el aparato productivo. Para ello es necesario aumentar la oferta de bienes básicos; incrementar el grado de integración industrial; vincular la oferta industrial al exterior; adaptar y desarrollar tecnologías; aprovechar la participación del Estado en áreas estratégicas. En el Sector agropecuario será indispensable asegurar jurídicamente la tenencia de la tierra; mejorar los términos de intercambio; elevar el nivel de vida de la población; aprovechar el potencial productivo de los recursos, garantizar la soberanía alimentaria; articular el sector agropecuario al resto de la economía.

c) Descentralización económica y social.

d) Adecuar el financiamiento a las prioridades del desarrollo; esto significará incrementar el ahorro in-

terno; racionalizar la asignación del ahorro; reorientar las relaciones financieras con el exterior.

e) Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional en base a cuatro estrategias: acrecentar el potencial de recursos humanos; integrar la ciencia y la tecnología; preservar el medio ambiente; fortalecer la cultura nacional.

f) Fortalecer la rectoría del Estado, impulsar el sector social y estimular al sector privado.

Sin embargo dentro del Plan se presuponen ciertos aspectos relacionados con el contexto internacional, que de una u otra manera inciden sobre el desenvolvimiento de la economía nacional y por lo tanto del propio Plan.

En este sentido se presupone que las economías industriales crecerán entre 1.5 y 3% en promedio durante el sexenio; asimismo se supone que las tasas de inflación variarán entre un 5 y un 10% a partir de 1985; también se establece que las tasas de interés tendrán una tendencia decreciente; por último se presupone cierta recuperación en el comercio internacional y una estabilización relativa en el precio de las materias primas, sobre todo en el del petróleo. Esta situación conforma-

ría cierta mejoría para los países en "desarrollo" como México, se dice, sobre todo debido al crecimiento de las economías industriales y en especial la norteamericana.

En este sentido se prevé que el crecimiento de las actividades económicas al interior será como sigue;

CUADRO N°. 19

PRODUCTO INTERNO BRUTO
(A precios constantes de 1970)
(Tasas de crecimiento)

	1977-			Promedio		
	1982	1982(P)	1984(e)	1985	1986	1988(e)
PRODUCTO INTERNO BRUTO	6.1	(-0.2)	0.5	2.5	5.0	6.0
1. Agropecuario, silvicultura y fruta	4.0	(-0.4)	0.0	2.0	3.5	4.5
2. Minería	14.0	9.6	2.8	3.5	3.7	4.7
3. Industria Manufacturera	8.0	(-2.4)	1.0	4.0	6.7	7.9
4. Construcción	6.7	(-4.2)	(-3.0)	2.0	7.0	9.0
5. Electricidad	7.9	6.8	2.0	4.0	6.2	7.2
6. Comercio, restaurantes y hoteles	6.1	(-1.6)	0.0	1.5	4.3	5.4
7. Transportes, almacenamiento y comunicaciones	9.5	(-2.3)	(-0.6)	2.0	6.5	7.0
8. Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	4.3	2.9	0.8	2.0	3.2	4.0
9. Servicios regionales, sociales y personales	6.4	4.7	(-0.5)	1.5	4.1	4.5

(i) Preliminar.

(e) Estimaciones del Plan.

Fuente: Tomado de: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
Poder Ejecutivo Federal. S.P.P.

En cuanto a cifras, el Plan es escueto; desde la introducción se plantea que "evita rigideces y no se propone compromisos numéricos inamovibles, difíciles de precisar. . . la situación exige flexibilidad. . . por ello el Plan es fundamentalmente cualitativo y fija las orientaciones generales".⁶⁰

Se prevé que si bien la recuperación económica será posible gracias a la política de reordenación económica, el crecimiento sostenido se dará en base a nuevas relaciones de compatibilidad entre la creación de empleos, la estabilidad del mercado de divisas y un financiamiento sano del crecimiento.

Esto se reflejará en el crecimiento de la inversión pública y privada, se dice, de 8 a 10% al año en términos reales; es un incremento del 10% o más de las exportaciones no petroleras; en la generación de nuevos empleos con un incremento del 3.5% al 4% al año y superado el período de ajuste, en aumentos del salario real por lo menos correspondientes a los registrados en productividad.

Se pretende que el Ahorro Público represente el 20% del total, permitiendo con ello al Gobierno financiar el 50% de la inversión presupuestal anual; también se prevé que la in-

⁶⁰ Op. Cit. Pág. 20.

versión bruta crezca hasta alcanzar un 24-25% del PIB; de este total la privada se elevará a un 55-60% y la pública a 40-45%; por esto el ahorro deberá crecer hasta el 23% del PIB, permitiendo que el 93% de la formación bruta de capital se financie con ese ahorro y sólo el 7% con financiamiento externo.

El déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente se reducirá en 1-1.5% del PIB en promedio, si como se espera las exportaciones aumenten de 7 al 9% en el año y las importaciones del 8 al 10%.

Para lograr estos resultados se plantea una política económica general que contempla cinco aspectos: la política del gasto público, la de empresa pública, la de financiamiento del desarrollo, la de vinculación con la economía mundial y la de capacitación y productividad.

En este sentido se dice que de 1985 a 1988 el gasto neto público, excluyendo intereses, representará el 36% del PIB; por su parte el gasto de capital aumentará 1.5 puntos; el servicio de la deuda bajará en tres puntos, pero será una proporción de 5% con respecto al PIB.

Se dice que no es lo más importante el monto del

gasto sino su orientación; en tal sentido se establece un cambio - por lo menos eso se menciona en cuanto a años anteriores "las comunicaciones y transportes, el desarrollo rural y el bienestar social aumentarán conjuntamente su participación en el gasto total, hasta llegar alrededor del 60% entre 1984 y 1988".⁶¹ Se destaca además en la política de gasto la presunta revisión de la política de subsidios y transferencias - se habla de buscar la eficiencia económica de estos -; en general la política de gasto busca objetivos tales como: inducir un comportamiento adecuado en la demanda interna; fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en sus áreas prioritarias y estratégicas; promover una distribución de las actividades económicas y sociales más equilibrada.

En lo que respecta a empresas públicas, se dice que se busca corregir ineficiencias y optimizar sus posibilidades, reestructurando la empresa pública; fortalecer el carácter mixto de la economía; participar en la oferta de bienes y servicios básicos, etc,. Esto se conseguirá sobre todo en base a la revisión de los subsidios a las empresas paraestatales y la optimización de sus recursos.

En financiamiento del desarrollo, se busca alcanzar en "condiciones de estabilidad y permanencia, la máxima crea-

⁶¹ Ibidem. Pág. 171.

ción posible de empleos, sin excesiva creación monetaria y con un menor acceso al crédito externo".⁶²

Esto hace necesario el incremento del ahorro interno, la eficiente canalización de los recursos financieros y una reorientación de las relaciones al exterior. Se dice que esto se logrará en base a la utilización congruente de la política fiscal - donde se destaca la globalización que se pretende con respecto al ingreso de las personas físicas para efectos del pago del ISR -; crediticia, la que se plantea la agrupación bancaria en torno a los bancos más fuertes, la revisión de créditos preferenciales buscando la eficiencia económica y la eficaz canalización del crédito a los sectores productivos; de precios y tarifas de los bienes del Estado y de estímulos y subsidios.

Se menciona que la reorientación en las relaciones con el exterior será a través de esquemas de cooperación económica multilateral y bilateral con perspectivas a medio plazo; se buscan mejores condiciones, diversificación de fuentes, mercados, instrumentos y monedas, así como el registro y posible reorientación de la deuda privada. A esto contribuirá, se dice, una política cambiaria "realista", la racionalización del proteccionismo comercial y la reorientación de la inversión extranjera.

⁶² Ibidem. Pág. 153.

En conjunto, lo anterior permitirá, según el Plan, una nueva vinculación con el exterior.

Sectorialmente se establece que en el sector agropecuario se busca elevar la organización y el bienestar social, el apoyo a la producción y la integración industrial del comercio y el transporte. Se establece además que los planteamientos del sector se traducirán en planteamientos operativos para el sector rural en un Programa de mediano plazo para el mismo, complementado con los lineamientos del Programa Nacional de Alimentos - que por otra parte se da a conocer en octubre de 1983 -, y un Programa Nacional de Salud.

Para lograr lo que se propone en el Plan, el Estado cuenta con instrumentos como: la producción de insumos estratégicos, la participación en el transporte, comercialización y almacenamiento de productos agrícolas; coordinación con los COPLADES y los distritos agropecuarios; extensionismo agrícola; realización de obras de infraestructura; la política de subsidios y, sobre todo, el financiamiento a través del sistema bancario con la banca de desarrollo y fomento.

En lo industrial se persigue ampliar el mercado interno - "corregir las deformaciones en la demanda", que se acepta son producto de deficiencias "estructurales" -, reorien-

ración del aparato productivo "hacia adentro". En este sentido se propone: desarrollar la oferta de bienes básicos; fortalecer las ramas productivas que articulen eficientemente la producción nacional, así como aquellas que generen divisas; crear una base tecnológica propia; y propiciar que la industria paraestatal coadyuve a todo esto.

Entre lo que más se destaca en el sector industrial es el mercado apoyo que supuestamente deben recibir los sectores asociados a la producción de bienes y servicios básicos, dejando de ser el sector de energéticos el que reciba la más fuerte ayuda, aunque se sigue planteando la necesidad de impulsar este sector; por ello se plantea la formulación de un Plan de Energía.

En los servicios, se plantea la transformación de las estructuras de distribución, sobre todo en el abasto popular.

Por último, la política social se fundamenta principalmente en dos puntos: la política de empleo y de distribución del ingreso. Por lo que toca al primero, se plantea que será necesaria la recuperación económica para lograr una mayor generación de empleo; ello supedita las posibilidades de empleo a las de crecimiento económico, condicionando con esto toda la

política social y en virtud de que el empleo es tomado como la piedra de toque en esta materia.

El Plan se propone: consolidar los programas de protección al empleo y la planta productiva; estimular la pequeña y mediana industria, fomentando su agrupación; apoyar la organización de unidades sociales de producción, distribución y comercialización de bienes de consumo masivo; consolidar acciones de protección al salario; promover la negociación colectiva y modernizar las normas que regulan las condiciones de trabajo.

En lo que respecta a distribución del ingreso se pretende: combatir el rezago social y la pobreza; ampliar el acceso a las oportunidades de educación y a los bienes culturales; elevar los niveles de alimentación y nutrición (sobre todo a través de la puesta en marcha del PRONAL); tender al logro de una cobertura nacional de los servicios de salud (Programa de Salud y Sistema Nacional de Salud); consolidar un sistema urbano nacional que controle el crecimiento de las ciudades e impulse el desarrollo de centros urbanos alternativos; modificar las bases de desenvolvimiento de la vivienda, supeditando su evolución económica al desarrollo social (se contempla la creación de un Sistema Nacional de Vivienda); impulsar la investigación y la capacitación.

2.7.2 Programa Nacional de Alimentos

El Programa Nacional de Alimentos puesto en marcha en octubre de 1983, se plantea dos objetivos generales:

- Procurar la soberanía alimentaria - se dice que la determinación de patrones y la satisfacción de requerimientos de consumo alimentario es de competencia exclusiva de la nación -.

- Alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano.

En un plano más específico, se dice, los objetivos a mediano plazo del Programa "corresponden a la línea estratégica de cambio estructural establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (. . . y . . .) los objetivos de corto plazo se relacionan con la línea estratégica de reordenación económica del mismo Plan". Así, los objetivos específicos se ajustan a lo establecido en el Plan en materia alimentaria.

Para esto en el corto plazo, se dice, se tratará de garantizar la oferta de un paquete básico de alimentos, "para asegurar el actual nivel de alimentación y nutrición en las ma-

yorías", y proteger el ingreso de la población; para esto se seleccionó un cuadro de alimentos básicos que incluye productos procesados, "dando la más alta prioridad a su producción interna".

En el medio plazo "se buscará dar mayor atención a los grupos más vulnerables en materia nutricional"⁶³ - familias pobres, mujeres lactantes y en embarazo, preescolares, etc. -. Se determinan una población "objetivo" - de alrededor del 40% de la población - y una población "preferente" - la cual constituyen los grupos arriba citados 0.

También en el medio plazo, se pretende disminuir el desperdicio y el consumo exagerado de ciertos estratos y distribuir mejor los productos alimenticios disponibles; se establece que si bien lo anterior hace indispensable cambios "estructurales" en la distribución del ingreso, también conlleva a un funcionamiento más eficiente de toda la cadena alimentaria (producción, transformación, comercialización y consumo).

La estrategia que se propone seguir el Programa se define en los siguientes puntos:

- Las fases del proceso alimentario serán consideradas íntegra y dinámicamente para elevar la eficiencia a

⁶³ Poder Ejecutivo Federal. Programa Nacional de Alimentación 1983-1988. Pág. 29. México, 1983.

lo largo de la cadena, previniendo y resolviendo los desequilibrios en su operación; al mismo tiempo se alentará la participación de los productores primarios en todas las fases.

- Las políticas y acciones del Programa funcionarán con criterios selectivos, específicos y adecuados a las características y necesidades de la población objetivo. Las políticas y acciones serán reorientadas principalmente hacia la atención y promoción de medianas y pequeñas unidades productivas que participan en las diversas etapas de la cadena, teniendo en cuenta la relación productor-consumidor.

- Apoyar la desconcentración territorial, especialmente en la industrialización y comercialización de alimentos, en un proceso de integración local más eficiente, de las capacidades productivas para satisfacer necesidades regionales.

- Fortalecer sistemas productivos regionales de alimentos, procurando la autosuficiencia local de básicos.

- Se asegurará la conservación y uso adecuado de los recursos naturales.

- Se racionalizará el gasto público, iden-

tificando programas y recursos presupuestales destinados a las actividades del proceso alimentario.

- Dar coherencia y congruencia a los instrumentos de política que inciden en el proceso alimentario, a fin de garantizar que sus efectos sean comestibles y correspondan a los objetivos generales y específicos del programa.

En este sentido, un capítulo del Programa establece la orientación que la política económica debe seguir. Así, se habla de una política de financiamiento, en la que se destaca el objetivo a medio plazo de otorgar financiamiento oportuno y eficiente, a más de adecuado y suficiente, a las diferentes fases de la cadena alimentaria; así como en el corto plazo, el reforzar el crédito preferente a explotación agrícola, ganadera y pesquera, y el apoyo a la creación de nuevas unidades productoras.

Esto se logrará según el Programa, en base a la configuración de un sistema ágil, flexible y no especulativo, que permita mantener estabilidad en los flujos financieros canalizados al sector (lo que a su vez será posible gracias a la reorganización del sistema bancario y a la institucionalización de un programa alimentario en el Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo, el que se propone constituir).

También se establece una política tributaria, donde lo más significativo es la revisión de la política de estímulos fiscales, así como de los instrumentos impositivos, buscando apoyar la articulación de la cadena y desalentar la producción y consumo de alimentos de bajo valor nutritivo.

La política de precios y subsidios se plantea el manejo de los subsidios a la producción y consumo en un nivel integral; la canalización eficaz de los mismos y la revisión de estos en función de prioridades; la política de precios y tarifas se establecerá, según el Programa de acuerdo a la política fiscal, financiera y de gasto-ingreso del sector público.

Se adicionan también una política de insumos y equipo; una referente a la ciencia y la tecnología y una de orientación - en donde se plantea la organización social en todas las fases de la cadena alimentaria, sobre todo en aquellas de carácter "vertical" entre productores y consumidores, tratando de eliminar el intermediarismo -; también son establecidas políticas referentes a formación social y capacitación así como la de comunicación social.

Por último, para la instrumentación del Plan se establecen tres niveles programáticos. En el primero se insti-

tuye la Comisión Nacional de Alimentación, que está encargada de la coordinación general del Plan, y es la instancia decisoria de las estratégicas y la política alimentaria y de nutrición que siga el Estado. La forma el Presidente de la República, los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Salubridad y Asistencia y de Pesca, así como los directores de CONASUPO, Instituto Nacional de la Nutrición y el Instituto Para el Desarrollo Integral de la Familia.

Al margen, dentro de los COPLADE de los estados, se establecerán "Comisiones estatales de alimentación que elaboren y vigilen el cumplimiento de programas estatales en la materia. . . en el ámbito rural los distritos de desarrollo agropecuario se tendrán como la unidad geográfica de coordinación".⁶⁴

El segundo nivel en la instrumentación será por fase y cumplimiento de los objetivos. Así se asigna la responsabilidad de la fase de producción agropecuaria a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la de producción pesquera a la Secretaría de Pesca; la de transformación, distribución y comercialización a la Secretaría de Comercio y Fomento

⁶⁴ Poder Ejecutivo Federal. Op. Cit. Pág. 121.

Industrial; por último la de consumo y nutrición a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

El último nivel instrumental es el de coordinación por política de apoyo; así, las políticas de financiamiento fiscal y de precios y subsidios recaen en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La política de organización será responsabilidad de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la de capacitación y formación profesional en Educación Pública; la de insumos y equipo en Comercio y Fomento Industrial; la de ciencia y tecnología en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; por último, la de comunicación social en la Secretaría de Gobernación.

Hasta aquí se ha tratado de exponer lo más importante en materia de política económica y planeación en el primer año de gobierno de la actual administración.

Con este apartado se da por terminado el presente capítulo; es preciso entonces, pasar ahora a una amplia evaluación más específica de las políticas y planes llevados a efecto en los últimos años, para dar cumplimiento cabal a los objetivos que se plantea esta investigación.

CAPITULO III

LOS RESULTADOS DE LAS MEDIDAS
DE POLITICA ECONOMICA

APLICACIONES Y ERRORES DE PLANEACION

3.1 LA POLITICA ECONOMICA EN GENERAL

El programa económico para el período 1976-1982 se definió en tres etapas, comprendiendo dos años para cada una de ellas. Los dos primeros como los de "estabilización y control de la inflación"; los siguientes como los de "consolidación" y los últimos como los de "despegue" o "crecimiento acelerado". Así, en una primera etapa se pretende estabilizar la economía, para luego reiniciar el crecimiento económico "sostenido", en un esquema de baja inflación y de equilibrio externo.

La base del crecimiento se cimentaba en la explotación y desarrollo acelerado del sector petrolero, y se decía que dicho crecimiento se lograría mediante la expansión de la demanda interna y la estabilidad a través del aumento de la oferta de bienes y servicios y de las importaciones de bienes necesarios.

Al inicio del período Lopezportillista, el país presentaba una difícil situación económica; se registra una fuerte caída de la producción, una agudización de los desequilibrios económicos que se venían arrastrando de años atrás. Como vimos, en 1976 el PIB había crecido solo el 2%, en cambio la inflación se situó en el 30.3%; por otra parte, el endeudamiento externo, al igual que el déficit público se elevaron a niveles difíciles

de controlar, acentuándose la crisis en el sistema financiero y reforzando la fuga de capitales.

Aunado a lo anterior, la devaluación del peso y posteriormente la puesta en práctica de un programa de estabilización, de acuerdo con los lineamientos pactados con el FMI, implicaban el ejercicio de una política económica contraccionista.

Los lineamientos de esta tenían como objetivos principales: tratar de sanear las finanzas públicas, reducir y controlar la inflación, disminuir el déficit comercial y depender en menor medida del ahorro externo, procurando cubrir las necesidades de financiamiento con los recursos que generan el comercio exterior y el ahorro interno.

En este sentido, las medidas planteadas (la readecuación de la política fiscal, el control de la deuda y el gasto público, una política financiera que fomentara los créditos evitando la especulación, la "racionalización" de costos, utilidades y salarios) eran congruentes con tal política.

En general el programa de gobierno, que se fundamentaría sobre todo en el incremento de la producción de petróleo, originó que se contrajeran las principales variables económicas, refle-

jándose en el pobre crecimiento del PIB de apenas un poco más del 3% en ese año.

Para 1978 el panorama se presenta diferente; se ejerce una política menos restriccionista, y aún cuando se conservan ciertos elementos de esta, se ponen en práctica políticas para reactivar la actividad económica. Sin embargo, estas no podían llevarse a efecto si no respondieran a una nueva situación en la economía.

En efecto, los incrementos en la explotación en la riqueza petrolera significaron gran parte del sustento material a la recuperación que se observa; los cuantiosos descubrimientos de yacimientos petroleros y la etapa de coyuntura del mercado petrolero internacional, caracterizada por gran demanda y altos precios, originaron que la economía mexicana se viera fuertemente estimulada; permitiendo con ello que se diseñara una nueva estrategia económica, basada en una enorme producción de petróleo que serviría para alcanzar tasa del crecimiento del PIB sin precedente en la historia del país.

Sin embargo, la recuperación no solo se fundó en el crecimiento de la producción y exportación de petróleo; este mismo incremento propició un desmesurado aumento de las erogaciones en

infraestructura, tanto para el sector petrolero como en general para todo el sistema económico, en virtud del efecto multiplicador de la producción petrolera, y condicionó también la contratación de un mayor nivel de deuda externa, ante la ineficacia de la estructura fiscal para proveer los suficientes recursos y frente a una creciente descapitalización del país, producto del sistema financiero en crisis.

En este sentido la deuda funcionó como un proveedor de recursos financieros que complementaban a los emanados de la explotación del petróleo.

La Política de Endeudamiento se ve favorecida por la coyuntura del mercado financiero mundial, que en estos años presenta aún excedentes de capital; pero sobre todo porque la crisis que sufre en los '70 el sistema capitalista mundial, al condicionar la inversión en los países más adelantados, propició que los excedentes financieros se canalizaran a través de la banca privada hacia los países dependientes, en una clara política de monopolización financiera; es decir, la exportación de recursos financieros que se encuentran ociosos en los bancos internacionales privados se envían a valorizarse a la periferia, sustituyendo en el papel de prestamistas principales a los bancos oficiales internacionales.

Por otra parte, paralelo a una mayor explotación de potencial petrolero y al incremento de la deuda externa, otro factor influye para la recuperación en 1978; este elemento importante es la aplicación de topes salariales (cabe recordar que uno de los métodos para contrarrestar la caída de la tasa de ganancia es mantener lo más reducido posible el salario real, lo que en las condiciones actuales de la economía mexicana se logra con relativa facilidad al implementar este tipo de medidas de restricción al salario).

Dicho aspecto, aunado al fuerte incremento de precios internos registrado, originó que las utilidades de las empresas se vieran fuertemente favorecidas provocando la recuperación de las economías de escala y del sistema económico en su conjunto, al elevar los niveles de la tasa de ganancia.

En resumen, esto último no significa otra cosa más que el resultado de la política económica ejercida entre 1977 y 1978, cuyas medidas sobre todo restrictivas actuaban sobre el sistema económico teniendo como principal objetivo reciclar un alicaído proceso de acumulación, propiciando las condiciones necesarias para que se lleve a cabo esto, fundamentalmente a través del endeudamiento externo, un creciente volumen de recursos provenientes de la explotación del petróleo y la política salarial.

Sin embargo no sólo eso, sino que al reconocerse el agotamiento del motor de acumulación, hasta entonces el sector agrícola, se busca efectuar una reformulación de las estrategias de gobierno, así como los cambios necesarios para ello; tal reorientación es facilitada en gran parte por la explotación de petróleo, en tanto este se convierte en el nuevo motor de acumulación del modelo de crecimiento que se plantea.

Es decir, al perder paulatinamente el sector primario su capacidad para proveer de materias primas y mano de obra barata a los demás sectores, sobre todo el industrial, así como de los recursos necesarios para sostener el crecimiento económico, era entonces cada vez más necesario buscar sustitutos en el sistema para obtener tales recursos. Además, si de alguna manera el crecimiento del sector agrícola había podido satisfacer hasta entonces en buena medida las necesidades de alimentación del país, al menos para reproducir la fuerza de trabajo, la crisis en el sector limita este aprovisionamiento, determinando que se incrementé la importación de este tipo de bienes.

En este sentido debe hacerse notar que la caída de la producción agrícola limitó en gran medida la utilización de los alimentos como un elemento en el abaratamiento de la mano de obra.

De lo anterior es posible deducir como es que se presenta en esta etapa la necesidad de redefinir nuevas estrategias en el proceso de acumulación capitalista de acuerdo a las características del nuevo motor de dicho proceso. La política económica de la "recuperación" es la respuesta, y los ejes en que se desenvuelve en esta fase - citados anteriormente - le permiten reciclar el proceso de acumulación de capital.

Ya para 1979, iniciándose una segunda etapa de relativo "auge", los efectos de la expansión económica que había provocado la recuperación se tradujeron en aumentos de la demanda global, principalmente de insumos necesarios importados, para un aparato productivo con una gran desintegración y sumamente dependiente del exterior. Esto originaba una desacumulación en el sistema, en virtud de una política de ventajas comparativas condicionada por las contradicciones estructurales del capitalismo mundial y el carácter dependiente de la economía mexicana.

Asimismo, la política de liberalización comercial fomentó la expansión de las importaciones de diversos productos; conjuntamente se presentaban desequilibrios internos: el proceso inflacionario seguía acelerándose - estimulado por el aumento de la demanda global -, el déficit presupuestal aumentaba, lo que hace que se recurra con mayor frecuencia al endeudamiento externo.

Sectorialmente las deficiencias se manifestaban en fuertes limitantes a la producción; así, si bien hubo cierta recuperación en 1978 en el sector agropecuario, en el año siguiente se registra una baja del 0.5% provocada en gran medida por la rigidez en los precios de garantía que afectaban a los productos temporaleros más importantes, lo que originó la importación, entre otros, de granos básicos.

Sin embargo, lo anterior solo se presenta como reflejo del mencionado agotamiento en el sector; las políticas que el Estado implementa para frenar una caída estrepitosa del mismo, son generalmente de carácter superestructural.

En este contexto se enmarca la estrategia que pretende seguir para 1980 el gobierno federal; se intenta poner en práctica ciertas medidas para dar respuesta a los múltiples problemas del sector. Como parte central de dicha estrategia se pone en marcha el Sistema Alimentario Mexicano, cuyo objetivo principal era lograr la autosuficiencia alimentaria del país y al mismo tiempo asegurar los satisfactores para las necesidades mínimas de nutrición de los grupos más pobres de la población, generando paralelamente el mayor número posible de empleos.

Asimismo se buscaba dinamizar al sector rural, ampliando

la frontera agrícola; también se pretendía reforzar la producción de la agricultura de temporal, considerándose la tecnificación de la misma. En este sentido cabe destacar medidas de política económica que se implementaron, tales como la reducción en el precio de las semillas, fertilizantes, etc., aumento en los precios de garantía, incremento del crédito, etc.,

En general estas políticas llevaban dos objetivos claramente definidos; por un lado se trataba, a través de una mayor producción de alimentos, disminuir el ritmo en el incremento de los precios de estos bienes, y con ello el de la fuerza de trabajo. Por otra parte, era también respuesta al incremento de las presiones de los grupos sociales menos favorecidos, sobre todo los campesinos que ya se reflejaban en una multitud de actos de invasión de tierras, así como en enfrentamientos directos con autoridades locales.

Sin embargo, esta política no era lo suficientemente sólida para promover un verdadero desarrollo del campo; si bien es notable la participación del sector en la inversión pública - 18.8% en 1980 y 20% en 1981 con respecto al total -, esto no se manifiesta en un crecimiento sostenido del producto - para 1982 es prácticamente nulo -.

Los estímulos que se pretendía hacer llegar principalmente a los productores de temporal, son absorbidos más lentamente por estos, en virtud de que disponen de menor acceso a los recursos, siendo mejor aprovechados por los agricultores capitalistas.

Pero en realidad el mayor problema reside en el hecho de que esta estrategia agrícola no identifica los problemas reales a los que se enfrenta el campo, problemas derivados del modelo de desarrollo seguido, en donde se le ha asignado a la agricultura el proveedor de materias primas, mano de obra barata, y hasta hace pocos años, el del mayor proveedor de recursos financieros.

Tales contradicciones se manifiestan a través de la polarización existente en el sector; por un lado una agricultura capitalista moderna, dinámica y de exportación, y por el otro, una agricultura de subsistencia, identificada con muchas zonas de temporal, atrasada y con pocas perspectivas de mejora.

En tal sentido la estrategia del Estado no plantea una transformación de la estructura agrícola, sino solo la reformulación de ciertos elementos, muchos de ellos de carácter financiero (precios de garantía, créditos, etc.), los que al no sus-

tentarse ven limitados sus efectos.

Tal comportamiento origina que el Estado se vea en la necesidad de seguir recurriendo al exterior para cubrir los requerimientos internos de alimentos y materias primas, al mismo tiempo que trata de trasladar el eje de acumulación a otros sectores de la economía.

Por lo que hace al sector industrial, su evolución se encuentra esencialmente vinculada a la política económica; por ello las medidas contraccionistas al inicio del sexenio originaron que la producción industrial se viera seriamente afectada; la contracción de la demanda y del gasto público conjuntamente con el poco dinamismo del gasto privado condicionaron su crecimiento.

Sin embargo, con la recuperación de la economía el panorama cambia; la producción industrial tiene un gran aumento como efecto del crecimiento de la inversión, que a su vez es reflejo del aumento en las utilidades de las empresas; y ramas más dinámicas de la economía, petróleo y energía eléctrica.

En 1979, ante la notoria recuperación, se implementa el Programa Nacional de Desarrollo Industrial, que luego se incorporaría al Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

Este Plan industrial constituyó realmente la base de la política en el sector para el resto del período. Se mencionaban como sus objetivos más amplios, generar la mayor cantidad de empleos, buscando que el grueso de la población tuviera un mínimo de ingreso; desarrollar subsectores prioritarios que impulsaran las exportaciones y permitieran sustituir importaciones; apoyar la producción de materias primas e insumos necesarios; promover la descentralización de la actividad económica y reducir la concentración industrial, mediante el apoyo a la pequeña y mediana industria.

En resumen los instrumentos utilizados fueron: la expansión de la infraestructura a través del gasto público, promoción de actividades de las empresas paraestatales productoras de insumos necesarios para la industria y apoyo vía incentivos fiscales y financieros.

Como puede observarse, tales instrumentos más que nada inciden en el aumento de los beneficios de las empresas; es claro que las medidas para promover una mayor inversión que implementa el Estado, no busca cambios en la estructura industrial; las acciones propuestas no se apartan de la línea proteccionista que por lo general guarda el Estado hacia la empresa privada, sobre todo la gran empresa, que es la que más rápidamente asimila todo tipo de estímulos.

En este sentido la estrategia del plan parece ser solo la conjunción de una serie de medidas, muchas de ellas ya probadas, que sigue la línea de política del mismo estado mexicano, y no precisamente un plan de desarrollo económico. Cabe reconocer cierto avance en tanto se aceptan algunos de los problemas que enfrenta el sector y se establece la necesidad de programar la actividad, estableciendo toda una estrategia.

Sin embargo los objetivos del Plan se ven frustrados por la realidad económica, manifestada en una crisis del modelo de acumulación de sustitución de importaciones, y por la inexistencia de un verdadero mecanismo que garantice la adherencia de los capitalistas al Plan.

En este contexto, al final del sexenio, se cuenta con una planta industrial sumamente desproporcionada; el crecimiento de casi todas las ramas se fundamenta más que nada en la producción de petróleo y se agudiza cada vez más su limitada capacidad para exportar otros productos diferentes a los hidrocarburos.

El comportamiento del petróleo y la utilización de sus recursos financieros implicó una participación cada vez mayor de este en la estructura productiva del país, y al mismo tiempo

una creciente dependencia de la economía en su conjunto respecto a los ingresos obtenidos de las exportaciones.

Esto último se puso de manifiesto a partir de 1981, cuando la demanda internacional de crudo se contrae considerablemente originando una fuerte caída del precio del petróleo. Lo anterior se convierte para 1982 en el detonante de la crisis estructural que se venía generando en la economía y se registra una brusca caída de la producción en las diferentes ramas del sector industrial.

En el contexto descrito, también se enmarca el Plan Nacional de Empleo, que al igual que los anteriores se incorpora al Plan Global. El Programa de Empleo pareció desde su creación estar condicionado a ver limitados sus eventuales éxitos. En efecto, el mismo establecía que para poder generar un crecimiento acelerado del empleo se requería un nivel alto y permanente de acumulación; una adecuación de la estructura productiva a los objetivos ocupacionales; la racionalización del progreso técnico y la adaptación de la fuerza de trabajo al aparato productivo.

A pesar de las medidas que se proponían se observa una estructura productiva sumamente desintegrada, con desproporciones

sectoriales, regionales y tecnológicas, y con una fuerza de trabajo que la mayor parte de las veces responde a las necesidades del sector más atrasado de la industria.

En lo que respecta a la ocupación, es posible determinar que si bien se registran fuertes incrementos de mano de obra ocupada entre 1979 y 1981, esto parece ser consecuencia más de la recuperación de la economía y de la política económica general que de la eficacia del Plan.

En lo que respecta al sector externo de la economía, este se desarrolló caracterizado por un constante y creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos - esta pasó de 909 millones de dólares en 1977 a 12,544 millones en 1981 -. En general la causa de este desequilibrio radica en diversos factores de índole interno y externo. En el interior los factores que tuvieron un papel determinante pueden destacarse como sigue:

a) El aumento desmesurado de las importaciones, que obedeció más que nada al aumento de los beneficios en las empresas y de la demanda interna, que ante las rigideces de la capacidad productiva interna, producto de las desviaciones del modelo de acumulación, para expandir sus niveles de oferta, debió recurrir cada vez más a la importación de todo tipo de bienes, desde

las materias primas e insumos hasta los equipos más sofisticados para la industria. b) La creciente salida de divisas por el pago del servicio de la deuda. Y c) la fuga de divisas que se agudizó a partir de 1981 y que a medida que se deterioraba la posición de pagos externa del país, se acrecentó.

Los factores externos que más incidieron, podemos señalar los siguientes: a) la recesión de la economía internacional a partir de 1979, lo que limitó en cierta forma el crecimiento de las exportaciones, sobre todo las no petroleras, combinadamente con la debilidad de la industria nacional en el mercado mundial. b) La tendencia alcista de las tasas de interés en los mercados financieros que incrementaba constantemente el monto por servicio de la deuda. c) La caída de los precios internacionales del petróleo, lo que originó una menor entrada de divisas por excedentes petroleros, lo cual a su vez, y en función del carácter del petróleo, ya para 1981, significó detener el proceso de acumulación. d) Las políticas proteccionistas de los países capitalistas industrializados, y e) la incapacidad de los países dependientes para formar bloques de intereses comunes frente a las políticas de los países imperialistas.

Finalmente, es preciso analizar la política financiera.

Al inicio del período, la crisis económica que se presentaba propició un lento crecimiento económico; la administración Lopezportillista pone en práctica un programa de estabilización - en virtud de los lineamientos acordados con el "FMI", el cual se caracteriza por una política monetaria y financiera contractionista que buscaba contribuir a llevar a cabo "ajustes" a la actividad económica - estas medidas se han detallado en el capítulo anterior -.

Cabe destacar que dado que es en el nivel financiero donde más claramente se manifiestan las crisis estructurales, las medidas que fueron adoptadas por el citado programa de estabilización tienen en su mayoría este carácter; sin embargo no debe olvidarse que los problemas financieros son reflejo de los que existen al nivel de la estructura económica; en este sentido las medidas puramente de carácter financiero, nunca por sí solas podrán eliminar las contradicciones en dicha estructura.

Las acciones realizadas devolvieron cierta estabilidad al proceso de acumulación, lo cual fue posible gracias al papel asignado al petróleo y a una mayor contratación de deuda externa, que daban el respaldo financiero para tratar de sanear las finanzas públicas. Sin embargo hubo problemas que nunca llegaron a tener

una solución; en este contexto en ningún momento se llegó a un control sobre la inflación; lo mismo ocurrió con el proceso de intermediación financiera, o la especulación por parte de los bancos privados en lo referente sobre todo al proceso de dolarización.

Al contar el Estado con los recursos necesarios para asegurar la continuidad del proceso de acumulación, estos problemas parecían menores, en tanto que era posible en cierta medida contrarrestar los efectos negativos de la desintermediación a través de las políticas de crédito oficial y de estímulos de todo tipo para apoyar la inversión, así como en base a la consolidación de altas tasas de ganancia que entran en competencia con los índices de inflación, propiciando con ello la especulación con respecto a estas variables por parte de los empresarios.

Una vez concluido el programa de estabilización, la política económica experimenta cambios notables; uno de sus principales elementos fue el crecimiento del gasto público, particularmente el gasto de inversión.

Cabe señalar que a pesar de que el gobierno se había propuesto reducir el nivel de endeudamiento externo, como resultado de las expectativas favorables en cuanto a ingresos de divisas,

dichos ingresos se canalizaron a través de una política expansiva del gasto hacia la ampliación de infraestructura sobre todo (carreteras, comunicaciones, etc.), o de estímulos a la actividad económica, especialmente el sector secundario de la misma. Pero además, estos sirvieron como instrumento para obtener mayores volúmenes de recursos del extranjero, no solo para el Gobierno sino también para la iniciativa privada.

Esta situación propició que se consolidara la reactivación acelerada del proceso económico y el logro de altas tasas de crecimiento interno. El dinamismo de la economía y sobre todo las perspectivas de beneficios que se presentaban, estimularon a los inversionistas privados a canalizar recursos adicionales a la actividad productiva, los que en muchos casos se obtuvieron de fuentes externas de financiamiento.

Esto se presenta en función de la aguda desintermediación que durante todo el período afectó al sistema financiero, lo que implicaba que los recursos captados por la banca no se canalizaran hacia la actividad productiva, sino que se desviarán - merced a las políticas monopólicas en el sector financiero - hacia el exterior o a la especulación.

En este sentido, cabe aclarar la gran influencia que

adquirían los grupos financieros privados en la regulación de la captación, lo cual combinado con un alto riesgo cambiario, las diferencias en las tasas de interés externas e internas, propiciaban una creciente dolarización, la colocación de capitales nacionales en el mercado financiero internacional y la salida de estos capitales.

Lo anterior originaba que a la par del crecimiento económico resultara insuficiente la canalización interna de recursos, en función del deterioro del sistema de intermediación, y a pesar del creciente volumen proveniente de la explotación del petróleo.

En realidad el propio fortalecimiento que adquiría el grupo financiero en el contexto económico, sobre todo a partir del impulso a la banca múltiple y el crecimiento de la intervención de este sector en la industria - que no significa otra cosa que la concentración y la centralización del capital -, se reflejaba cada vez más en una mayor influencia en las decisiones de política económica.

El propio endeudamiento externo del país, privado y público, significaba grandes volúmenes de ganancia para la banca, en tanto actuaba como intermediador y en algunos casos (como

Banamex, Serfín o Bancomer) hasta como prestamista del Estado, en su papel de miembro de monopolios financieros internacionales.

En los años siguientes el gasto público continuó observando la misma tendencia y contrariamente a su evolución, a partir de 1979 los ingresos públicos internos no fueron tan considerables como se esperaba, lo que originó que el Estado continuara recurriendo en forma creciente al endeudamiento externo. En estos factores se manifiesta la ineficacia de la estructura fiscal y los privilegios de la clase en el poder.

Por lo anterior es posible señalar que la deuda pública externa se ha consolidado como un instrumento indispensable y constantemente utilizado por el gobierno para financiar la actividad económica del país; en tal sentido debe anotarse que la tasa de crecimiento anual de la deuda externa en el período fue de más del 26%, registrando su mayor incremento como se ha visto en 1981, 57% - 20 mil millones de dólares -, la mayor parte a corto plazo; lo que significa un peso muy grande para las finanzas públicas en forma de pago por servicio de la deuda.

Por lo que toca a la deuda externa privada, esta también se dispara en el período - con un crecimiento de 26.5% -

lo cual respondió en buena parte al aumento registrado en la inversión así como el incremento de las importaciones, producto de las condiciones favorables en la actividad hasta 1980.

Sin embargo, a pesar de los altos crecimientos que hasta 1981 se venían registrando en el PIB, a mediados de este año el país experimenta una contracción en la economía, como resultado principalmente de los desequilibrios internos de la caída de los precios internacionales del petróleo y las alzas desmesuradas de las tasas de interés internacionales.

Como se ha visto, la economía nacional giraba ya para el mencionado año en torno al nuevo motor de acumulación, que era la explotación del petróleo; sin embargo no existía una reorientación del modelo de crecimiento, sino más bien una estructura capitalista dependiente con tendencias a la petrolización de la economía.

En este contexto, la caída de los precios internacionales del petróleo traería como consecuencia lógica la insuficiencia de recursos para sostener el crecimiento acelerado que venía teniendo la economía en los últimos años. En este sentido también se presenta el alza de las tasas de interés internacionales producto de las políticas restriccionistas de los países im-

perialistas, principalmente los Estados Unidos, los cuales aún no pueden recuperarse de la grave recesión que los afecta desde 1978 y la creciente inflación observada hasta 1982.

Lo anterior implicaba el encarecimiento del pago por servicio de la deuda externa y hacía más difícil la contratación de esta; sin embargo, en virtud de la crítica situación económica se sigue contratando deuda a corto plazo.

Esto representaba una grave escasez de recursos necesarios al sistema, y con ello la imposibilidad de seguir postergando los problemas estructurales.

Los equilibrios internos de la economía no pudieron ser revertidos con la adopción de paliativos de carácter puramente financiero y coyuntural, en tanto era producto del mismo modelo de crecimiento adoptado.

La agudización de las dificultades económicas en enero y febrero de 1982, cuando los adeudos contraídos a corto plazo se vencieron, se combinó con la incertidumbre respecto a la evolución de la economía del país, lo que acentuó la tendencia de la salida de capitales, en tanto internamente ya no existían las condiciones necesarias para la valorización del capital.

Ante esto, la devaluación de febrero de 1982 y las medidas adoptadas en el programa de ajuste en abril, tenían como fin atenuar en lo posible los diversos problemas que se enfrentaban.

En este sentido tal programa es un nuevo ejercicio de política económica de carácter restrictivo que se parece en mucho al implementado al inicio del sexenio, con sus particularidades propias. Así, se presentaron medidas como la revisión de los precios de bienes y servicios que produce el estado; la reducción de la proporción del déficit presupuestal con respecto al PIB; y, sobre todo, el carácter de la política financiera, reflejado en la elevación de las tasas de interés, buscan fomentar el ahorro, desalentar la dolarización y generar capital para canalizarlo a la producción. En el mismo sentido se puso en marcha una política cambiaria más drástica, en la que se segmentaban las operaciones cambiarias en dos mercados, uno de uso preferencial y otro de uso general o libre.

Los objetivos de tal medida eran disminuir el costo de las importaciones necesarias y del servicio de la deuda (cabe señalar que al respecto también se redujeron aranceles de diversos artículos básicos, materias primas y bienes de capital); así como tratar de impedir que las fugas de capital siguieran mermando las exiguas reservas internacionales del Banco de México.

A esto último contribuía en mucho el carácter oligopólico del sistema financiero - que por lo demás es un sector donde por naturaleza se aglutina la mayor concentración de capital en las actuales formaciones sociales capitalistas -. Esto condicionaba la continuidad del proceso de acumulación si se toma en cuenta que el mismo sector financiero es como las venas por donde corren los flujos de capital.

Sin embargo esto reflejaba realmente aún más que el proceso puramente económico, las contradicciones de la clase hegemónica, y sobre todo de los grupos enquistados en el bloque de poder. En efecto, aun cuando las condiciones en la economía respondían de alguna manera a los requerimientos de una parte de la clase hegemónica (el sector financiero sobre todo) en lo que a obtener beneficios se refiere, ello no garantizaba la continuidad del proceso de acumulación en general.

Estas contradicciones debían ser por fuerza resueltas por el Estado en favor de la mayoría de la clase en el poder, en vista de su carácter de capitalista ideal; esto determina la nacionalización de la banca, y con ello un fuerte golpe al poder económico del sector financiero en aras de la continuidad y reproducción del sistema de acumulación de capital vigente.

Es decir, si atendemos al carácter de capitalista ideal del Estado burgués, que vela por los intereses de la clase hegemónica en su conjunto, y a la autonomía relativa con que cuenta para poder en cierto momento enfrentar aquellos intereses de grupos individuales de la burguesía que vayan en contra del interés general de la clase en el poder, es posible comprender el proceso descrito.

En este sentido, si los grupos del sector financiero representaban en cierto momento un obstáculo - expresado en la desintermediación financiera y la fuga de capitales - al funcionamiento del capitalismo mexicano, debían ser sustituidos en su función para evitar que se interrumpiera el ciclo del sistema económico.

Pero esto no es más que la manifestación de que el sector financiero, o más bien dicho el grupo de poder representante de este sector, en determinado momento impulsaba un proyecto diferente al del Estado, más alineado a las políticas imperialistas y de transnacionalización de los organismos financieros internacionales. Sin embargo tal proyecto no difería en cuanto a su objetivo final - el de propiciar las condiciones necesarias para la reproducción del capital -, sino en cuanto a la forma de lograr tal objetivo.

Por último, al comparar la política económica seguida en el período, con los planteamientos vertidos en el Plan Global de Desarrollo, como línea de acción que seguiría el Estado, por lo menos en el papel, para los tres últimos años del sexenio, queda la sensación de que tales estrategias estuvieron condicionadas por la situación de crisis que vivió el sistema económico.

Es decir, se advierte que en ciertos períodos - específicamente entre 1980 y 1981 - sí se aplican ciertas políticas del citado Plan; sin embargo al limitarse los recursos con que contaba el Estado a mediados de 1981, el Plan se detiene casi por completo y adquiere una relevancia casi absoluta la política anticíclica que implementa el Estado.

En realidad este Plan desde su origen se ve limitado a ser solo la continuación de líneas propuestas previamente, dado que estas sirvieron de base a los planes sectoriales que precedieron al mismo Plan Global. Es decir el hecho de que el Plan se formulara a partir de planes sectoriales, en los que descansaba su línea básica (PNDI, SAM, etc.), condicionó al primero a establecer una línea de política económica poco flexible y acorde a lo establecido en tales planes; esto es, no fue capaz de procurar cambios sustanciales en la actividad económica, sino

se adhiere a las preestablecidas en dichos planes sectoriales.

Otro elemento que condicionó en gran parte el Plan fue que, tanto los planes sectoriales como el mismo Plan Global condicionaron de alguna manera su ejecución, lo cual se acepta de antemano en los planes, a la explotación y exportación de petróleo.

Con todo lo anterior, puede observarse que al final del sexenio existe una economía en crisis, planes económicos que al parecer han servido más para acrecentar el poder político y económico de algunos grupos que para generar beneficios para la mayoría de la gente, así como una situación política difícil entre los grupos de poder.

3.2 LA POLITICA PETROLERA, TASA DE GANANCIA Y PLANEACION

La importancia que reviste el petróleo en los hechos ocurridos el sexenio pasado es innegable al igual que el carácter que actualmente tiene este producto. Analizar su desenvolvimiento es conveniente, sobre todo atendiendo al hecho de que si bien la extracción de este producto es un virtual monopolio del Estado Mexicano, las industrias relacionadas con su procesamiento y consumo de grandes volúmenes presentan un grado im-

portante de intervención privada.

En este sentido, y tomando en cuenta las consideraciones hechas en el capítulo I de esta investigación acerca del Estado Mexicano, es posible enmarcar el petróleo en una doble perspectiva, la externa y la interna. Esta última a su vez debe analizarse específicamente en lo que hace a tres aspectos: el primero se refiere a la manera como el Estado enfrenta una situación de crisis económica a través de un bien con las características del petróleo en este período; cómo este puede influir en la formulación y ejecución de planes económicos de desarrollo y la manera en que se relacionaría al petróleo con los movimientos de la tasa de ganancia, lo cual en última instancia, se refleja en las utilidades de las empresas.

El segundo aspecto es el carácter político de la explotación petrolera; y por último el tercero, que es el referido al significado ideológico que se pretende dar a la explotación de este bien.

La Perspectiva Externa del Petróleo:

La producción internacional del petróleo atraviesa en los años '70 por dos etapas bien definidas; una a partir de la

crisis económica ocurrida en el mundo capitalista, que llega a su clímax en 1973-74, y la otra a partir de la crisis política iraní en 1978.

Para comienzos de la década de los setenta, se preveía una próxima escasez de hidrocarburos, en función de que una estructura de producción consumista y anárquica absorbía grandes cantidades de petróleo, sin establecerse un uso racional del mismo ni proponer una verdadera revalorización de este frente a su gran consumo.

Aunado a esto, la misma estructura monopólica internacional del petróleo contribuía en gran parte a tal irracionalidad en el consumo de petróleo. Esta dilapidación de los recursos provocó en buena parte que en 1974 se presentara una gran escasez del energético en el mercado mundial.

Las empresas petroleras transnacionales adaptaban desde hacía algunos años una estrategia de capitalización brusca de sus ganancias con el objeto de financiar la investigación y las inversiones en la producción de otras fuentes de energía, en virtud de la prevista crisis de hidrocarburos. En tanto esta posibilidad se combinaba con un incremento de las nacionalizaciones de esta industria en muchos países - durante la década de los '70 la participación de las empresas petroleras

privadas en la producción mundial; excluyendo América del Norte y los países socialistas, cayó de casi 90% al 30% -, se estimulaba la búsqueda y desarrollo de posibilidades energéticas alternativas a los hidrocarburos.

Paralelamente a lo anterior, se desarrollaba toda una situación de crisis en el mundo capitalista. El deterioro de los términos de intercambio para los países dependientes (incluyendo los de la Organización de Países Exportadores de Petróleo) se vuelve constante.

En este sentido los países de la OPEP tratan de mejorar la revalorización de los precios del petróleo, buscando con ello mejorar los términos de intercambio con las economías industrializadas. Sin embargo sus propios problemas estructurales y una gran inflación disminuyen considerablemente los efectos de esta política.

Al mismo tiempo las empresas transnacionales buscan utilizar la inflación internacional para su provecho, y maximizan sus ganancias por medio de incrementos al precio del petróleo, lo que al mismo tiempo les permite realizar la brusca capitalización.

De esta manera, entre 1973-74 se cuadruplican los precios del petróleo, tendencia que continúa hasta 1980 (solo entre 1978 y 1980 la OPEP incrementa sus precios más de un 100%). Esto significó un aumento de más de 26,000 millones de dólares en 1978 a 51,000 millones en 1980 por concepto de exportaciones para los países dependientes exportadores de petróleo.⁶⁵ Para los países industrializados el valor de las importaciones en este período se vió incrementado en más del doble.

Si a lo anterior sumamos la situación crítica del mundo capitalista en toda la década, es posible observar el impacto que tiene el petróleo en el crecimiento, sobre todo de las economías industriales y de los países dependientes exportadores de este producto.

Debido a causas estructurales, que no permitían la inversión de los grandes excedentes generados por petróleo, los países de la OPEP procedieron a invertir tales excedentes en la banca privada internacional, originando grandes recursos depositados en estos bancos, que los mismos canalizaban hacia préstamos sobre todo a países dependientes, en tanto las posibilidades de inversión en los países industrializados se hallaban condicionadas por la recesión.

⁶⁵ Banco Nacional de Comercio Exterior. Revista de Comercio Exterior. Vol. 31, Núm. 11. Pág. 1251. México, 1981.

Para fines de 1980, comienzan a efectuarse cambios en la oferta y demanda internacional del producto, lo que se refleja en su precio y en el comercio internacional. Tales cambios son solo el resultado de una demanda global condicionada por la crisis económica, por las políticas de ahorro y racionalización de los energéticos puestas en práctica por las economías industrializadas y por los avances alcanzados por las propias transnacionales y los gobiernos de estos mismos países en materia de sustitución de hidrocarburos por otras fuentes energéticas.

La oferta también sufre cambios que se reflejan en el mercado mundial. Estos se deben sobre todo a una nueva distribución geográfica de producción - la inclusión de nuevas áreas de explotación, México entre ellas -; una mayor disponibilidad del energético y sus derivados; un inusitado avance en las tecnologías de exploración y explotación de los hidrocarburos, que da origen por otra parte, a la utilización de equipos sumamente sofisticados de alto grado de capitalización, con todo lo que ello implica para los países petroleros no industrializados.

En este sentido puede observarse que si bien seguían creciendo los precios, a partir de 1979 la demanda de petróleo de los países industriales se contrae y para 1980 decrece un

8.8%. En conjunto las importaciones netas de los países de la OCDE disminuyen en 12.6% en ese año. Pero no solo reducen su demanda del producto, sino que al mismo tiempo incrementan sus inventarios de petróleo crudo.

En este sentido, para 1981 estos alcanzan a nivel mundial el equivalente a 100 días de consumo habitual, cuando en 1978 tal promedio es de 82 y en 1979 de 90. Todo lo anterior provoca que para mediados de 1981 la caída de la demanda presione a la baja los precios del petróleo.

En este contexto ante los países productores y las empresas transnacionales se presentaban solo tres alternativas: a) la primera, vender desventajosamente; b) refinar el petróleo; c) la última, almacenarlo. Las empresas en su mayoría optaron por refinarlo e incrementar la producción de derivados. Sin embargo la estructura industrial de los países productores dependientes no les permitió seguir el mismo camino, y optaron por la venta desventajosa, y en muchos casos incrementando el nivel de producción.

La Perspectiva Interna:

En este contexto internacional se enmarcan los descubrimientos de reservas petroleras en México y en general todo

el desenvolvimiento del sector petrolero en el período.

La crisis estructural de 1976 impuso al Estado la necesidad de redefinir cauces por los que pudieran transitar nuevas características para el modelo de crecimiento. Ante esto la respuesta que implementa el propio Estado Mexicano es echar mano de los cuantiosos recursos petroleros que recién se descubrían en el Golfo de México. Esto le permite en gran parte eliminar la restricción más grave al crecimiento económico y que es la escasez de recursos.

En realidad debe notarse que más que otra cosa, se establece un cambio en el motor de acumulación del modelo de sustitución de importaciones, el cual parece redefinirse junto con todo el sistema económico y político mexicano. Con ello se materializa la posibilidad de reactivación en gran parte de la economía.

Pero ahondemos en el papel desempeñado por el petróleo en el período analizado. A partir de 1977 parece producirse en el sistema económico un "milagro económico"; se exporta por primera vez más de 100,000 barriles de petróleo crudo, siendo que en 1974 la exportación había sido de solo 16,000 barriles diarios, y más aún, en 1973 este producto se importaba.

Esto refleja el sorprendente incremento en las reservas probadas de hidrocarburos, las que pasaron de 5.8 miles de millones de barriles en 1974 a 45.8 miles de millones en 1982,⁶⁶ es decir ocho veces más.

En el mismo período las exportaciones netas de petróleo generaban un ingreso neto de divisas que pasó de 64 millones de dólares en 1974 a 3,900 en 1979; en este último año, la participación total del crudo en las exportaciones de bienes fue de 45% y ya para 1982 era de más del 70%; en este mismo año, 1982, México ocupaba el cuarto lugar mundial en reservas probadas.

En realidad la economía mexicana durante el período de la administración Lopezportillista presenta un cuadro de crecimiento desequilibrado con inflación, donde el petróleo aparece en primer lugar como un elemento de suma importancia, disponible para el consumo interno; en segundo, como una fuente generadora de excedentes financieros y tercero, se convierte en la industria más importante y dinámica de la economía nacional.

La importancia de la primera se manifiesta si tomamos

⁶⁶ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. Op. Cit. Pág. 1315.

en cuenta la situación internacional del precio de los hidrocarburos descrita al inicio de este capítulo; a ello se debe agregar el creciente volumen consumido por una economía del tamaño de la mexicana. Si para 1980 México hubiera importado el gas y petróleo que consumió en ese año, el monto de divisas pagado sería 1.4 veces el valor de las exportaciones totales.

Es posible deducir que uno de los aspectos más obvios de la creciente explotación de hidrocarburos se presenta en la balanza de pagos; es indiscutible que sin las exportaciones de crudo no se habría logrado reducir el déficit en la cuenta corriente por debajo de los 3,000 millones de dólares registrado en 1976.

De igual forma, la amplia liberalización de importaciones que tuvo efecto en 1978-79 tampoco hubiera sido posible; así como también si se eliminara el petróleo, en 1979 el déficit en cuenta corriente se hubiera duplicado, en virtud de las deficiencias estructurales del sistema capitalista mexicano. Lo más importante de todo esto es la marcada dirección que se le imprimió a la utilización de este recurso, en apoyo al proceso de acumulación de capital.

Otro efecto directo es la orientación que da el gobier-

no al consumo interno del energético; son establecidos precios diferenciales buscando impulsar un crecimiento de otras ramas industriales, sobre todo aquellas más vinculadas al sector petrolero.

Sin embargo, el carácter monopólico de la estructura económica, que se refleja en la presión que ejercen los grupos de poder en la distribución de los beneficios del petróleo, origina que las políticas de estímulos que implementa el Estado en el sector, sólo beneficie prácticamente a una minoría privilegiada, que no establece ninguna racionalización del recurso, sino por el contrario su utilización anárquica.

Esto se corrobora si se observa que el valor real de los ingresos obtenidos a través de la venta interna de los productos extraídos de un barril de petróleo disminuyó de 1974 a 1979 en más de 47% a precios de 1970; el diferencial entre precios interno y externo también se acentúa; en septiembre de 1980, el valor de los productos de un barril vendido internamente se calculó en 7.8 dólares en comparación con 32.7 dólares si ese mismo barril hubiera sido exportado.

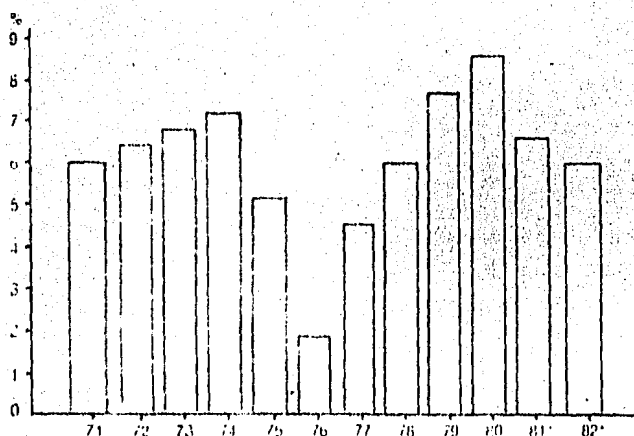
En este contexto el petróleo se convierte en una industria cada vez más dinámica; el alto crecimiento de la produc-

ción en el sector hace que por su misma magnitud, complejidad y encadenamiento al resto de la economía, sus efectos multiplicadores sean muy significativos.

Sin embargo, debido a la abundante disponibilidad de hidrocarburos para el consumo interno y a las propias características de la explotación petrolera - las que se manifiestan en una industria con un alto grado de composición de capital -, dan al Estado la oportunidad de fomentar el crecimiento de aquellas ramas de actividad vinculadas directamente con el procesamiento del petróleo y el gas natural, así como aquellas que se significan por un uso muy intensivo de los energéticos.

CUADRO N° . 20

MÁRGEN DE UTILIDAD DE EMPRESAS INDUSTRIALES REGISTRADAS
EN BOLSA, 1971-1982
(Porcentos)



Fuente: Tomado de: Examen de la Situación Económica de México. BANAMEX. Enero de 1982

En este sentido es notable el crecimiento que durante casi todo el sexenio observaron industrias como la refinación, la petroquímica, la industria del vidrio, el cemento, los fertilizantes, la siderurgia, etc.,

Como puede observarse, la gráfica anterior muestra una imagen del crecimiento de las utilidades de algunas de las empresas inscritas en la bolsa de valores; cabe hacer notar que los mayores incrementos fueron en las industrias metálicas básicas, los productos químicos, la fabricación de productos metálicos, el comercio y otros servicios.

Por otra parte, si bien la producción petrolera tuvo un comportamiento ascendente al igual que las exportaciones y los volúmenes de inversión en el sector, el endeudamiento del mismo llegó a grandes niveles. La deuda de PEMEX asciende para 1982 a 19,856 millones de dólares, casi la cuarta parte de la deuda pública total hasta ese año, destacando que el 88% de la misma es de origen externo.

El petróleo no solo directamente arrastra a la economía a través de sus efectos multiplicadores. Este sector, como se mencionaba en un principio, se convierte en fuente generadora de recursos financieros. Ante las condiciones presentes en el mer-

cado interno de capitales hasta principios de 1981, el Estado tiene la oportunidad de generar recursos financieros excedentes, orientándolos al reforzamiento de una estructura productiva monopólica.

Sin embargo el ritmo de expansión y la forma de utilización de las divisas petroleras depende del tipo de estrategia de desarrollo seguida, sobre todo, en lo referente al grado de apertura externa, políticas de gasto público, fomento, inversión externa, etc.,.

De esta manera y considerando en su conjunto las características de la industria petrolera en México a partir de 1976, se observa cómo este producto es utilizado por el Estado para enfrentar la crisis en una doble perspectiva: la económica, como un elemento de gran valía, útil para revertir en cierta forma algunos aspectos de la crisis y redefinir nuevas bases de acumulación a través del incremento en los niveles de rentabilidad de las empresas, y la político-ideológica.

En lo que hace a la primera, es posible observar como en un primer momento la explotación del petróleo sirve a través de una política de transferencia de excedentes financieros como la vía más importante para restablecer las condiciones ne-

cesarias para que tenga efecto la acumulación.

Esto significa la reformulación del modelo de acumulación, que hace descansar ahora su eje de acumulación en la explotación y exportación de petróleo, originando la eliminación, en principio, de las restricciones al crecimiento económico, y a su vez posibilitando en buena medida la recuperación de las perspectivas de rentabilidad en las empresas.

En este sentido, la política económica y la planeación parecen a partir de 1978 estar cada vez más relacionadas al comportamiento de la producción de petróleo.

Por otra parte, los grandes excedentes petroleros generaban una gran cantidad de divisas; en este contexto se presenta una apertura al exterior en la política económica en lo que hace a importaciones; cabe recordar en este sentido que uno de los rubros que más se incrementaron fue el de alimentos, en virtud de la crisis agrícola y de las crecientes demandas sociales en este aspecto. Esto, por otra parte, permitía preservar, en tanto se presentaba una acelerada caída de los niveles de vida, las condiciones sociales propicias a la acumulación, manteniendo un salario real bajo y un fuerte proceso de expansión económica.

El incremento en las importaciones resulta lógico si consideramos que la capacidad de absorción de la economía mexicana en función de su tamaño es bastante amplia; además, el propio sector petrolero era uno de los mayores importadores, en virtud del equipo necesario para esta actividad y la imposibilidad estructural de la economía nacional para producir tal equipo (cabe señalar que la deuda de PEMEX llegó a más de 19,000 millones de dólares en 1982).

En el mismo marco, otro destino de utilización de los recursos obtenidos del petróleo es el pago a la creciente deuda externa; buena parte de los recursos provenientes por este concepto se dedican al pago del servicio de la deuda externa, lo que limitaba los excedentes netos en poder del estado, para llevar a cabo sus políticas.

En este contexto también, y como se ha mencionado, la planeación económica se ve cada vez más relacionada con el desenvolvimiento del sector petrolero. A partir de los primeros planes aparecidos en 1979 (algo de esto se contempla ya en el Plan Básico de 1975), y luego con el Plan Global de Desarrollo, pero sobre todo con el Plan de Energéticos de 1980, esta relación parece más estrecha y en cierto momento se convierte en un condicionamiento del petróleo hacia los planes.

Al consolidarse el proceso de recuperación y con la eventual reducción de una de las mayores restricciones a la aplicación de los planes, como lo es la escasez de recursos financieros, el Estado se halla en la posibilidad de formular y ejercer algunos, los que plantean un crecimiento económico.

Sin embargo esto parece coyuntural en tanto para mediados de 1981, cuando comienzan a descender los precios internacionales del petróleo, agudizando con ello el deterioro de las finanzas públicas, se condiciona en gran medida la ejecución de Planes y Programas, y originan la utilización de medidas restrictivas en la política económica, es decir, la aplicación de una política anticíclica, tan conocida en los últimos años.

En este sentido y dadas las características del petróleo para estos años, la caída en su precio no solo afectó los planes, sino la actividad en general, uniéndose a los factores estructurales que determinaban la crisis. Las reducciones del gasto público y las importaciones sólo reflejan el condicionamiento de la industria petrolera por el modelo de desarrollo industrial seguido, que implicaba una industria con gran concentración de capital, con un alto índice de tecnología utilizada y sumamente dependiente del exterior.

En función del carácter dinámico del sector, y al ver disminuida su actividad y por lo tanto sus efectos multiplicadores en la economía, se condicionó la caída de muchas ramas vinculadas a la producción o procesamiento del petróleo, así como a las de mayor consumo de este energético; esto en última instancia, precipitó la crisis del modelo de acumulación en 1982.

La otra perspectiva en la explotación de hidrocarburos es la político-ideológica; esta adquiere un carácter específico al ser utilizada en el discurso oficial del Estado.

En este contexto, paralelo a una política económica basada fundamentalmente en el petróleo, se define un nuevo "pacto social", se habla de una "Alianza para la Producción" entre la iniciativa privada y el Estado.

Este pacto se presenta debido a la necesidad de reconciliar los intereses de la burguesía después de la crisis en el régimen echeverriísta, así como en función del incremento de las tensiones sociales originadas por el descenso del nivel de vida de la mayoría de la población.

En este sentido, es indispensable el reprocesamiento de una nueva hegemonía a través de la reestructuración de la

legitimización estatal frente a los grupos de poder; y es la Alianza para la Producción la alternativa que se busca implementar como vía que involucre a estos grupos, institucionalizando desde la cima la lucha de clases, y organizando un bloque de clases que permita la acumulación.

Es en función de la consolidación de expectativas de relativa bonanza en la economía, a través, sobre todo, de la utilización de los recursos del petróleo como se posibilita dicho pacto. Pero en tanto no solo participan los grupos de poder burgueses, la crisis también pone a prueba la capacidad de mediatización del estado hacia la lucha de clases, sobre todo a través del funcionamiento de la corporativización de la misma en centrales obreras y campesinas.

En este sentido el manejo del petróleo en el discurso oficial, como elemento que viabilizaría la justicia social es cada vez más frecuente, conforme avanza el sexenio, enmarcándose en el concepto de "planeación democrática para el desarrollo", como la varita mágica de la redistribución del ingreso con un sentido "social".

Lo anterior en realidad nunca llega a cristalizarse, sino por el contrario, esto da pie a una mayor concentración de capital en pocas manos.

En esta perspectiva político-ideológica también es importante destacar el uso que se hace del petróleo, como garantía a la obtención de financiamiento externo.

El incremento de las reservas probadas en los años de 1977 a 1981, así como el gran crecimiento del PIB entre 1978 y 1981, constituyeron una tentación para los organismos financieros internacionales, privados y oficiales, así como para las grandes empresas transnacionales.

Al respecto cabe señalar que la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial calculaba que la inversión externa crecería entre 1980 y 1982 en cerca del 50% en dólares corrientes, y únicamente la inversión de los Estados Unidos crecería en el año en más del 55%.

Sin embargo, es indiscutible que la característica de mayor importancia que se manifiesta con la extracción de petróleo, es que esta actividad es monopolio del Estado, y en función de la dinámica que la misma presenta como generadora de recursos, parece ser la oportunidad para que este incremento de alguna manera su autonomía relativa en lo que se refiere a sus decisiones, y con respecto a las presiones que ejercen los grupos de poder insertos en la economía para conseguir su propósito

central, el de dar continuidad al proceso de acumulación.

Tal situación se manifiesta sobre todo en el grado en que el Estado busca implementar objetivos de índole social en los planes y la política económica o aquellos cambios que demanda la lucha de clases, y que son necesarios desde el punto de vista del Estado como capitalista ideal, para asegurar las condiciones de reproducción del capital y con ello del sistema en su conjunto.

3.3 EL PROCESO DE PLANEACION

Considerando que de alguna manera se ha tratado de relacionar los efectos de los planes económicos en el período de estudio con la política económica en general, en apartados anteriores, cabría hacer un análisis de los planes en función del desenvolvimiento del propio proceso de planeación que ha implementado el Estado mexicano en sus diferentes etapas y la aplicabilidad de las estructuras de este proceso, así como los diferentes niveles en que se pretende ejercer. Las etapas a investigar serían las siguientes:

- Las bases jurídicas de la planeación.
- La fase de formulación de los planes.

- La discusión y aprobación.
- La ejecución e instrumentación.
- El control y la evaluación.
- La fase de programación-presupuestación.

a) Bases Jurídicas

Desde regímenes pasados se observa que se ha tratado de conformar por lo menos en el papel, una estructura de planeación técnicamente adecuada que facilite este proceso; ello condujo a la emisión de leyes y decretos, sobre todo de carácter administrativo, que confluyeran en tal objetivo.

Cabe destacar que mientras en el sexenio López portillista más que nada se buscó readecuar la estructura administrativa, en el actual se deroga la antigua ley de Planeación de 1934 y se sustituye por otra; es decir, existen cambios en las bases de la planeación, al menos jurídicamente, y no solo cambios administrativos.

Al comenzar su período, José López Portillo envía iniciativas para la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como a la Ley de Presupuesto, Con-

tabilidad y Gasto Público que en conjunto conformaron la base de la Reforma Administrativa.

Muchos autores coinciden en que el mayor avance de tal reforma consiste en la conjunción de la mayor parte de las actividades de planeación en una sola secretaría de estado, que se pretendía hiciera las veces de una oficina central de planeación y que era la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta tendría a su cargo entre otras actividades, la elaboración de planes nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo económico y social, el Plan general de gasto público y los programas especiales.

Asimismo destaca el carácter que se asigna a dicha Secretaría como secretariado técnico de los agentes responsables de las tareas de "planificación", los cuales eran: el gabinete amplio (conformado por los secretarios de Estado y el jefe del Departamento del Distrito Federal); el gabinete económico (formado por los secretarios de Programación y Presupuesto, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión, y por los directores del Banco de México y Nacional Financiera); el Consejo del Pacto Federal (constituído por los gobernadores de los estados y el Presidente de la República); y los mecanismos específicos de planea-

ción sectorial y estatal (cuyos principales representantes eran primero los COPRODE y posteriormente los COPLADE).

Finalmente cabe destacar que en enero 31 de 1978 se instala el Sistema Nacional de Evaluación (creado por decreto el 21 de octubre de 1977), el que sin embargo no queda unido a la Secretaría de Programación y Presupuesto como era lógico pensar, sino que depende directamente de la Presidencia de la República.

Por su parte, la actual administración, al asumir el gobierno, modifica los artículos 25 y 26 constitucionales, buscando reafirmar la función rectora del Estado (a través de la planeación); con ello se faculta a este para "planear el desarrollo y poner en marcha el Sistema Nacional de Planeación Democrática".⁶⁷ De igual forma el artículo 73 faculta al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional, sobre programación, promoción y concertación de acciones de orden económico sobre abasto y producción de bienes y servicios básicos.

Asimismo, la Ley de Planeación, emitida en mayo de 1983, y que se promueve con el objeto de convertirla en elemento medular del programa de gobierno en lo que a planeación se refiere, establece las normas y principios básicos conforme a

⁶⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988. Evaluación 1983. Pág. 50. México, 1984

los cuales se debe llevar a cabo la planeación nacional; la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), así como la coordinación que se pretende exista entre las entidades federativas y la Federación.

Sin embargo, el proceso de instrumentación de los planes origina reformas en la estructura de la administración pública, donde "se readecuaron y asignaron nuevas funciones a las secretarías y entidades públicas - dentro de los niveles global, sectorial o institucional -".⁶⁸ En este sentido, tal parece que cada vez se trata de delimitar más las actividades puramente administrativas del Estado y las que corresponden a la planeación del crecimiento económico.

Cabe destacar que cuando se conservan ciertas bases de la estructura propuesta en 1977 existen cambios, al menos formalmente en la nueva estructura, donde se busca encuadrar cada vez más a las dependencias y entidades del estado en la estructura sectorial propuesta para la planeación.

Esto último parece corroborarse en el hecho de que se expide una ley Reglamentaria de Banca y Crédito, que busca normar la actividad de las instituciones bancarias recién na-

⁶⁸ Op. Cit. Pág. 90.

cionalizadas y que se dice, se enmarca en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tratando de formar un cuadro general de acción para tales instituciones dentro del multicitado sistema de Planeación.

Lo mismo también es válido para la creación de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia, que tiene como objeto coordinar las tareas donde intervienen dos o más dependencias, y la modificación al acuerdo por el que se instituyó la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, con lo que se busca adecuar esta a los requerimientos de programación, presupuestación, control y evaluación, así como la expedición del acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades paraestatales.

En mayo de 1983, con la emisión del decreto aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo, el Estado trata de dar coherencia a las actividades inmediatas del mismo, adaptando reformas a diversas leyes; en este sentido se formula el decreto de la ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1984, y cuyo principal objetivo se dice, es hacer congruentes los recursos con los objetivos del PND.

Al respecto también se reforman las leyes de asentamientos humanos, vivienda, obras públicas, turismo, así como la Ley de Información Estadística y Geográfica que se reforma sobre todo en lo relacionado con la participación de los estados en la elaboración de programas nacionales y regionales de desarrollo de estadísticas y de información geográfica.

Finalmente cabe señalar que también se prevé la integración de un reglamento de la ley de Planeación, el que hasta ahora no se ha dado a conocer.

Con respecto a todo lo que hasta aquí se ha vertido, es posible observar que si bien se ha tratado de proporcionar a través de leyes y decretos los elementos técnicamente necesarios para ejecutar e instrumentar el proceso de planeación, es muy obvio que realmente no existe una ley, decreto o acuerdo específicos que reglamente una participación más directa de otros grupos en la planeación, distintos a los meramente burocráticos, y no solo al nivel de la formulación del plan, sino en todo proceso de planeación.

Esto de alguna manera limita el éxito de los mismos en tanto no se asegura tal participación más que con los buenos deseos del Estado y su restringida acción a través de los elemen-

tos de inducción utilizados por este en el plano económico-ideológico-político y social.

Por otra parte, también es necesario mencionar que muchas de estas leyes y decretos que se formulan, pocas veces llegan a aplicarse realmente; las dificultades prácticas, de conocimientos, de información, pero sobre todo de carácter político y de origen estructural impiden su desenvolvimiento en tanto su implementación puede chocar, coyunturalmente al menos, con los intereses de grupos individuales de la clase en el poder.

b) La Formulación de los Planes

Este punto es de singular importancia en tanto define el carácter que sigue la planeación en México, en virtud de que incluye desde el diagnóstico y la prognosis hasta la participación de los grupos de poder en el proceso de planeación.

En general puede decirse que los planes que se elaboraron en el sexenio pasado y los que actualmente se busca implementar, han seguido un proceso de formulación parecido, aún cuando presentan ciertas particularidades.

Al parecer en el sexenio pasado se rompe con una premisa básica de la planeación, en tanto no se presenta primero un Plan Nacional, del que deriven otros programas más específicos. En el llamado Sistema Nacional de Planeación que se buscaba implementar se distinguían tres niveles esenciales de planeación: la Planeación "Central", efectuada por la Secretaría de Programación y Presupuesto; la Planeación Sectorial en la que intervienen las principales dependencias responsables de cada sector y la Planeación Estatal, a cargo de las entidades federativas.

Considerando tal estructura, el que ciertos planes sectoriales y estatales se hayan elaborado previamente al Plan Global de 1980-82, significó en cierto momento que estos no se formularan en base a objetivos generales previamente establecidos, sino más que nada orientados hacia campos específicos de acción y en atención a políticas coyunturales; lo anterior también limitó su adherencia a las líneas estratégicas, políticas e instrumentos a utilizar que contemplaba el Plan Global.

En este sentido, la planeación más que un proceso continuo parece responder a la necesidad de sostener los niveles de beneficios que se presentaban en la coyuntura, a través de la implementación de planes de medio plazo, los que ni siquiera

ra se integran en una línea general de acción que uniformice los elementos dispersos en tales planes y conforme una estrategia global de crecimiento, no ya de desarrollo.

En el actual sexenio parece que se trata de rectificar de alguna manera esto, con la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, dentro de lo que se ha llamado el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Sin embargo, con ello no se garantiza que se subsanen tales deficiencias.

En este contexto, por un lado se incorporan a los niveles preexistentes de planeación - central, sectorial y estatal - otros dos que son el regional y el institucional; el primero para los planes y programas de carácter regional donde intervengan dos o más entidades federativas y los últimos para los programas de las empresas del sector paraestatal.

Sin embargo y a pesar de que formalmente los programas sectoriales tratan de seguir los objetivos y líneas estratégicas enmarcados en el Plan Nacional, se enfrentan en la realidad con muchos obstáculos, en virtud de que la mayoría de las veces este se vuelve demasiado general, dejando a los planes sectoriales la definición de su política específica, la cual en la mayoría de los casos no necesariamente responde

a los requerimientos del Plan Nacional; incluso dentro de los mismos programas sectoriales la interrelación de las acciones planeadas en uno y otro programa es muchas veces nula, aún cuando en los hechos dicha relación deba ser directa.

Otro factor que llama la atención es la gran cantidad de programas sectoriales que se pretende llevar a cabo y que más que planeación parece ser una parcelización de la política económica en tanto no existe una coordinación efectiva entre estos a través del Plan Nacional, y en virtud de que dichos programas carecen del establecimiento de un adecuado seguimiento de las acciones a implementar - las que por otra parte muchas veces son vagas y sin el detalle requerido -, que permita prever el éxito de tales programas y no solo queden en el papel.

Sin embargo, lo anterior no anula cierta posibilidad de avance, por lo menos en lo que respecta a método, técnicas y ejecución de los Planes; es así como los planes sectoriales y estatales, así como los regionales e institucionales, permiten un mejor diagnóstico de la situación económica, y con ello una mayor precisión en la prognosis, lo cual de alguna manera redundará en una mejor actividad planeadora. En una perspectiva de cambios en el modelo de acumulación esto

representaría la posibilidad de dar un contexto más social a la planeación.

Otro factor de influencia en la formulación de los planes es la gestión o dirección de la toma de decisiones por los grupos sociales, y más específicamente por los grupos de poder. A la par que los niveles considerados por la planeación en México de los que hemos hablado, existe también una estructura administrativa de la misma, identificada casi siempre con la administración pública, en función del propio carácter de la planeación que se busca implementar.

En este sentido existe toda una estructura de gestión que se identifica con la toma de decisiones al nivel del aparato burocrático. Pero en realidad este es solo el primer nivel de gestión para la planeación, y es la gestión institucional; esta se presenta entre los organismos y dependencias de gobierno.

Sin embargo se reconocen otros dos niveles: el correspondiente a lo que el Estado identifica como la gestión "social", y un tercero que está relacionado con la gestión de los grupos empresariales y financieros.

Realmente es posible deducir que estos niveles de gestión se identifican con las formas de participación en los planes de los grupos de poder y de las mismas instancias gubernamentales.

La gestión institucional se da a través de los niveles de coordinación global, sectorial y paraestatal, complementándose con gabinetes especializados, comisiones intersecretariales y comisiones específicas a algún programa; es decir, se trata más que nada de la dirección central, por llamarlo de alguna manera, del proceso de planeación, en virtud de que es el Estado el que realmente implementa obligatoriamente la planeación a sus organismos y dependencias. Por ello se hace presente una gestión formal y real del proceso de planeación a nivel institucional o del Estado.

En lo que hace a la participación del llamado "sector social" - entendido como el formado por aquellas organizaciones de obreros en los sectores secundario y terciario de la economía, vinculados a la producción de bienes y servicios -, este se encuadra, aún cuando no se reconoce en los planes, en la participación de aquellos grupos pertenecientes a la clase que no detenta el poder. Tal participación se presenta por lo general en el campo de la lucha de clases y muy pocas

veces a través de los canales formales que establece el propio Estado - entre estos y sobre todo, los acuerdos específicos -.

Esto significa que la manera de participar de los grupos obreros, campesinos y gran parte de organizaciones pequeñoburguesas, se presenta - y esto a pesar de "consultas populares" y otras cosas - en el contexto de presiones y concesiones de una manera real en la respuesta del estado capitalista ante el movimiento de la lucha de clases.

En este sentido, aquellos aspectos de carácter social sobre todo, y algunos de carácter puramente económico o político incluso, como el empleo, la salud, la educación y hasta algunos relativos a la posibilidad de reformulación del modelo de desarrollo vigente que se establecen en los planes, tienen mucho que ver con la participación de aquellos grupos que no se encuadran en el contexto de la clase hegemónica.

Sin embargo cabe destacar que dichos aspectos también son posibles de alguna manera gracias a la relativa autonomía de que goza el Estado, lo que le permite dar continuidad al proceso de acumulación, y al mismo tiempo utilizar la planeación en tal sentido; evitando con ello en cierta medida, posibles conflictos entre los objetivos perseguidos por el pro-

ceso de acumulación propiamente como tal y los objetivos sociales y de cambio, de una mayoría excluida del poder.

Lo anterior también se relaciona con el carácter de la participación de los empresarios, es decir de los grupos de poder privados - donde podríamos incluir de alguna forma a los grupos externos, como banqueros privados y organismos internacionales de carácter "oficial" (v.g., FMI, The World Bank, etc.) -, destacando entre estos el grupo que se encuentra en posición ventajosa frente a los demás grupos de la clase hegemónica: el grupo en el poder.

En este contexto el carácter monopólico de las economías capitalistas, y entre ellas la mexicana con la consecuente concentración y centralización de capital, hace que las múltiples organizaciones que se han formado a nivel de industria, ramas y sectores entre empresarios, tengan cada vez más importancia dentro de las decisiones de planeación.

Para el período de estudio esto resulta realmente cierto, en tanto es notorio que si bien no existe una participación, llamémosla directa de las organizaciones empresariales en los planes, sí es bien claro que tal participación se presenta a través de los acuerdos entre el gobierno y la inicia-

ter de las decisiones que toma la gestión en este sector influye decisivamente en la orientación de los planes económicos y de la actividad en general; esta influencia es cada vez más fuerte en tanto más se acerca a los requerimientos del bloque en el poder.

Así, la formulación de los planes en México, lo que formalmente corresponde casi directamente a las instancias del gobierno, lleva consigo las limitantes de compaginar, por un lado, los objetivos inherentes al proceso de acumulación, con todo lo que ello implica y por otro lado, otro tipo de objetivos predominantemente sociales, que le impone la lucha de clases y en particular originados en función de la fuerza con que cuenta la clase obrera, reflejada en su capacidad de negociación.

Pero lo anterior no significa olvidar el carácter del estado mexicano, más aún, la filosofía del mismo se ve reflejada en el tipo de planes que se pretende llevar a cabo, así como en las alternativas de crecimiento que se han elegido en estos. Y tal filosofía se ve plasmada en los propios planes desde el diagnóstico de los mismos hasta la prognosis; es sobre todo en esta última donde se nota con más claridad tal característica. Las alternativas de crecimiento es-

tiva privada, las negociaciones con nacionales y extranjeros, etc.; pero sobre todo a través de la presión de los grupos monopólicos, tanto nacionales como externos, en la política que trata de llevar a cabo el Estado.

Esto lo consiguen a través de instrumentos como el financiamiento, los mecanismos bancarios de todo tipo, sobre todo el crédito y las tasas de interés; y no solo eso, sino utilizando como armas de presión la fabricación en escalas mínimas de ciertos bienes "estratégicos" y socialmente necesarios. La utilización de la capacidad instalada, la especulación de los precios, etc.; externamente también la presión sobre los planes se resiente, sobre todo en lo que hace a recursos financieros; en tal sentido, las políticas de créditos, tasas de interés en los mercados financieros externos, etc., aunado al comportamiento del mercado internacional de bienes y servicios y las políticas proteccionistas de los países industrializados, son graves limitantes en cierto momento para los programas a implementar y revisten una buena dosis de presión de los grupos monopólicos internacionales.

Esto corrobora el hecho de que la participación de los grupos de poder insertos en la clase hegemónica es muy grande en el proceso de planeación, lo cual supone que el carác-

cogidas, las líneas de acción, las estrategias programadas, etc., son reflejo de la política económica y social que se busca implementar, y de la participación de los grupos de poder en el proceso de planeación.

c) La Discusión y la Aprobación

En México, los planes económicos en apariencia no tienen mayor nivel real de discusión que el del Ejecutivo Federal, parecen ser monopolio exclusivo del Estado. En efecto, al proceso de formulación no le sigue una etapa de discusión generalizada que implique una verdadera participación de la sociedad en su conjunto; tal fase formalmente se cumple cuando se presenta el Plan ante las cámaras de Diputados y Senadores, y en ella supuestamente deben agotarse todos los puntos sujetos a discusión antes de la aprobación de un plan.

Aun cuando realmente no sucede así, la aprobación de los planes sí va relacionada con la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que son los que en última instancia intervienen en la autorización para la puesta en marcha de los mismos.

Sin embargo es importante destacar que si bien

no hay un proceso de discusión específico previo a la ejecución del Plan, la adherencia o contraposición al mismo se presenta al nivel de la lucha de clases, paralelamente a la participación de los grupos sociales en el proceso de planeación. En este sentido, los comentarios, críticas y acciones concretas de los grupos hacia los planes, se expresan y reflejan en el movimiento de la lucha de clases, así como en las presiones sobre la política económica del Estado.

Es importante entonces destacar que la discusión ex post cuando ya se encuentran en proceso de ejecución los planes, limita en buena medida a los mismos - a pesar de que ello es también una prueba de la relativa autonomía con que actúa el Estado - al no existir antes de la ejecución del plan un proceso de retroalimentación que adecúe más los objetivos del mismo a la realidad y por tanto las medidas adoptadas sean más congruentes con tales objetivos.

d) La Ejecución e Instrumentación.

En mucho se ha mezclado la ejecución de la política económica y de la planeación en la economía mexicana, y con ello su instrumentación. En este contexto, más que existir un aparato administrativo del Estado acondicionado para la planea-

ción, se han ido transformando funciones dentro de la estructura burocrática para dar paso a las necesidades de los planes económicos; en este sentido, el hecho de que hasta el sexenio Lopezportillista se haya creado un organismo específicamente de programación, es muy significativo.

A pesar de lo anterior, al parecer ha habido avances en crear una estructura administrativa que conjugue las características necesarias, por lo menos técnicamente, para echar a andar la planeación.

Con tal objetivo se han dado algunos pasos, como la Reforma Administrativa en el sexenio pasado y en este la Ley de Planeación y las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública en diciembre de 1982, así como otras de las que hemos hablado anteriormente.

Sin embargo entre todo esto destaca la asignación de facultades de programación-presupuestación a una oficina central de planeación (la S.P.P.), lo que representa un progreso técnicamente notable al respecto; y más aún en el presente sexenio, cuando a tales facultades se adiciona la reglamentación integral del gasto público. Todo lo anterior de alguna manera busca ubicar en un lugar específico a las activida-

des particulares de la planeación, no como parte tan solo de la política económica o de la misma Administración Pública.

También existen problemas agudos en la ejecución de los planes, sobre todo de tipo operativo; entre tales problemas se identifica la gran heterogeneidad en los niveles de las diferentes unidades de planeación con las de programación, presupuestación, control y evaluación, lo cual origina muchas veces que las actividades del proceso de planeación en las diferentes entidades y dependencias se lleve a cabo por distintos responsables, y por lo tanto sin comunicación entre estas unidades planeadoras; esto se agrava si tomamos en cuenta que los planes sectoriales no tienen una coordinación directa por la oficina de planeación central, la que buscaría que dichos planes se apegaran lo mejor posible al Plan Nacional.

Además, se presenta un gran número de organismos, comisiones, etc., para la ejecución de los planes, sin ser muchas veces necesaria su existencia. Y finalmente, cabe señalar que si estos problemas se presentan entre organismos y dependencias del Gobierno Federal, los obstáculos son mayores con respecto a la vinculación de los planes estatales - en el presente sexenio a través de los COPLADE, que tienen su antecedente en los organismos del mismo nombre que tuvieron vigencia el

período anterior, y de los que hablamos en capítulos anteriores -, en tanto muchas veces el plan estatal no es más que un presupuesto a medio plazo y no un programa económico-social que a su vez tome como célula básica al municipio y no se cuenta en realidad con un sistema de seguimiento de las acciones, eficaz y confiable.

Por otra parte, si bien los problemas técnicos representan limitantes agudos en la ejecución de los planes, su instrumentación manifiesta obstáculos mayores, en tanto se relaciona directamente con el comportamiento de los grupos sociales ante la política del gobierno.

Si atendemos a que la etapa de instrumentación debe traducir los lineamientos y objetivos del Plan Nacional que por lo regular son a medio plazo en acciones concretas de dirección y asignación de recursos programados en forma anual, es posible observar que el Estado mexicano ha definido cuatro vertientes de instrumentación de los planes, que son:

- La Vertiente Obligatoria
- La Vertiente de Coordinación
- La Vertiente de Concentración
- La Vertiente de Inducción.

La primera incluiría el conjunto de acciones que efectúan las dependencias y entidades de gobierno, para tratar de alcanzar objetivos y metas del Plan Nacional y de los programas que se adhieren o derivan del mismo.

Esto significa que aquí se incluyen los programas de mediano plazo, sus respectivas anualizaciones y las adecuaciones al presupuesto federal. Cabe señalar que un instrumento específico de esta vertiente, en lo que hace a la anualización de los programas de cada dependencia, son los programas operativos anuales, y en especial en el actual sexenio, el Programa Operativo Anual Global, que se pretende sea el marco de referencia para la correspondencia entre los ingresos y gastos federales con los objetivos y prioridades del Plan Nacional.

La vertiente de coordinación se establece bajo Convenios Unicos de Desarrollo entre las dependencias federales y los estados, sobre aspectos de planeación del desarrollo. Sin embargo, más que nada estos convenios se refieren a aspectos de obras públicas, urbanismo o cuando mucho sociales, pero casi nunca a aspectos relacionados con la orientación del gasto público, la participación de los estados y municipios en los impuestos federales, empresas públicas, etc.,

Como se puede notar, hasta aquí la instrumentación de la planeación se circunscribe al ámbito del aparato de gobierno; en este sentido las acciones, por lo menos en el papel, puede decirse que tienen cierta garantía de llegar a feliz término.

En contraste, la vertiente de concertación implica la celebración de convenios o contratos ex ante o ex post al Plan por parte del Estado con grupos sociales, especialmente del sector privado o empresarial, con la finalidad de realizar acciones previstas en el Plan.

Sin embargo estos convenios no garantizan en forma alguna una adherencia total de tales grupos a las actividades propuestas por el Plan. Tal adherencia está condicionada, en la medida que ello convenga o no a las perspectivas de beneficios del grupo.

En este contexto, la última vertiente, la de inducción, solo representa una capacidad potencial que tiene el Estado para influir, a través de instrumentos y acciones de política económica principalmente sobre el comportamiento de los grupos sociales, y sobre todo de aquellos que concentran el poder económico, para lograr que estos se orienten al cumpli-

miento de los planes. Pero no solo eso, sino que a la par que la implementación de medidas de política económica, es utilizada toda una estructura político-ideológica de dominación para lograr que aquellos grupos más desfavorecidos también se integren a la implementación de los planes, aún cuando en el fondo el carácter de estos sea contrario en gran medida a sus propios intereses.

Por ello, y en función de que lo anterior no representa una certidumbre real de que los grupos seguirán el comportamiento deseado, la evaluación de esta vertiente se debe realizar a través de los resultados de la política económica en general, sobre todo de aquellas medidas que tienden a estimular la actividad económica, así como el desenvolvimiento de la estructura de dominación.

Como se ve esto limita en buena parte el éxito de los planes, en tanto el propio proceso de lucha de clases en el capitalismo impone serias restricciones a la participación de los grupos no solo en la formulación o instrumentación de los planes, sino en todo el proceso de planeación.

e) El Control y la Evaluación

En los últimos años esta fase de la planeación en México parece tener su mejor aliado en la técnica de Presupuesto por programas; esta es la que en la gran mayoría de los casos se aplica y es tal su generalización, apoyada por el propio Estado a través de la oficina central de planeación, que sirve de base para la presentación de los programas operativos anuales en todas las dependencias federales. Sin embargo la evaluación que se realiza adquiere muchas veces tintes políticos e insuficiencias técnicas del personal que lo aplica.

Existe un hecho adicional que influye definitivamente en todo el sistema de planeación y por ende en el control y la evaluación de los planes, y que es la ausencia de una información estadística y geográfica, oportuna, regular y confiable.

Efectivamente, la ausencia de un verdadero servicio nacional de información (por más leyes que se modifiquen) implica la falta de sustento a la toma de decisiones en las actividades del proceso de planeación. Al mismo tiempo, tal ausencia de información efectiva incide en el logro de un control eficaz de las acciones realizadas y en aspectos negativos para

la reorientación del gasto público y del impacto socioeconómico de los planes.

Finalmente cabe destacar que hasta el presente en 1984 se publica un primer informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo por parte de la oficina central de planeación, en el que sin embargo no se detallan cuantitativamente los logros alcanzados, y cuando más se presenta un panorama general cualitativo del grado de avance del Plan.

f) La Fase de Programación-Presupuestación

Si bien hasta aquí hemos planteado las diferentes etapas del proceso de planeación global, es posible ahora realizar un breve análisis de los niveles más específico en que esta se aplica actualmente. Estos son: el nivel sectorial, el regional, el institucional y los programas operativos anuales, que se traduce posteriormente en el presupuesto de Egresos de la Federación.

Con ello el Estado ha pretendido englobar todos los niveles de planeación-programación-presupuestación, ejerciendo una planeación a nivel nacional, una programación sectorial y regional, y utilizando los programas institucionales

y los programas operativos anuales esencialmente, para dar cumplimiento a la fase de presupuestación.

Debemos considerar que la confección de un Plan Nacional requiere de la definición de un modelo global, que partiendo de ciertas estrategias a largo plazo - dentro de los objetivos del sistema capitalista -, cuantifique en una primera aproximación las variables macroeconómicas pertinentes a mediano plazo, traduciendo en lo posible las orientaciones ideológicas y las políticas económicas y sociales que el Estado busca ejercer.

En México, el modelo global de planeación se define a partir de las estrategias más generales del capitalismo - de reproducción del capital -, pero no solo eso sino que en tanto las coyunturas económicas que se presentan condicionan tales estrategias, pasan también a ser un factor determinante en el curso de la planeación.

En tal sentido, como se ha visto, los planes económicos de "desarrollo" se ven enmarcados en una doble perspectiva; por un lado buscan definir vías para un sostenimiento prolongado del crecimiento económico, y por otro buscan aliviar las tensiones de coyuntura, producto de la exacerbación de las

contradicciones en los períodos de crisis.

Así, el propio carácter de la planeación capitalista le impone la necesidad de subordinar todo tipo de objetivos a los específicos de reproducción del capital, lo que significa que se releguen a segundo término los objetivos más sociales y sobre todo que se limite la participación de los grupos de obreros y campesinos en el proceso planeador.

Y además, que en determinado momento tengan cabida en él aquellos grupos de la clase hegemónica que detentan un gran peso dentro del bloque en el poder, aún cuando no siempre en forma directa o como grupo individual.

A la par de lo anterior, son utilizados todos los instrumentos ideológico-políticos al alcance del Estado para legitimizar dicho proceso - el que a su vez sirve como mecanismo de legitimización del propio Estado -.

Pero también el conjunto de las variables económicas contenidas en el modelo global condiciona el crecimiento de los sectores, pues implica determinada composición de la demanda final e intermedia que estos deben satisfacer; es decir, un Plan Nacional, al ser instrumentado, exige determinados com-

portamientos sectoriales en el ritmo de expansión y composición de sus líneas de producción; en los volúmenes, estructura, composición y localización de las inversiones; en la magnitud y modalidades de sus financiamientos, y por lo tanto, en las transformaciones que deben realizarse en aspectos institucionales y privados de su funcionamiento.

Pero no solo a nivel sectorial se resiente el efecto de un Plan Nacional, sino que también en la regionalización, y específicamente en la Programación Regional se efectúa este proceso, reflejándose en el ritmo de expansión económica de cada región; su composición en cuanto a la estructura, volúmenes y localización de las inversiones; grados de desarrollo social-económico y político; diversificación de la actividad económica, etc., y con ello en la creación de instancias y organismos de atención a estos renglones dentro de los marcos privado e institucional.

Debemos considerar que el Estado cuenta con acciones de regulación, producción y acumulación, de redistribución y financiamiento, para propender al logro de estas conductas y promover entre los grupos sociales la adherencia a las mismas, buscando lograr que el crecimiento proyectado de la economía transite por los canales previstos.

Con lo anterior, es posible deducir que las acciones estatales de producción y acumulación deben traducirse en programas individualizados (sectoriales y regionales) que garanticen la consecución de las metas sectoriales o regionales y que respondan específicamente a las orientaciones derivadas de las estrategias que marca el Plan Nacional.

En este sentido la orientación de programas sectoriales y regionales debe surgir de la concepción total del sistema, y no solo de una visión parcelizada de la situación.

Sin embargo en México, como hemos visto, este tipo de programas han resultado en una grave desvinculación con respecto al Plan Nacional. Sectorialmente se han traducido las estrategias más generales del Plan en objetivos y metas más de carácter individual para el sector que en una relación de concordancia con el todo. Es decir que los procesos de programación-presupuestación se mantienen bajo la influencia de la inercia burocrática y del interés personal, en detrimento de los objetivos nacionales.

Además, estos programas, si bien tratan de globalizar la actividad económica y social en sus respectivos sectores tecnológicos, no aseguran la consecución de sus objetivos y

metas, en tanto que por un lado las vertientes que utiliza la planeación - obligación, coordinación, concertación e inducción - no resultan eficaces en el control del sector privado por la planeación, y por otro descargan en el mismo el mayor peso en lo que hace a las actividades de producción y acumulación. Esto significa exacerbar el carácter anárquico de la economía capitalista.

También debe destacarse que estos programas no incorporan directamente a los grupos sociales en el proceso de programación sectorial. Su participación no se considera en forma directa al elaborar los objetivos económicos, sociales y políticos que contienen los planes.

Así, no se considera una participación de este tipo para calcular el comportamiento de las variables económicas como el consumo de la demanda, la inversión - su estructura, composición, etc. -, la distribución del ingreso, etc., ni tampoco en lo que hace a la fijación del volumen y calidad de los servicios sociales, y mucho menos en lo que se refiere a las formas viables de participación y organización política de los grupos en el desenvolvimiento del sector.

En cuanto a los programas regionales, estos se

han tratado de llevar a cabo a través de la coordinación de acciones entre los estados y la Federación. Sin embargo operativamente estos se enfrentan a problemas técnicos, económicos y político-sociales.

Económicamente, se enfrentan a la carencia de recursos; las limitaciones financieras son de nodal importancia en tanto determinan el alcance de los programas regionales y su efectividad; además, en virtud de la deficiente estructura fiscal, los recursos de la mayoría de los estados y sobre todo de los municipios, no permiten que estos implementen por sí solos acciones de gran envergadura.

Sin embargo, la limitante económica más fuerte de este tipo de programas es que la propia estructura capitalista condiciona el enfoque de los mismos.

Estos en realidad no implican un verdadero desarrollo de las regiones, sino más bien se dedican a la formación de infraestructura para fomentar la inversión privada o a la extensión de mercados. Esto no quiere decir que, debido a las características propias de la planeación capitalista, en determinado momento el avance de los grupos obreros y campesinos no permitan la obtención de verdaderos beneficios sociales a tra-

vés de estos planes.

En el aspecto técnico se presenta la dificultad de contar con personal adecuado para la elaboración de dichos planes; además se presenta un deficiente sistema de información a estos niveles.

Finalmente en lo político-social, la programación sectorial enfrenta una estructura sumamente centralizada; no se parte para llevarla a cabo de las células básicas de planeación regional que son los municipios, sino que es a partir de programas planteados "desde arriba" entre uno o varios estados, o por la misma Federación, como se busca lograr que estos sigan las líneas del programa.

Esto se relaciona con la participación de los grupos sociales en los programas regionales. A través de los COPLADE el Estado ha tratado de fomentar cierta participación en este tipo de programas.

Sin embargo, lo más que se ha avanzado en este sentido es un cierto grado de participación social en lo que hace a obras públicas, equipamiento, desarrollo urbano, ecología, etc., pero no hacia la determinación de variables económi-

cas como los niveles de mando, producción, inversiones del Estado en la región, volumen de crédito, etc., ni mucho menos en lo que se refiere a la organización política de los grupos locales.

En este sentido, aparentemente estos mecanismos de coordinación solo sirven para apoyar las políticas de fomento al capital, y además como un mecanismo más de legitimización complementario a los programas regionales.

Retomando la vinculación que existe entre el Plan Nacional y los diversos niveles de planeación, la relación quizás más concreta y palpable, es la que relaciona las metas sectoriales con los ritmos de las actividades públicas, y al gasto público con las variables del modelo global. Esto es, la fase de presupuestación.

Esta etapa se trata de cumplir a través de los programas institucionales - para las empresas paraestatales y los Programas Operativos Anuales - para las dependencias del sector Público -.

Con ello se pretende presupuestar las erogaciones en base a la programación anual de las metas de los progra-

mas sectoriales.

Es decir, se busca traducir las estrategias, objetivos y metas más generales en concordancia con los recursos asignados a las dependencias y entidades.

Si bien se ha tratado de que la programación a este nivel sea la que oriente, induzca y rijas las actividades en los sectores económicos, la propia condición de no contar con una adherencia tácita de los grupos sociales, sobre todo privados, implica que los recursos emanados a través de estos programas se canalicen en gran medida a tratar de inducir a estos para que encuadren sus actividades en los objetivos y estrategias de los programas nacionales.

3.4 LOS GRUPOS SOCIALES ANTE PLANES Y POLITICAS

Una característica inherente al sistema económico mexicano en los últimos años lo ha representado la crisis económica; en efecto, esta parece hacerse cada vez más frecuente, arrastrando a la actividad económica a graves depresiones.

En tal sentido cabe destacar que si bien el escenario principal de las crisis según la teoría marxista lo constituye

la crisis económica de la estructura, se habla más bien de una crisis que se presenta en varios planos, no solo el económico sino el político y social; es decir, al nivel de la superestructura también se resiente la crisis.

Sin embargo ello no significa que esto sea automático y mucho menos que siempre se presente; es decir la crisis económica puede no traspasar a lo político social, dependiendo de "la capacidad de resistencia, de conciencia y de intervención de que estén dotadas en el proceso histórico, las fuerzas antagónicas"⁶⁹ del sistema; sin embargo, cuando se produce una crisis política "constituye un efectivo proceso con ritmo propio, con tiempos fuertes y tiempos débiles con altos y bajos y que puede a veces extenderse por largo tiempo; este proceso constituye en toda su extensión una situación coyuntural particular de condensación de contradicciones".⁷⁰

Esto se manifiesta en una formación social capitalista, sobre todo en el carácter de las actitudes que toman los grupos de poder con respecto a las estrategias generales que adopta el Estado.

Si observamos la economía mexicana desde tal punto de

⁶⁹ Poulantzas, N. "Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis del Estado". El marxismo y la crisis del Estado. UAP. Pág. 30. México, 1977.

⁷⁰ Op. Cit. Pág. 33.

mas sectoriales.

Es decir, se busca traducir las estrategias, objetivos y metas más generales en concordancia con los recursos asignados a las dependencias y entidades.

Si bien se ha tratado de que la programación a este nivel sea la que oriente, induzca y rija las actividades en los sectores económicos, la propia condición de no contar con una adherencia tácita de los grupos sociales, sobre todo privados, implica que los recursos emanados a través de estos programas se canalicen en gran medida a tratar de inducir a estos para que encuadren sus actividades en los objetivos y estrategias de los programas nacionales.

3.4 LOS GRUPOS SOCIALES ANTE PLANES Y POLITICAS

Una característica inherente al sistema económico mexicano en los últimos años lo ha representado la crisis económica; en efecto, esta parece hacerse cada vez más frecuente, arrastrando a la actividad económica a graves depresiones.

En tal sentido cabe destacar que si bien el escenario principal de las crisis según la teoría marxista lo constituye

la crisis económica de la estructura, se habla más bien de una crisis que se presenta en varios planos, no solo el económico sino el político y social; es decir, al nivel de la superestructura también se resiente la crisis.

Sin embargo ello no significa que esto sea automático y mucho menos que siempre se presente; es decir la crisis económica puede no traspasar a lo político social, dependiendo de "la capacidad de resistencia, de conciencia y de intervención de que estén dotadas en el proceso histórico, las fuerzas antagónicas"⁶⁹ del sistema; sin embargo, cuando se produce una crisis política "constituye un efectivo proceso con ritmo propio, con tiempos fuertes y tiempos débiles con altos y bajos y que puede a veces extenderse por largo tiempo; este proceso constituye en toda su extensión una situación coyuntural particular de condensación de contradicciones".⁷⁰

Esto se manifiesta en una formación social capitalista, sobre todo en el carácter de las actitudes que toman los grupos de poder con respecto a las estrategias generales que adopta el Estado.

Si observamos la economía mexicana desde tal punto de

⁶⁹ Poulantzas, N. "Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis del Estado". El marxismo y la crisis del Estado. UAP. Pág. 30. México, 1977.

⁷⁰ Op. Cit. Pág. 33.

vista, tendremos que hablar casi específicamente de las dos clases fundamentales en una formación del modo de producción capitalista, es decir la clase obrera y la burguesía. Por consecuencia se debe identificar a estas con el comportamiento de los grupos de poder que se encuadran en los marcos de cada una de ellas.

En este contexto, cabe destacar que la respuesta de los grupos empresariales ante la política económica y la planeación implementadas por el Estado, al parecer se desenvuelve paralelamente al comportamiento de la economía, y sobre todo a la par de las perspectivas de ganancias que existen en la economía. No así la de los grupos obreros, que en general mantuvieron la misma actitud durante todo el período.

De esta manera, en tanto la crisis económica que se presenta al inicio del sexenio implicaba la ejecución de medidas de carácter restrictivo buscando viabilizar la continuidad de la acumulación, ello condicionaba una respuesta adversa de los grupos sociales más desfavorecidos.

En este contexto se presentan síntomas de inconformidad obrera; si bien ya desde 1976 el movimiento sindical apuntaba un repunte con organizaciones como el SUTERM y su tendencia de-

mocrática entre los electricistas, las declaraciones de Guadalajara de 1975, los golpes políticos - como las requisas, las campañas ideológicas, etc. - disminuyen en mucho la capacidad de lucha del movimiento obrero.

Lo anterior de alguna manera se comprueba si se considera que en 1976 las huelgas registradas ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje eran 6,299 y en 1977 fue de 3,615; para 1978 este número se reduce a 3,183. Sin embargo lo anterior también corrobora el hecho de que la crisis incide en las luchas de los grupos obreros, tomando en cuenta que las demandas más importantes de tales grupos se referían a una reformulación del drástico programa de austeridad, sobre todo en lo referente a los topes salariales.

El mismo Congreso del Trabajo pedía al gobierno redefinir la política hacia el sector laboral, en tanto se observaba una caída constante del salario real y de los niveles de vida en general de la población; el mismo Congreso del Trabajo comienza a enarbolar demandas relacionadas con una mayor participación obrera en las empresas, principalmente planteamientos que años antes solo hubiera sido posible oírlos de organizaciones independientes.

Es decir, el proceso de deterioro que generó la crisis así como la política económica utilizada para revertir este proceso, en la medida en que incide en los niveles de vida de la mayor parte de la población, origina eventualmente una radicalización de las demandas obreras. Incluso en cierto momento (como pasa en 1979 en el Segundo Congreso General Ordinario del STUNAM) se presentan opciones que abandonan el plano puramente económico para evolucionar hacia demandas más de tipo político.

Adicionalmente, la situación de los trabajadores no se veía sustancialmente favorecida a pesar del notable aumento del empleo, en tanto la propia filosofía del Estado con respecto a la distribución del ingreso, basada en una mayor cantidad de empleo y no en un salario real más remunerador, condicionaba el mejoramiento del nivel de vida de la clase trabajadora.

Más bien la política de topes al salario coadyuvó a la recuperación primero y conservación después, de una tasa de beneficios atractiva.

Lo anterior significó una constante protesta de los grupos obreros, que demandaron mayores salarios durante todo el sexenio. Cabe señalar que la historia se repite en los primeros tiempos de la actual administración, con un programa de

ajuste que como siempre hace caer el costo de la crisis en los grupos sociales más desfavorecidos.

En este sentido cabe hacer notar que los sindicatos más combativos, aún cuando por lo general se encuadran en los planteamientos de carácter puramente economicista, se encuentran en sectores estratégicos del sistema, lo que les permite tener una mayor capacidad de negociación frente al Estado, aún cuando también ello los hace más vulnerables hacia la política restrictiva y de recesión que en determinado momento este puede ejercer (tal es el caso del SUTERM, SUTIN, Sindicato de Telefonistas, la fracción democrática del SNTE, el STUNAM, etc.).

Ante la instrumentación de planes pasaba algo un tanto diferente; mientras las centrales obreras corporativizadas por el Estado se adherían a políticas y planes casi sin mayor preámbulo, las centrales independientes y otras organizaciones de este tipo vislumbraban la subordinación que se hacía en los planes de los objetivos sociales a los objetivos económicos.

En tal sentido no existió una actitud definida de la clase obrera en bloque hacia los planes, sino más bien cierta indiferencia en tanto no veían en ellos un verdadero espíritu de cambio.

Sin embargo, no por ello el sector obrero careció de planteamiento en relación al modelo de desarrollo; en realidad es a partir del descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo cuando este sector se propugna por una nueva estrategia de desarrollo basada en tales recursos, que no buscara solo el incremento en los beneficios del sector privado de la economía, sino el bienestar social en conjunto.

En este nuevo modelo tendrían cabida una ampliación de la función del Estado en la economía, a través de políticas como la ampliación del gasto y del radio de acción de la empresa paraestatal, la formulación de verdaderos planes sociales y no solo de carácter predominantemente económico, la ejecución de una reforma fiscal efectiva, la profundización de la reforma agraria, etc.,. Es decir la implementación de un modelo más "popular", que presupone el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y los grupos obreros.

Sin embargo estos planteamientos entraban en conflicto con la parte empresarial. La respuesta de los grupos de este sector - representada por organizaciones como la COPARMEX, CANACINTRA, CONCANACO y el Consejo Coordinador Empresarial principalmente -, en general pasa de una actitud de aparente enfrentamiento político con el grupo burocrático a una actitud

más cautelosa conforme avanza el proceso de recuperación, para dar paso luego a una casi completa adherencia en el período de relativo auge hacia las políticas y planes que implementa el mismo Estado. Y finalmente caer en nuevos conflictos dentro del bloque de poder sobre todo.

Pero todo ello tiene su razón de ser; al inicio del período, estos grupos concuerdan en que es necesario restablecer la confianza en el sistema y se adhieren a las políticas de recuperación del Estado. El carácter restriccionista de tales medidas se acerca mucho al ideal de muchos grupos de la clase en el poder con respecto a las medidas que se deben efectuar para alcanzar su concepción del desarrollo económico. En este sentido el objetivo de recuperación en la tasa de ganancia fue muy bien recibido por dichos grupos, además de que como anteriormente hemos visto, también pueden presionar a través de ciertos mecanismos para lograr la implementación de medidas como la citada.

Así en un primer momento la política de recuperación actúa como catalizador de los conflictos interburgueses, incluido el Estado. En tanto más se consolida una situación relativamente estable con altos beneficios, las situaciones difíciles dentro de la clase en el poder, en el plano político por lo me-

nos, se hacen menos agudas en tanto el estado se encuentra eficientemente actuando su papel de capitalista ideal.

Adicionalmente cabe señalar que junto con la política económica, el gobierno promueve toda una serie de instancias a su alcance en el plano político ideológico para buscar legitimizar el carácter del Estado en la economía.

En este sentido propuestas como la "Alianza para la Producción", el "riesgo compartido" en el campo, los pactos sociales con obreros y empresarios, y sobre todo la llamada "apertura democrática" de la reforma política - que en realidad no incorpora sustancialmente una mayor participación de la clase obrera al juego político en tanto no existe un verdadero partido de masas que represente la clase obrera -, conjuntamente con el carácter de la política económica y el nuevo matíz asignado al petróleo, que como se ha explicado se desenvuelve tanto en el plano económico como político y social, sirven de base a tal objetivo.

En este contexto para los años de mayor estabilidad, 1979-1981, los empresarios llegan con una actitud más confiada ante el Estado. Existe cierta estabilidad política y las más altas tasas de crecimiento en la historia del país, aun cuando

variables como la inflación no han sido controladas.

Pero aquí la reacción empresarial se da en función más que de políticas específicas con respecto a los planes económicos que implementa el Estado en esta etapa, en tanto estos enmarcaban la estrategia a mediano plazo en una situación propicia, por los efectos de la expansión petrolera principalmente.

Los empresarios al darse a conocer el Plan Global, ven a este como un plan de aparente corte "socialdemócrata". . . "hecho a la medida". . . "y más que dictar nuevos lineamientos han venido a confirmarlos y a justificar políticas sectoriales y hasta medidas de coyuntura ya existentes". . . Técnicamente se trata de un inusitado trabajo que viene a prestigiar la programación como instrumento de gobierno".⁷¹

Sin embargo a pesar de esto se alinean a la ejecución del mismo en tanto contiene implícitamente a otro de los planes que más tienen interés para el sector, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, en función a las políticas que este señala para tratar de alcanzar la industrialización.

El presidente de la COPARMEX declaraba al dejar su cargo en 1980: "El empresario está dispuesto a contribuir a que el

⁷¹ Expansión, S.A. Revista Expansión. Vol. XII. Núm. 292. Pág. 19. México, 1980.

PGD sea eficaz para reafirmar nuestra independencia nacional en lo económico, como en lo político y cultural, a través de un crecimiento alto y sostenido que genere más empleos".⁷²

Sin embargo, en 1982 la crisis estructural incide de nuevo entre las relaciones del estado y los otros grupos de la clase en el poder; si bien los grupos empresariales y sobre todo los financieros habían adquirido un gran poder económico en todo el sexenio, a través sobre todo de políticas estatales de estímulo, esta concentración económica, ya en el plano político, ocasiona cambios en la composición de los grupos que intervienen en el bloque de poder.

En este sentido los grupos financieros, asociados a fuertes grupos empresariales, llegaron a convertirse en el grupo de poder de mayor fuerza que enfrenta conflictos con el grupo de la burguesía burocrática directamente ligada al ejercicio de poder político en función de que los primeros anteponen en cierto momento sus intereses particulares de grupo a los de la clase hegemónica en su conjunto.

En este sentido tales conflictos se manifestaban en la presión de los grupos financieros para la modificación de las bases del modelo de acumulación, en el sentido de dar al Estado

⁷² Op. Cit. Pág. 77.

un carácter más alineado al servicio de capital.

Ello incidiría en la capacidad del propio Estado para continuar cumpliendo con el papel que le asigna el propio proceso de acumulación. En este sentido los conflictos del bloque de poder se resuelven a fines del sexenio con base en la relativa autonomía del Estado frente a la clase hegemónica, lo que se manifiesta a través de la nacionalización bancaria y el control de cambios.

Sin embargo quedan aún vigentes presiones de grupos empresariales, sobre todo los afiliados al CCE, para tratar de modificar el modelo a seguir; esto de alguna manera se refleja en la política del actual sexenio y resulta explicable si se comprende el hecho de que la situación de crisis económica, política y social del último año del sexenio anterior, ponía al Estado frente a la necesidad de utilizar instancias de legitimización frente a las clases, y sobre todo frente a la clase en el poder.

En este sentido la institucionalización de la lucha de clases había dado muestras de poder seguir funcionando aún en la crisis, a través de la mediatización del movimiento obrero, basada en propuestas de carácter económico de las centrales obre-

ras, lo que propiciaba que la lucha económica no traspasara a la lucha política.

Así, después de una pequeña pugna entre el poder Ejecutivo y el Congreso del Trabajo, la firma de un "pacto de solidaridad" donde el primero anuncia medidas de apoyo a los trabajadores y compromete a estos a respaldar las políticas de Estado, así como el largo período de discusiones incluso en las cámaras, de la nueva política a instrumentar - lo que parece más dirigido hacia la búsqueda de un acuerdo tácito del sector empresarial que otra cosa -, parece corroborar lo establecido anteriormente.

Lo mismo se puede detectar en las declaraciones del Presidente de la República al inaugurar los trabajos de PND al inicio de 1983; en estas se reafirma que "la muestra no es una planificación dictatorial que imponga directrices al margen de la sociedad".

Esto significa dar la "confianza" necesaria a los grupos empresariales de cierta estabilidad, participación, etc., Es decir un clima político social agradable a la inversión, como complemento a las medidas de política económica.

Hasta aquí podemos señalar un aspecto importante: las diferencias de las posiciones obrera y empresarial primordialmente, frente a la crisis, así como frente a la ruta que ha de seguir el modelo de desarrollo sobre todo a partir de la creciente explotación de petróleo.

Algunos autores le han llamado la "disputa" por la nación; sin embargo es preciso hacer notar que en realidad no existe tal disputa; lo que se presenta realmente es un proceso de lucha de clases, causado por las contradicciones del mismo sistema económico. Las posiciones obreras y empresariales derivan del carácter de clase de tales grupos y su relación con respecto a los medios de producción.

En este contexto el carácter mismo del Estado y del sistema capitalista no posibilita el que se incorporen en los planes todos los puntos que constituirían un programa al estilo del Congreso del Trabajo o la CTM a un solo tiempo. Esto representaría todo un proceso de lucha social que hace que el movimiento obrero adquiera, en base al juego de concesión represión que realiza el Estado, cierta capacidad de negociación, que le permite a su vez presionar al mismo para que incorpore este tipo de objetivos.

Pero ello de ninguna manera implica que este último pierda su carácter de clase y se sitúe como un ente neutro y por encima de las clases, como muchos autores lo suponen.

En relación a lo anterior debe aclararse que no conviene que se confunda un programa de este tipo con una verdadera base programática de la clase obrera que tenga como objetivo la toma del poder político y la transición al modo de producción socialista. Y ello en México, por lo menos en el período en estudio, no se presenta; la ausencia de un partido marxista-leninista que aglutine a grandes sectores de la clase obrera, o de una central obrera independiente que llegue a convertirse en la vanguardia revolucionaria con objetivos predominantemente políticos y no solo económicos, limita en gran parte lo anterior.

En este sentido, al hablar de que el Estado incorpora objetivos económicos y sociales de la clase obrera o de los grupos empresariales en políticas y planes, hablamos de un proceso que tiene su origen en la lucha de clases y no de una disputa por el destino de la nación, en base a tal o cual proyecto, como si el Estado fuera libre en cierto momento de establecer a su libre albedrío el modelo de desarrollo a seguir. Este en realidad lo dictará únicamente en correlación de fuerzas sociales.

En este contexto el Estado incorpora tales o cuales objetivos en tanto ello permita continuar con el proceso de reproducción de capital y del sistema en su conjunto.

Finalmente cabe destacar que los conflictos que se presentan dentro del bloque en el poder han incidido y seguirán incidiendo en el contexto económico. En este sentido, el grupo de la burguesía burocrática que se encuentra actualmente en el bloque de poder tiene como principal tarea en el plano político legitimizar ante las clases los cambios efectuados en el bloque de poder y con ello reafirmar su carácter de rector de la economía; y en lo ideológico redefinir las bases de un "Pacto Social" que se ha deteriorado con la crisis, lo que actualmente se busca realizar a través de un proceso "participativo" de planeación.

3.5 LOS PLANTEAMIENTOS DE LA NUEVA ADMINISTRACION

Una vez instalada la nueva administración a fines de 1982, el Estado instrumenta diversas medidas de política a fin de buscar un mayor control sobre las principales variables económicas y hacer frente a la situación de crisis que atraviesa el país.

En lo que se refiere a la política económica, la puesta en marcha del PIRE (Programa Inmediato de Reordenación Económica) como respuesta de corto plazo ante la crisis, definió la política que seguiría el actual Gobierno para tratar de reactivar el proceso de acumulación.

En este sentido, las propuestas para combatir la inflación, proteger la planta productiva, estabilizar el mercado cambiario, así como el aumentar el ahorro interno y la disponibilidad de divisas a través de una estricta política de austeridad, sobre todo en lo que se refiere al gasto público, la "reorientación" planteada para el programa de inversiones del sector público, la llamada "reforma" tributaria y de ingresos en las empresas públicas, las medidas tomadas para reestructurar el sistema financiero y sobre todo las restricciones salariales - medidas todas ellas muy parecidas a las tomadas al inicio del sexenio anterior -, se observan más que nada como un proceso con el cual se trata a toda costa de lograr la recuperación de la economía.

A fines de 1982 el Estado mexicano se encuentra ante un gran deterioro del motor de acumulación - el petróleo -, que no su agotamiento, como era el caso de la agricultura al inicio de los '70. Esto condiciona la expansión de los recursos obtenidos

por esa vía, al revelarse la incapacidad estructural del resto de la producción, sobre todo industrial, que no presenta alternativas viables de sustitución de dicho motor, sino más bien una dependencia cada vez mayor con respecto a los excedentes petroleros. Así, el PIRE trata de suavizar el efecto que produce en la economía el deterioro en el nuevo motor de acumulación.

Sin embargo de alguna manera ha quedado de manifiesto a lo largo de este trabajo, que la presente no solo es una crisis coyuntural, sino de carácter estructural. En este sentido es muy significativo que aún siendo de corto plazo, las principales medidas del PIRE se refieran sobre todo al control financiero tanto a nivel global como específicamente de las finanzas públicas.

En realidad esto obedece a la versión oficial de que la crisis es producto de una estrategia de crecimiento rápido, basada únicamente en la explotación del petróleo; tal crecimiento por su mismo dinamismo se explica - hace que se pierda el control de las variables más importantes causando fuertes desequilibrios, contribuyendo a esto la difícil situación internacional.

Es decir, parece ser que la crisis es de coyuntura, más

de forma que de fondo y no inherente al propio proceso de desarrollo de la estructura económica.

En este sentido gran parte de la política económica se funda en una política restrictiva del gasto público y en la utilización de instrumentos de control monetario - tasa de interés, base monetaria, etc. -, las que en conjunto con otras de igual o menor importancia tratan de sentar las bases para un reprocesamiento del modelo de acumulación, lo cual presupone en las condiciones de una estructura capitalista, tener como condición básica el incremento de los beneficios.

Finalmente, cabe destacar que el PIRE también responde a la influencia que ejerce la lucha de clases en la política económica. Es notorio el carácter restriccionista de las políticas que lo componen así como su estrecha vinculación en muchos aspectos con los paradigmas propuestos por el FMI en el acuerdo firmado en 1982 con este organismo; lo anterior representa en realidad las presiones de una multitud de bancos acreedores de nuestro país, pero también se reflejan en el programa las presiones de los grupos de poder internos; las recién nacionalizadas instituciones bancarias, la quiebra de empresas privadas debido a la crisis económica, el deterioro del salario real, los toques al salario propuestos, etc., se convierten en puntos

nodales del juego político entre el Estado como capitalista ideal, los otros grupos de la clase en el poder y los de la clase obrera y campesina.

De la misma manera las presiones de la lucha de clases, como se ha visto, también se reflejan en la planeación. En efecto, una vez puesto en marcha el PIRE como estrategia de corto plazo en mayo de 1983, al echar a andar el Plan Nacional de Desarrollo, el Estado establece las líneas generales de acción que se pretende seguir para el período 1983-88.

En tal sentido se menciona en el mismo Plan, que si bien el programa de "reordenación" es la línea del corto plazo, cabe definir otras vías que supuestamente llevarán al cambio estructural del sistema económico.

Sin embargo, y aún cuando en el PND se distinguen una serie de desequilibrios estructurales, como los del aparato productivo y distributivo, además de la insuficiencia de ahorro interno, la escasez de divisas y las desigualdades de la distribución de ingreso, no se definen claramente y en forma cuantitativa - pretextando que el Plan debe ser flexible y no establecer cantidades fijas - las metas a alcanzar ni se concretizan las estrategias a seguir.

Para no variar la línea, el PND establece medidas que en mucho dan a las medidas de carácter financiero una gran importancia, parece que se quiere a toda costa mantener una situación lo más estable posible en las áreas monetarias y financieras dentro del cual se desarrollara el comportamiento del modelo de acumulación a seguir.

En este sentido se pone especial énfasis a la "imperiosa necesidad de modificar los precios relativos de tal manera que permitan adecuar la oferta a la demanda de los distintos mercados", a través del sostenimiento de un tipo de cambio "realista" y de tasas de interés flexibles.

Otras medidas que se destacan son la pretendida reorientación del aparato industrial a través de la política fiscal y de crédito. Esta última quizás pueda tener éxitos valiosos en función de los cambios en el sistema financiero y que se vienen operando - valga la pena recordar la existencia de un Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo elaborado por la Secretaría de Hacienda.

Sin embargo la primera, a lo largo de muchas décadas ha logrado probar su eficacia tan solo para incrementar las utilidades de los grandes empresarios y favorecer la concentración

de capital, hasta el punto en que los estímulos que otorga el Estado se convierten más en costumbre para la empresa que un verdadero inductor del desarrollo, o mejor dicho del crecimiento. Las propuestas acerca de mejoramiento del ingreso y de mayor elasticidad entre el producto y el empleo parecen ser las de siempre.

Adicionalmente a tales medidas se establecen programas sectoriales, regionales, estatales y especiales dentro del mismo PND, es decir se plantea la instrumentación de estos programas como apoyo a la instrumentación misma del Plan Nacional. En tal sentido se han dado a conocer algunos como el Plan Nacional de Alimentos, el Plan de Financiamiento del Desarrollo, el de Energía, el de Fomento Industrial y Comercio Exterior y algunos otros.

Sin embargo, en virtud de que las líneas que se plantean en el PND carecen del detalle requerido en lo que respecta a las acciones a seguir, se presenta un serio problema en la desagregación de los programas sectoriales, los cuales muchas veces se hacen solo para cumplir el requisito en cuanto a obtención de los presupuestos, o bien implementan estrategias en esencia diferentes a las del Plan General.

Por lo visto hasta aquí, no resulta casual la concordancia entre la política económica y la planeación que se trata de llevar a cabo. Más bien es posible observar que las dos etapas en que se ha dividido desde un principio la política senenal, responde a la instrumentación de sendos programas (el PIRE y el PDN).

Esto solo corrobora el hecho de que si bien el PIRE como estrategia a corto plazo busca sentar las bases para la recuperación económica con todo lo que ello implica, su implementación significa en realidad el reprocesamiento del sistema de acumulación vigente que busca caminos para reactivar los mecanismos que hagan posible tal recuperación.

Lo anterior implica por consecuencia cambios en el modelo de acumulación y sobre todo en la utilización de los excedentes petroleros, como motor de acumulación que es - la cual quizás podría ser un tanto más discriminada -.

Pero como se ha visto, procurar la consolidación de la recuperación implica la recuperación de la tasa de ganancia. En este contexto el PDN, en su estrategia hacia el "cambio estructural", hace notar la intención de mantener los niveles de actividad logrados en la recuperación manteniendo un crecimen-

to no tan dinámico como en el pasado, pero sí más "equilibrado"; esto presupone tácitamente que se busque la estabilidad en los beneficios e incluso su incremento.

Finalmente cabe destacar que los cambios que se han efectuado dentro del bloque en el poder, como vía para una mejor comprensión del entorno socioeconómico que se presenta en el país.

Hasta el sexenio pasado los grupos de poder más fuertes que actuaban en la economía se agrupaban en el sector financiero de la misma y en la estructura administrativa del aparato burocrático; es decir, estos se identificaban con los grupos de la oligarquía financiera, en función del poder económico que habían adquirido a partir sobre todo del fortalecimiento de la banca múltiple y de la infinidad de medidas de estímulo hacia este sector por parte del Estado, así como con una burguesía burocrática que hace las veces de capitalista ideal y que detenta el mayor poder político entre los grupos burgueses.

Es en el momento de la nacionalización bancaria cuando el conflicto entre estos grupos se agrava en torno a ese poder político, el que se ve amenazado por la oligarquía financiera y grupos empresariales aliados, que buscan implementar un mo-

delo de crecimiento diferente al del propio Estado, apoyados sobre todo en el gran poder económico acumulado.

Sin embargo, el Estado recurriendo a su relativa autonomía con respecto a la clase que detenta el poder, en particular, y en general a su carácter ya mencionado de capitalista ideal, busca conservar el poder político y nacionaliza la banca; esto le permite continuar reproduciendo las condiciones necesarias para la misma reproducción, valga la redundancia, del propio modelo de acumulación.

Sin embargo lo anterior de alguna manera implica la redefinición de las instancias de legitimización del Estado, sobre todo ante los grupos de poder de la clase hegemónica; y en función de la crisis y las medidas adoptadas para contrarrestarla, ante los grupos obreros y campesinos.

CAPITULO IV
CONCLUSIONES
NUEVOS PLANTEAMIENTOS
Y SU VIABILIDAD

CONCLUSIONES

El Estado Mexicano ha venido desenvolviéndose en medio de características bien definidas que le asignan el propio modo de producción en el que se encuentra inmerso, así como las especificidades del tipo de formación social que constituye.

En ese sentido, por un lado se presenta una relación de aparente dominio político del Estado sobre la burguesía, dominio que se manifiesta no solo en el ejercicio del poder por parte de una "burocracia política" o clase gobernante - la cual por otra parte tiene como función principal organizar desde el Estado la institucionalización durable de un bloque de clases que signifique la posibilidad de dar continuidad a la acumulación capitalista -, sino también en el papel dirigente que tiene el propio Estado en la economía y que desempeña, mediante sus aparatos económicos y su ideología.

En última instancia, estos últimos no siempre responden específicamente a los intereses inmediatos de los grupos individuales de mayor poder económico, pero sin embargo atienden a los intereses de la burguesía en su conjunto; es decir, finalmente se antemponen los intereses del bloque en el poder en su conjunto a los de algún grupo en particular.

Ello solo es posible en virtud de la autonomía relativa con que cuenta el Estado, y que se convierte en elemento nodal para el cumplimiento de su función como capitalista ideal. Sin embargo lo anterior no niega el hecho de que en cierto momento puedan presentarse uno o más grupos hegemónicos, realizando la función de unir políticamente los intereses económicos de la burguesía en su conjunto, o que coyunturalmente hagan prevalecer sus intereses de grupo.

Por otra parte, también sobresale una relación de alianza-control entre el Estado y las clases populares; relaciones de alianza por el mantenimiento del nivel de vida en ciertos sectores de la clase obrera, el enfrentamiento con algunos grupos de la burguesía, etc.,

Relaciones de control, sobre todo a través de la corporativización de las organizaciones de masas por parte del Estado y el arbitraje obligatorio de este en casi cualquier tipo de negociación, la manipulación de la educación, de los medios de comunicación, la institucionalización de la lucha de clases introduciendo la oposición a las cámaras, etc.,

Finalmente se presenta también una gran dependencia al exterior, principalmente con los Estados Unidos, que se ex-

presa en una profunda desigualdad en el intercambio de todo tipo de concesiones, en las negociaciones con los grupos transnacionales, en nuestra política internacional, pero además en el curso de la economía en su conjunto, y con ello en la utilización de instrumentos de política y la planeación económica.

Si se consideran los puntos enunciados como los marcos de referencia no solo del Estado, sino del sistema capitalista en México, se tendrá como consecuencia que las características específicas del modelo de acumulación vigente, incluido el tipo de política económica que se ejerce y el propio proceso de Planeación que se instrumenta, se encuadran también en ellos.

En este sentido, atendiendo a que la principal función del Estado es la de asegurar a toda costa la continuidad del proceso de acumulación, puede observarse que no resulta casual que al inicio del período en estudio se presente en el sistema económico la necesidad de redefinir las bases materiales que permitieran consolidar un proceso de acumulación estable y prolongado, a través sobre todo de la recuperación, primero, y sostenimiento e incremento después, de una tasa de ganancia atractiva y perdurable, en tanto era evidente el agotamiento del motor del modelo de acumulación.

Asimismo, ante la creciente caída de los niveles de vida y de la actividad económica, la legitimización del Estado frente a los diversos grupos de poder era cada vez más frágil; con ello se hacía urgente la necesidad de remodelar un nuevo "Pacto Social", base del sistema político, que significara el reprocesamiento de una nueva hegemonía y una mayor participación política de ciertos grupos de la burguesía. Esto significa más que otra cosa el reacondicionamiento del aparato ideológico-jurídico-político con que cuenta el Estado.

Al mismo tiempo y como producto de la acción conjunta de la crisis interna y externa del capitalismo, era necesaria una reformulación de los términos de integración política y económica al exterior.

Es entonces que se presenta la política económica como la principal alternativa para satisfacer la redefinición de las bases materiales del proceso de acumulación.

Esta política, expresada en un programa de austeridad al inicio del sexenio, se fundamentó básicamente en tres aspectos: la explotación intensiva de los recursos del petróleo, un mayor endeudamiento externo y la intensificación en la explotación de la fuerza de trabajo. Con ello fue posible propi-

Banamex, Serfín o Bancomer) hasta como prestamista del Estado, en su papel de miembro de monopolios financieros internacionales.

En los años siguientes el gasto público continuó observando la misma tendencia y contrariamente a su evolución, a partir de 1979 los ingresos públicos internos no fueron tan considerables como se esperaba, lo que originó que el Estado continuara recurriendo en forma creciente al endeudamiento externo. En estos factores se manifiesta la ineficacia de la estructura fiscal y los privilegios de la clase en el poder.

Por lo anterior es posible señalar que la deuda pública externa se ha consolidado como un instrumento indispensable y constantemente utilizado por el gobierno para financiar la actividad económica del país; en tal sentido debe anotarse que la tasa de crecimiento anual de la deuda externa en el período fue de más del 26%, registrando su mayor incremento como se ha visto en 1981, 57% - 20 mil millones de dólares -, la mayor parte a corto plazo; lo que significa un peso muy grande para las finanzas públicas en forma de pago por servicio de la deuda.

Por lo que toca a la deuda externa privada, esta también se dispara en el período - con un crecimiento de 26.5% -

lo cual respondió en buena parte al aumento registrado en la inversión así como el incremento de las importaciones, producto de las condiciones favorables en la actividad hasta 1980.

Sin embargo, a pesar de los altos crecimientos que hasta 1981 se venían registrando en el PIB, a mediados de este año el país experimenta una contracción en la economía, como resultado principalmente de los desequilibrios internos de la caída de los precios internacionales del petróleo y las alzas desmesuradas de las tasas de interés internacionales.

Como se ha visto, la economía nacional giraba ya para el mencionado año en torno al nuevo motor de acumulación, que era la explotación del petróleo; sin embargo no existía una reorientación del modelo de crecimiento, sino más bien una estructura capitalista dependiente con tendencias a la petrolización de la economía.

En este contexto, la caída de los precios internacionales del petróleo traería como consecuencia lógica la insuficiencia de recursos para sostener el crecimiento acelerado que venía teniendo la economía en los últimos años. En este sentido también se presenta el alza de las tasas de interés internacionales producto de las políticas restriccionistas de los países im-

perialistas, principalmente los Estados Unidos, los cuales aún no pueden recuperarse de la grave recesión que los afecta desde 1978 y la creciente inflación observada hasta 1982.

Lo anterior implicaba el encarecimiento del pago por servicio de la deuda externa y hacía más difícil la contratación de esta; sin embargo, en virtud de la crítica situación económica se sigue contratando deuda a corto plazo.

Esto representaba una grave escasez de recursos necesarios al sistema, y con ello la imposibilidad de seguir postergando los problemas estructurales.

Los equilibrios internos de la economía no pudieron ser revertidos con la adopción de paliativos de carácter puramente financiero y coyuntural, en tanto era producto del mismo modelo de crecimiento adoptado.

La agudización de las dificultades económicas en enero y febrero de 1982, cuando los adeudos contraídos a corto plazo se vencieron, se combinó con la incertidumbre respecto a la evolución de la economía del país, lo que acentuó la tendencia de la salida de capitales, en tanto internamente ya no existían las condiciones necesarias para la valorización del capital.

Ante esto, la devaluación de febrero de 1982 y las medidas adoptadas en el programa de ajuste en abril, tenían como fin atenuar en lo posible los diversos problemas que se enfrentaban.

En este sentido tal programa es un nuevo ejercicio de política económica de carácter restrictivo que se parece en mucho al implementado al inicio del sexenio, con sus particularidades propias. Así, se presentaron medidas como la revisión de los precios de bienes y servicios que produce el estado; la reducción de la proporción del déficit presupuestal con respecto al PIB; y, sobre todo, el carácter de la política financiera, reflejado en la elevación de las tasas de interés, buscan fomentar el ahorro, desalentar la dolarización y generar capital para canalizarlo a la producción. En el mismo sentido se puso en marcha una política cambiaria más drástica, en la que se segmentaban las operaciones cambiarias en dos mercados, uno de uso preferencial y otro de uso general o libre.

Los objetivos de tal medida eran disminuir el costo de las importaciones necesarias y del servicio de la deuda (cabe señalar que al respecto también se redujeron aranceles de diversos artículos básicos, materias primas y bienes de capital); así como tratar de impedir que las fugas de capital siguieran mermando las exiguas reservas internacionales del Banco de México.

A esto último contribuía en mucho el carácter oligopólico del sistema financiero - que por lo demás es un sector donde por naturaleza se aglutina la mayor concentración de capital en las actuales formaciones sociales capitalistas -. Esto condicionaba la continuidad del proceso de acumulación si se toma en cuenta que el mismo sector financiero es como las venas por donde corren los flujos de capital.

Sin embargo esto reflejaba realmente aún más que el proceso puramente económico, las contradicciones de la clase hegemónica, y sobre todo de los grupos enquistados en el bloque de poder. En efecto, aun cuando las condiciones en la economía respondían de alguna manera a los requerimientos de una parte de la clase hegemónica (el sector financiero sobre todo) en lo que a obtener beneficios se refiere, ello no garantizaba la continuidad del proceso de acumulación en general.

Estas contradicciones debían ser por fuerza resueltas por el Estado en favor de la mayoría de la clase en el poder, en vista de su carácter de capitalista ideal; esto determina la nacionalización de la banca, y con ello un fuerte golpe al poder económico del sector financiero en aras de la continuidad y reproducción del sistema de acumulación de capital vigente.

Es decir, si atendemos al carácter de capitalista ideal del Estado burgués, que vela por los intereses de la clase hegemónica en su conjunto, y a la autonomía relativa con que cuenta para poder en cierto momento enfrentar aquellos intereses de grupos individuales de la burguesía que vayan en contra del interés general de la clase en el poder, es posible comprender el proceso descrito.

En este sentido, si los grupos del sector financiero representaban en cierto momento un obstáculo - expresado en la desintermediación financiera y la fuga de capitales - al funcionamiento del capitalismo mexicano, debían ser sustituidos en su función para evitar que se interrumpiera el ciclo del sistema económico.

Pero esto no es más que la manifestación de que el sector financiero, o más bien dicho el grupo de poder representante de este sector, en determinado momento impulsaba un proyecto diferente al del Estado, más alineado a las políticas imperialistas y de transnacionalización de los organismos financieros internacionales. Sin embargo tal proyecto no difería en cuanto a su objetivo final - el de propiciar las condiciones necesarias para la reproducción del capital -, sino en cuanto a la forma de lograr tal objetivo.

Por último, al comparar la política económica seguida en el período, con los planteamientos vertidos en el Plan Global de Desarrollo, como línea de acción que seguiría el Estado, por lo menos en el papel, para los tres últimos años del sexenio, queda la sensación de que tales estrategias estuvieron condicionadas por la situación de crisis que vivió el sistema económico.

Es decir, se advierte que en ciertos períodos - específicamente entre 1980 y 1981 - sí se aplican ciertas políticas del citado Plan; sin embargo al limitarse los recursos con que contaba el Estado a mediados de 1981, el Plan se detiene casi por completo y adquiere una relevancia casi absoluta la política anticíclica que implementa el Estado.

En realidad este Plan desde su origen se ve limitado a ser solo la continuación de líneas propuestas previamente, dado que estas sirvieron de base a los planes sectoriales que precedieron al mismo Plan Global. Es decir el hecho de que el Plan se formulara a partir de planes sectoriales, en los que descansaba su línea básica (PNDI, SAM, etc.), condicionó al primero a establecer una línea de política económica poco flexible y acorde a lo establecido en tales planes; esto es, no fue capaz de procurar cambios sustanciales en la actividad económica, sino

se adhiere a las preestablecidas en dichos planes sectoriales.

Otro elemento que condicionó en gran parte el Plan fue que, tanto los planes sectoriales como el mismo Plan Global condicionaron de alguna manera su ejecución, lo cual se acepta de antemano en los planes, a la explotación y exportación de petróleo.

Con todo lo anterior, puede observarse que al final del sexenio existe una economía en crisis, planes económicos que al parecer han servido más para acrecentar el poder político y económico de algunos grupos que para generar beneficios para la mayoría de la gente, así como una situación política difícil entre los grupos de poder.

3.2 LA POLITICA PETROLERA, TASA DE GANANCIA Y PLANEACION

La importancia que reviste el petróleo en los hechos ocurridos el sexenio pasado es innegable al igual que el carácter que actualmente tiene este producto. Analizar su desenvolvimiento es conveniente, sobre todo atendiendo al hecho de que si bien la extracción de este producto es un virtual monopolio del Estado Mexicano, las industrias relacionadas con su procesamiento y consumo de grandes volúmenes presentan un grado im-

portante de intervención privada.

En este sentido, y tomando en cuenta las consideraciones hechas en el capítulo I de esta investigación acerca del Estado Mexicano, es posible enmarcar el petróleo en una doble perspectiva, la externa y la interna. Esta última a su vez debe analizarse específicamente en lo que hace a tres aspectos: el primero se refiere a la manera como el Estado enfrenta una situación de crisis económica a través de un bien con las características del petróleo en este período; cómo este puede influir en la formulación y ejecución de planes económicos de desarrollo y la manera en que se relacionaría al petróleo con los movimientos de la tasa de ganancia, lo cual en última instancia, se refleja en las utilidades de las empresas.

El segundo aspecto es el carácter político de la explotación petrolera; y por último el tercero, que es el referido al significado ideológico que se pretende dar a la explotación de este bien.

La Perspectiva Externa del Petróleo:

La producción internacional del petróleo atraviesa en los años '70 por dos etapas bien definidas; una a partir de la

crisis económica ocurrida en el mundo capitalista, que llega a su clímax en 1973-74, y la otra a partir de la crisis política iraní en 1978.

Para comienzos de la década de los setenta, se preveía una próxima escasez de hidrocarburos, en función de que una estructura de producción consumista y anárquica absorbía grandes cantidades de petróleo, sin establecerse un uso racional del mismo ni proponer una verdadera revalorización de este frente a su gran consumo.

Aunado a esto, la misma estructura monopólica internacional del petróleo contribuía en gran parte a tal irracionalidad en el consumo de petróleo. Esta dilapidación de los recursos provocó en buena parte que en 1974 se presentara una gran escasez del energético en el mercado mundial.

Las empresas petroleras transnacionales adaptaban desde hacía algunos años una estrategia de capitalización brusca de sus ganancias con el objeto de financiar la investigación y las inversiones en la producción de otras fuentes de energía, en virtud de la prevista crisis de hidrocarburos. En tanto esta posibilidad se combinaba con un incremento de las nacionalizaciones de esta industria en muchos países - durante la década de los '70 la participación de las empresas petroleras

privadas en la producción mundial; excluyendo América del Norte y los países socialistas, cayó de casi 90% al 30% -, se estimulaba la búsqueda y desarrollo de posibilidades energéticas alternativas a los hidrocarburos.

Paralelamente a lo anterior, se desarrollaba toda una situación de crisis en el mundo capitalista. El deterioro de los términos de intercambio para los países dependientes (incluyendo los de la Organización de Países Exportadores de Petróleo) se vuelve constante.

En este sentido los países de la OPEP tratan de mejorar la revalorización de los precios del petróleo, buscando con ello mejorar los términos de intercambio con las economías industrializadas. Sin embargo sus propios problemas estructurales y una gran inflación disminuyen considerablemente los efectos de esta política.

Al mismo tiempo las empresas transnacionales buscan utilizar la inflación internacional para su provecho, y maximizan sus ganancias por medio de incrementos al precio del petróleo, lo que al mismo tiempo les permite realizar la brusca capitalización.

De esta manera, entre 1973-74 se cuadruplican los precios del petróleo, tendencia que continúa hasta 1980 (solo entre 1978 y 1980 la OPEP incrementa sus precios más de un 100%). Esto significó un aumento de más de 26,000 millones de dólares en 1978 a 51,000 millones en 1980 por concepto de exportaciones para los países dependientes exportadores de petróleo.⁶⁵ Para los países industrializados el valor de las importaciones en este período se vió incrementado en más del doble.

Si a lo anterior sumamos la situación crítica del mundo capitalista en toda la década, es posible observar el impacto que tiene el petróleo en el crecimiento, sobre todo de las economías industriales y de los países dependientes exportadores de este producto.

Debido a causas estructurales, que no permitían la inversión de los grandes excedentes generados por petróleo, los países de la OPEP procedieron a invertir tales excedentes en la banca privada internacional, originando grandes recursos depositados en estos bancos, que los mismos canalizaban hacia préstamos sobre todo a países dependientes, en tanto las posibilidades de inversión en los países industrializados se hallaban condicionadas por la recesión.

⁶⁵ Banco Nacional de Comercio Exterior. Revista de Comercio Exterior. Vol. 31, Núm. 11. Pág. 1251. México, 1981.

Para fines de 1980, comienzan a efectuarse cambios en la oferta y demanda internacional del producto, lo que se refleja en su precio y en el comercio internacional. Tales cambios son solo el resultado de una demanda global condicionada por la crisis económica, por las políticas de ahorro y racionalización de los energéticos puestas en práctica por las economías industrializadas y por los avances alcanzados por las propias transnacionales y los gobiernos de estos mismos países en materia de sustitución de hidrocarburos por otras fuentes energéticas.

La oferta también sufre cambios que se reflejan en el mercado mundial. Estos se deben sobre todo a una nueva distribución geográfica de producción - la inclusión de nuevas áreas de explotación, México entre ellas -; una mayor disponibilidad del energético y sus derivados; un inusitado avance en las tecnologías de exploración y explotación de los hidrocarburos, que da origen por otra parte, a la utilización de equipos sumamente sofisticados de alto grado de capitalización, con todo lo que ello implica para los países petroleros no industrializados.

En este sentido puede observarse que si bien seguían creciendo los precios, a partir de 1979 la demanda de petróleo de los países industriales se contrae y para 1980 decrece un

8.8%. En conjunto las importaciones netas de los países de la OCDE disminuyen en 12.6% en ese año. Pero no solo reducen su demanda del producto, sino que al mismo tiempo incrementan sus inventarios de petróleo crudo.

En este sentido, para 1981 estos alcanzan a nivel mundial el equivalente a 100 días de consumo habitual, cuando en 1978 tal promedio es de 82 y en 1979 de 90. Todo lo anterior provoca que para mediados de 1981 la caída de la demanda presione a la baja los precios del petróleo.

En este contexto ante los países productores y las empresas transnacionales se presentaban solo tres alternativas: a) la primera, vender desventajosamente; b) refinar el petróleo; c) la última, almacenarlo. Las empresas en su mayoría optaron por refinarlo e incrementar la producción de derivados. Sin embargo la estructura industrial de los países productores dependientes no les permitió seguir el mismo camino, y optaron por la venta desventajosa, y en muchos casos incrementando el nivel de producción.

La Perspectiva Interna:

En este contexto internacional se enmarcan los descubrimientos de reservas petroleras en México y en general todo

el desenvolvimiento del sector petrolero en el período.

La crisis estructural de 1976 impuso al Estado la necesidad de redefinir cauces por los que pudieran transitar nuevas características para el modelo de crecimiento. Ante esto la respuesta que implementa el propio Estado Mexicano es echar mano de los cuantiosos recursos petroleros que recién se descubrían en el Golfo de México. Esto le permite en gran parte eliminar la restricción más grave al crecimiento económico y que es la escasez de recursos.

En realidad debe notarse que más que otra cosa, se establece un cambio en el motor de acumulación del modelo de sustitución de importaciones, el cual parece redefinirse junto con todo el sistema económico y político mexicano. Con ello se materializa la posibilidad de reactivación en gran parte de la economía.

Pero ahondemos en el papel desempeñado por el petróleo en el período analizado. A partir de 1977 parece producirse en el sistema económico un "milagro económico"; se exporta por primera vez más de 100,000 barriles de petróleo crudo, siendo que en 1974 la exportación había sido de solo 16,000 barriles diarios, y más aún, en 1973 este producto se importaba.

Esto refleja el sorprendente incremento en las reservas probadas de hidrocarburos, las que pasaron de 5.8 miles de millones de barriles en 1974 a 45.8 miles de millones en 1982,⁶⁶ es decir ocho veces más.

En el mismo período las exportaciones netas de petróleo generaban un ingreso neto de divisas que pasó de 64 millones de dólares en 1974 a 3,900 en 1979; en este último año, la participación total del crudo en las exportaciones de bienes fue de 45% y ya para 1982 era de más del 70%; en este mismo año, 1982, México ocupaba el cuarto lugar mundial en reservas probadas.

En realidad la economía mexicana durante el período de la administración Lopezportillista presenta un cuadro de crecimiento desequilibrado con inflación, donde el petróleo aparece en primer lugar como un elemento de suma importancia, disponible para el consumo interno; en segundo, como una fuente generadora de excedentes financieros y tercero, se convierte en la industria más importante y dinámica de la economía nacional.

La importancia de la primera se manifiesta si tomamos

⁶⁶ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. Op. Cit. Pág. 1315.

en cuenta la situación internacional del precio de los hidrocarburos descrita al inicio de este capítulo; a ello se debe agregar el creciente volumen consumido por una economía del tamaño de la mexicana. Si para 1980 México hubiera importado el gas y petróleo que consumió en ese año, el monto de divisas pagado sería 1.4 veces el valor de las exportaciones totales.

Es posible deducir que uno de los aspectos más obvios de la creciente explotación de hidrocarburos se presenta en la balanza de pagos; es indiscutible que sin las exportaciones de crudo no se habría logrado reducir el déficit en la cuenta corriente por debajo de los 3,000 millones de dólares registrado en 1976.

De igual forma, la amplia liberalización de importaciones que tuvo efecto en 1978-79 tampoco hubiera sido posible; así como también si se eliminara el petróleo, en 1979 el déficit en cuenta corriente se hubiera duplicado, en virtud de las deficiencias estructurales del sistema capitalista mexicano. Lo más importante de todo esto es la marcada dirección que se le imprimió a la utilización de este recurso, en apoyo al proceso de acumulación de capital.

Otro efecto directo es la orientación que da el gobier-

no al consumo interno del energético; son establecidos precios diferenciales buscando impulsar un crecimiento de otras ramas industriales, sobre todo aquellas más vinculadas al sector petrolero.

Sin embargo, el carácter monopolístico de la estructura económica, que se refleja en la presión que ejercen los grupos de poder en la distribución de los beneficios del petróleo, origina que las políticas de estímulos que implementa el Estado en el sector, sólo beneficie prácticamente a una minoría privilegiada, que no establece ninguna racionalización del recurso, sino por el contrario su utilización anárquica.

Esto se corrobora si se observa que el valor real de los ingresos obtenidos a través de la venta interna de los productos extraídos de un barril de petróleo disminuyó de 1974 a 1979 en más de 47% a precios de 1970; el diferencial entre precios interno y externo también se acentúa; en septiembre de 1980, el valor de los productos de un barril vendido internamente se calculó en 7.8 dólares en comparación con 32.7 dólares si ese mismo barril hubiera sido exportado.

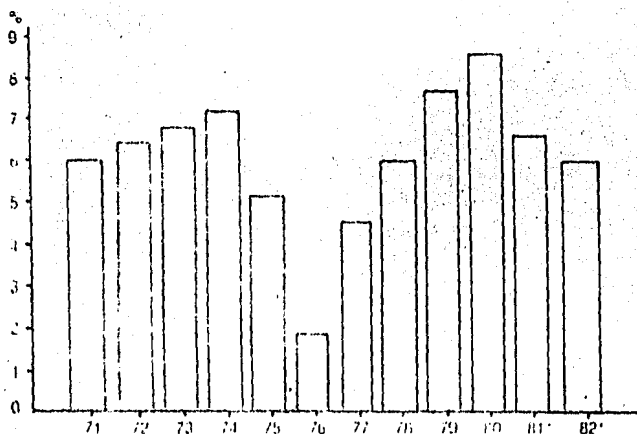
En este contexto el petróleo se convierte en una industria cada vez más dinámica; el alto crecimiento de la produc-

ción en el sector hace que por su misma magnitud, complejidad y encadenamiento al resto de la economía, sus efectos multiplicadores sean muy significativos.

Sin embargo, debido a la abundante disponibilidad de hidrocarburos para el consumo interno y a las propias características de la explotación petrolera - las que se manifiestan en una industria con un alto grado de composición de capital -, dan al Estado la oportunidad de fomentar el crecimiento de aquellas ramas de actividad vinculadas directamente con el procesamiento del petróleo y el gas natural, así como aquellas que se significan por un uso muy intensivo de los energéticos.

CUADRO N°. 20

MÁRGEN DE UTILIDAD DE EMPRESAS INDUSTRIALES REGISTRADAS
EN BOLSA, 1971-1982
(Porcentos)



Fuente: Tomado de: Examen de la Situación Económica de México. BANAMEX. Enero de 1982

En este sentido es notable el crecimiento que durante casi todo el sexenio observaron industrias como la refinación, la petroquímica, la industria del vidrio, el cemento, los fertilizantes, la siderurgia, etc.,

Como puede observarse, la gráfica anterior muestra una imagen del crecimiento de las utilidades de algunas de las empresas inscritas en la bolsa de valores; cabe hacer notar que los mayores incrementos fueron en las industrias metálicas básicas, los productos químicos, la fabricación de productos metálicos, el comercio y otros servicios.

Por otra parte, si bien la producción petrolera tuvo un comportamiento ascendente al igual que las exportaciones y los volúmenes de inversión en el sector, el endeudamiento del mismo llegó a grandes niveles. La deuda de PEMEX asciende para 1982 a 19,856 millones de dólares, casi la cuarta parte de la deuda pública total hasta ese año, destacando que el 88% de la misma es de origen externo.

El petróleo no solo directamente arrastra a la economía a través de sus efectos multiplicadores. Este sector, como se mencionaba en un principio, se convierte en fuente generadora de recursos financieros. Ante las condiciones presentes en el mer-

cado interno de capitales hasta principios de 1981, el Estado tiene la oportunidad de generar recursos financieros excedentes, orientándolos al reforzamiento de una estructura productiva monopólica.

Sin embargo el ritmo de expansión y la forma de utilización de las divisas petroleras depende del tipo de estrategia de desarrollo seguida, sobre todo, en lo referente al grado de apertura externa, políticas de gasto público, fomento, inversión externa, etc.

De esta manera y considerando en su conjunto las características de la industria petrolera en México a partir de 1976, se observa cómo este producto es utilizado por el Estado para enfrentar la crisis en una doble perspectiva: la económica, como un elemento de gran valía, útil para revertir en cierta forma algunos aspectos de la crisis y redefinir nuevas bases de acumulación a través del incremento en los niveles de rentabilidad de las empresas, y la político-ideológica.

En lo que hace a la primera, es posible observar como en un primer momento la explotación del petróleo sirve a través de una política de transferencia de excedentes financieros como la vía más importante para restablecer las condiciones ne-

cesarias para que tenga efecto la acumulación.

Esto significa la reformulación del modelo de acumulación, que hace descansar ahora su eje de acumulación en la explotación y exportación de petróleo, originando la eliminación, en principio, de las restricciones al crecimiento económico, y a su vez posibilitando en buena medida la recuperación de las perspectivas de rentabilidad en las empresas.

En este sentido, la política económica y la planeación parecen a partir de 1978 estar cada vez más relacionadas al comportamiento de la producción de petróleo.

Por otra parte, los grandes excedentes petroleros generaban una gran cantidad de divisas; en este contexto se presenta una apertura al exterior en la política económica en lo que hace a importaciones; cabe recordar en este sentido que uno de los rubros que más se incrementaron fue el de alimentos, en virtud de la crisis agrícola y de las crecientes demandas sociales en este aspecto. Esto, por otra parte, permitía preservar, en tanto se presentaba una acelerada caída de los niveles de vida, las condiciones sociales propicias a la acumulación, manteniendo un salario real bajo y un fuerte proceso de expansión económica.

El incremento en las importaciones resulta lógico si consideramos que la capacidad de absorción de la economía mexicana en función de su tamaño es bastante amplia; además, el propio sector petrolero era uno de los mayores importadores, en virtud del equipo necesario para esta actividad y la imposibilidad estructural de la economía nacional para producir tal equipo (cabe señalar que la deuda de PEMEX llegó a más de 19,000 millones de dólares en 1982).

En el mismo marco, otro destino de utilización de los recursos obtenidos del petróleo es el pago a la creciente deuda externa; buena parte de los recursos provenientes por este concepto se dedican al pago del servicio de la deuda externa, lo que limitaba los excedentes netos en poder del estado, para llevar a cabo sus políticas.

En este contexto también, y como se ha mencionado, la planeación económica se ve cada vez más relacionada con el desenvolvimiento del sector petrolero. A partir de los primeros planes aparecidos en 1979 (algo de esto se contempla ya en el Plan Básico de 1975), y luego con el Plan Global de Desarrollo, pero sobre todo con el Plan de Energéticos de 1980, esta relación parece más estrecha y en cierto momento se convierte en un condicionamiento del petróleo hacia los planes.

Al consolidarse el proceso de recuperación y con la eventual reducción de una de las mayores restricciones a la aplicación de los planes, como lo es la escasez de recursos financieros, el Estado se halla en la posibilidad de formular y ejercer algunos, los que plantean un crecimiento económico.

Sin embargo esto parece coyuntural en tanto para mediados de 1981, cuando comienzan a descender los precios internacionales del petróleo, agudizando con ello el deterioro de las finanzas públicas, se condiciona en gran medida la ejecución de Planes y Programas, y originan la utilización de medidas restrictivas en la política económica, es decir, la aplicación de una política anticíclica, tan conocida en los últimos años.

En este sentido y dadas las características del petróleo para estos años, la caída en su precio no solo afectó los planes, sino la actividad en general, uniéndose a los factores estructurales que determinaban la crisis. Las reducciones del gasto público y las importaciones sólo reflejan el condicionamiento de la industria petrolera por el modelo de desarrollo industrial seguido, que implicaba una industria con gran concentración de capital, con un alto índice de tecnología utilizada y sumamente dependiente del exterior.

En función del carácter dinámico del sector, y al ver disminuida su actividad y por lo tanto sus efectos multiplicadores en la economía, se condicionó la caída de muchas ramas vinculadas a la producción o procesamiento del petróleo, así como a las de mayor consumo de este energético; esto en última instancia, precipitó la crisis del modelo de acumulación en 1982.

La otra perspectiva en la explotación de hidrocarburos es la político-ideológica; esta adquiere un carácter específico al ser utilizada en el discurso oficial del Estado.

En este contexto, paralelo a una política económica basada fundamentalmente en el petróleo, se define un nuevo "pacto social", se habla de una "Alianza para la Producción" entre la iniciativa privada y el Estado.

Este pacto se presenta debido a la necesidad de reconciliar los intereses de la burguesía después de la crisis en el régimen echeverriísta, así como en función del incremento de las tensiones sociales originadas por el descenso del nivel de vida de la mayoría de la población.

En este sentido, es indispensable el reprocesamiento de una nueva hegemonía a través de la reestructuración de la

legitimización estatal frente a los grupos de poder; y es la Alianza para la Producción la alternativa que se busca implementar como vía que involucre a estos grupos, institucionalizando desde la cima la lucha de clases, y organizando un bloque de clases que permita la acumulación.

Es en función de la consolidación de expectativas de relativa bonanza en la economía, a través, sobre todo, de la utilización de los recursos del petróleo como se posibilita dicho pacto. Pero en tanto no solo participan los grupos de poder burgueses, la crisis también pone a prueba la capacidad de mediatización del estado hacia la lucha de clases, sobre todo a través del funcionamiento de la corporativización de la misma en centrales obreras y campesinas.

En este sentido el manejo del petróleo en el discurso oficial, como elemento que viabilizaría la justicia social es cada vez más frecuente, conforme avanza el sexenio, enmarcándose en el concepto de "planeación democrática para el desarrollo", como la varita mágica de la redistribución del ingreso con un sentido "social".

Lo anterior en realidad nunca llega a cristalizarse, sino por el contrario, esto da pie a una mayor concentración de capital en pocas manos.

En esta perspectiva político-ideológica también es importante destacar el uso que se hace del petróleo, como garantía a la obtención de financiamiento externo.

El incremento de las reservas probadas en los años de 1977 a 1981, así como el gran crecimiento del PIB entre 1978 y 1981, constituyeron una tentación para los organismos financieros internacionales, privados y oficiales, así como para las grandes empresas transnacionales.

Al respecto cabe señalar que la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial calculaba que la inversión externa crecería entre 1980 y 1982 en cerca del 50% en dólares corrientes, y únicamente la inversión de los Estados Unidos crecería en el año en más del 55%.

Sin embargo, es indiscutible que la característica de mayor importancia que se manifiesta con la extracción de petróleo, es que esta actividad es monopolio del Estado, y en función de la dinámica que la misma presenta como generadora de recursos, parece ser la oportunidad para que este incremento de alguna manera su autonomía relativa en lo que se refiere a sus decisiones, y con respecto a las presiones que ejercen los grupos de poder insertos en la economía para conseguir su propósito

central, el de dar continuidad al proceso de acumulación.

Tal situación se manifiesta sobre todo en el grado en que el Estado busca implementar objetivos de índole social en los planes y la política económica o aquellos cambios que demanda la lucha de clases, y que son necesarios desde el punto de vista del Estado como capitalista ideal, para asegurar las condiciones de reproducción del capital y con ello del sistema en su conjunto.

3.3 EL PROCESO DE PLANEACION

Considerando que de alguna manera se ha tratado de relacionar los efectos de los planes económicos en el período de estudio con la política económica en general, en apartados anteriores, cabría hacer un análisis de los planes en función del desenvolvimiento del propio proceso de planeación que ha implementado el Estado mexicano en sus diferentes etapas y la aplicabilidad de las estructuras de este proceso, así como los diferentes niveles en que se pretende ejercer. Las etapas a investigar serían las siguientes:

- Las bases jurídicas de la planeación.
- La fase de formulación de los planes.

- La discusión y aprobación.
- La ejecución e instrumentación.
- El control y la evaluación.
- La fase de programación-presupuestación.

a) Bases Jurídicas

Desde regímenes pasados se observa que se ha tratado de conformar por lo menos en el papel, una estructura de planeación técnicamente adecuada que facilite este proceso; ello condujo a la emisión de leyes y decretos, sobre todo de carácter administrativo, que confluyeran en tal objetivo.

Cabe destacar que mientras en el sexenio López portillista más que nada se buscó readecuar la estructura administrativa, en el actual se deroga la antigua ley de Planeación de 1934 y se sustituye por otra; es decir, existen cambios en las bases de la planeación, al menos jurídicamente, y no solo cambios administrativos.

Al comenzar su período, José López Portillo envía iniciativas para la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como a la Ley de Presupuesto, Con-

tabilidad y Gasto Público que en conjunto conformaron la base de la Reforma Administrativa.

Muchos autores coinciden en que el mayor avance de tal reforma consiste en la conjunción de la mayor parte de las actividades de planeación en una sola secretaría de estado, que se pretendía hiciera las veces de una oficina central de planeación y que era la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta tendría a su cargo entre otras actividades, la elaboración de planes nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo económico y social, el Plan general de gasto público y los programas especiales.

Asimismo destaca el carácter que se asigna a dicha Secretaría como secretariado técnico de los agentes responsables de las tareas de "planificación", los cuales eran: el gabinete amplio (conformado por los secretarios de Estado y el jefe del Departamento del Distrito Federal); el gabinete económico (formado por los secretarios de Programación y Presupuesto, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión, y por los directores del Banco de México y Nacional Financiera); el Consejo del Pacto Federal (constituido por los gobernadores de los estados y el Presidente de la República); y los mecanismos específicos de planea-

ción sectorial y estatal (cuyos principales representantes eran primero los COPRODE y posteriormente los COPLADE).

Finalmente cabe destacar que en enero 31 de 1978 se instala el Sistema Nacional de Evaluación (creado por decreto el 21 de octubre de 1977), el que sin embargo no queda unido a la Secretaría de Programación y Presupuesto como era lógico pensar, sino que depende directamente de la Presidencia de la República.

Por su parte, la actual administración, al asumir el gobierno, modifica los artículos 25 y 26 constitucionales, buscando reafirmar la función rectora del Estado (a través de la planeación); con ello se faculta a este para "planear el desarrollo y poner en marcha el Sistema Nacional de Planeación Democrática".⁶⁷ De igual forma el artículo 73 faculta al Congreso para expedir leyes sobre planeación nacional, sobre programación, promoción y concertación de acciones de orden económico sobre abasto y producción de bienes y servicios básicos.

Asimismo, la Ley de Planeación, emitida en mayo de 1983, y que se promueve con el objeto de convertirla en elemento medular del programa de gobierno en lo que a planeación se refiere, establece las normas y principios básicos conforme a

⁶⁷ Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema Nacional de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988. Evaluación 1983. Pág. 50. México, 1984

los cuales se debe llevar a cabo la planeación nacional; la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), así como la coordinación que se pretende exista entre las entidades federativas y la Federación.

Sin embargo, el proceso de instrumentación de los planes origina reformas en la estructura de la administración pública, donde "se readequaron y asignaron nuevas funciones a las secretarías y entidades públicas - dentro de los niveles global, sectorial o institucional -".⁶⁸ En este sentido, tal parece que cada vez se trata de delimitar más las actividades puramente administrativas del Estado y las que corresponden a la planeación del crecimiento económico.

Cabe destacar que cuando se conservan ciertas bases de la estructura propuesta en 1977 existen cambios, al menos formalmente en la nueva estructura, donde se busca encuadrar cada vez más a las dependencias y entidades del estado en la estructura sectorial propuesta para la planeación.

Esto último parece corroborarse en el hecho de que se expide una ley Reglamentaria de Banca y Crédito, que busca normar la actividad de las instituciones bancarias recién na-

⁶⁸ Op. Cit. Pág. 90.

cionalizadas y que se dice, se enmarca en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tratando de formar un cuadro general de acción para tales instituciones dentro del multicitado sistema de Planeación.

Lo mismo también es válido para la creación de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia, que tiene como objeto coordinar las tareas donde intervienen dos o más dependencias, y la modificación al acuerdo por el que se instituyó la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, con lo que se busca adecuar esta a los requerimientos de programación, presupuestación, control y evaluación, así como la expedición del acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades paraestatales.

En mayo de 1983, con la emisión del decreto aprobatorio del Plan Nacional de Desarrollo, el Estado trata de dar coherencia a las actividades inmediatas del mismo, adaptando reformas a diversas leyes; en este sentido se formula el decreto de la ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1984, y cuyo principal objetivo se dice, es hacer congruentes los recursos con los objetivos del PND.

Al respecto también se reforman las leyes de asentamientos humanos, vivienda, obras públicas, turismo, así como la Ley de Información Estadística y Geográfica que se reforma sobre todo en lo relacionado con la participación de los estados en la elaboración de programas nacionales y regionales de desarrollo de estadísticas y de información geográfica.

Finalmente cabe señalar que también se prevé la integración de un reglamento de la ley de Planeación, el que hasta ahora no se ha dado a conocer.

Con respecto a todo lo que hasta aquí se ha vertido, es posible observar que si bien se ha tratado de proporcionar a través de leyes y decretos los elementos técnicamente necesarios para ejecutar e instrumentar el proceso de planeación, es muy obvio que realmente no existe una ley, decreto o acuerdo específicos que reglamente una participación más directa de otros grupos en la planeación, distintos a los meramente burocráticos, y no solo al nivel de la formulación del plan, sino en todo proceso de planeación.

Esto de alguna manera limita el éxito de los mismos en tanto no se asegura tal participación más que con los buenos deseos del Estado y su restringida acción a través de los elemen-

tos de inducción utilizados por este en el plano económico-ideológico-político y social.

Por otra parte, también es necesario mencionar que muchas de estas leyes y decretos que se formulan, pocas veces llegan a aplicarse realmente; las dificultades prácticas, de conocimientos, de información, pero sobre todo de carácter político y de origen estructural impiden su desenvolvimiento en tanto su implementación puede chocar, coyunturalmente al menos, con los intereses de grupos individuales de la clase en el poder.

b) La Formulación de los Planes

Este punto es de singular importancia en tanto define el carácter que sigue la planeación en México, en virtud de que incluye desde el diagnóstico y la prognosis hasta la participación de los grupos de poder en el proceso de planeación.

En general puede decirse que los planes que se elaboraron en el sexenio pasado y los que actualmente se busca implementar, han seguido un proceso de formulación parecido, aún cuando presentan ciertas particularidades.

Al parecer en el sexenio pasado se rompe con una premisa básica de la planeación, en tanto no se presenta primero un Plan Nacional, del que deriven otros programas más específicos. En el llamado Sistema Nacional de Planeación que se buscaba implementar se distinguían tres niveles esenciales de planeación: la Planeación "Central", efectuada por la Secretaría de Programación y Presupuesto; la Planeación Sectorial en la que intervienen las principales dependencias responsables de cada sector y la Planeación Estatal, a cargo de las entidades federativas.

Considerando tal estructura, el que ciertos planes sectoriales y estatales se hayan elaborado previamente al Plan Global de 1980-82, significó en cierto momento que estos no se formularan en base a objetivos generales previamente establecidos, sino más que nada orientados hacia campos específicos de acción y en atención a políticas coyunturales; lo anterior también limitó su adherencia a las líneas estratégicas, políticas e instrumentos a utilizar que contemplaba el Plan Global.

En este sentido, la planeación más que un proceso continuo parece responder a la necesidad de sostener los niveles de beneficios que se presentaban en la coyuntura, a través de la implementación de planes de medio plazo, los que ni siquiera

ra se integran en una línea general de acción que uniformice los elementos dispersos en tales planes y conforme una estrategia global de crecimiento, no ya de desarrollo.

En el actual sexenio parece que se trata de rectificar de alguna manera esto, con la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, dentro de lo que se ha llamado el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Sin embargo, con ello no se garantiza que se subsanen tales deficiencias.

En este contexto, por un lado se incorporan a los niveles preexistentes de planeación - central, sectorial y estatal - otros dos que son el regional y el institucional; el primero para los planes y programas de carácter regional donde intervengan dos o más entidades federativas y los últimos para los programas de las empresas del sector paraestatal.

Sin embargo y a pesar de que formalmente los programas sectoriales tratan de seguir los objetivos y líneas estratégicas enmarcados en el Plan Nacional, se enfrentan en la realidad con muchos obstáculos, en virtud de que la mayoría de las veces este se vuelve demasiado general, dejando a los planes sectoriales la definición de su política específica, la cual en la mayoría de los casos no necesariamente responde

a los requerimientos del Plan Nacional; incluso dentro de los mismos programas sectoriales la interrelación de las acciones planeadas en uno y otro programa es muchas veces nula, aún cuando en los hechos dicha relación deba ser directa.

Otro factor que llama la atención es la gran cantidad de programas sectoriales que se pretende llevar a cabo y que más que planeación parece ser una parcelización de la política económica en tanto no existe una coordinación efectiva entre estos a través del Plan Nacional, y en virtud de que dichos programas carecen del establecimiento de un adecuado seguimiento de las acciones a implementar - las que por otra parte muchas veces son vagas y sin el detalle requerido -, que permita prever el éxito de tales programas y no solo queden en el papel.

Sin embargo, lo anterior no anula cierta posibilidad de avance, por lo menos en lo que respecta a método, técnicas y ejecución de los Planes; es así como los planes sectoriales y estatales, así como los regionales e institucionales, permiten un mejor diagnóstico de la situación económica, y con ello una mayor precisión en la prognosis, lo cual de alguna manera redundará en una mejor actividad planeadora. En una perspectiva de cambios en el modelo de acumulación esto

representaría la posibilidad de dar un contexto más social a la planeación.

Otro factor de influencia en la formulación de los planes es la gestión o dirección de la toma de decisiones por los grupos sociales, y más específicamente por los grupos de poder. A la par que los niveles considerados por la planeación en México de los que hemos hablado, existe también una estructura administrativa de la misma, identificada casi siempre con la administración pública, en función del propio carácter de la planeación que se busca implementar.

En este sentido existe toda una estructura de gestión que se identifica con la toma de decisiones al nivel del aparato burocrático. Pero en realidad este es solo el primer nivel de gestión para la planeación, y es la gestión institucional; esta se presenta entre los organismos y dependencias de gobierno.

Sin embargo se reconocen otros dos niveles: el correspondiente a lo que el Estado identifica como la gestión "social", y un tercero que está relacionado con la gestión de los grupos empresariales y financieros.

Realmente es posible deducir que estos niveles de gestión se identifican con las formas de participación en los planes de los grupos de poder y de las mismas instancias gubernamentales.

La gestión institucional se da a través de los niveles de coordinación global, sectorial y paraestatal, complementándose con gabinetes especializados, comisiones intersecretariales y comisiones específicas a algún programa; es decir, se trata más que nada de la dirección central, por llamarlo de alguna manera, del proceso de planeación, en virtud de que es el Estado el que realmente implementa obligatoriamente la planeación a sus organismos y dependencias. Por ello se hace presente una gestión formal y real del proceso de planeación a nivel institucional o del Estado.

En lo que hace a la participación del llamado "sector social" - entendido como el formado por aquellas organizaciones de obreros en los sectores secundario y terciario de la economía, vinculados a la producción de bienes y servicios -, este se encuadra, aún cuando no se reconoce en los planes, en la participación de aquellos grupos pertenecientes a la clase que no detenta el poder. Tal participación se presenta por lo general en el campo de la lucha de clases y muy pocas

veces a través de los canales formales que establece el propio Estado - entre estos y sobre todo, los acuerdos específicos -.

Esto significa que la manera de participar de los grupos obreros, campesinos y gran parte de organizaciones pequeñoburguesas, se presenta - y esto a pesar de "consultas populares" y otras cosas - en el contexto de presiones y concesiones de una manera real en la respuesta del estado capitalista ante el movimiento de la lucha de clases.

En este sentido, aquellos aspectos de carácter social sobre todo, y algunos de carácter puramente económico o político incluso, como el empleo, la salud, la educación y hasta algunos relativos a la posibilidad de reformulación del modelo de desarrollo vigente que se establecen en los planes, tienen mucho que ver con la participación de aquellos grupos que no se encuadran en el contexto de la clase hegemónica.

Sin embargo cabe destacar que dichos aspectos también son posibles de alguna manera gracias a la relativa autonomía de que goza el Estado, lo que le permite dar continuidad al proceso de acumulación, y al mismo tiempo utilizar la planeación en tal sentido; evitando con ello en cierta medida, posibles conflictos entre los objetivos perseguidos por el pro-

ceso de acumulación propiamente como tal y los objetivos sociales y de cambio, de una mayoría excluida del poder.

Lo anterior también se relaciona con el carácter de la participación de los empresarios, es decir de los grupos de poder privados - donde podríamos incluir de alguna forma a los grupos externos, como banqueros privados y organismos internacionales de carácter "oficial" (v.g., FMI, The World Bank, etc.) -, destacando entre estos el grupo que se encuentra en posición ventajosa frente a los demás grupos de la clase hegemónica: el grupo en el poder.

En este contexto el carácter monopólico de las economías capitalistas, y entre ellas la mexicana con la consecuente concentración y centralización de capital, hace que las múltiples organizaciones que se han formado a nivel de industria, ramas y sectores entre empresarios, tengan cada vez más importancia dentro de las decisiones de planeación.

Para el período de estudio esto resulta realmente cierto, en tanto es notorio que si bien no existe una participación, llamémosla directa de las organizaciones empresariales en los planes, sí es bien claro que tal participación se presenta a través de los acuerdos entre el gobierno y la inicia-

ter de las decisiones que toma la gestión en este sector influye decisivamente en la orientación de los planes económicos y de la actividad en general; esta influencia es cada vez más fuerte en tanto más se acerca a los requerimientos del bloque en el poder.

Así, la formulación de los planes en México, lo que formalmente corresponde casi directamente a las instancias del gobierno, lleva consigo las limitantes de compaginar, por un lado, los objetivos inherentes al proceso de acumulación, con todo lo que ello implica y por otro lado, otro tipo de objetivos predominantemente sociales, que le impone la lucha de clases y en particular originados en función de la fuerza con que cuenta la clase obrera, reflejada en su capacidad de negociación.

Pero lo anterior no significa olvidar el carácter del estado mexicano, más aún, la filosofía del mismo se ve reflejada en el tipo de planes que se pretende llevar a cabo, así como en las alternativas de crecimiento que se han elegido en estos. Y tal filosofía se ve plasmada en los propios planes desde el diagnóstico de los mismos hasta la prognosis; es sobre todo en esta última donde se nota con más claridad tal característica. Las alternativas de crecimiento es-

tiva privada, las negociaciones con nacionales y extranjeros, etc.; pero sobre todo a través de la presión de los grupos monopólicos, tanto nacionales como externos, en la política que trata de llevar a cabo el Estado.

Esto lo consiguen a través de instrumentos como el financiamiento, los mecanismos bancarios de todo tipo, sobre todo el crédito y las tasas de interés; y no solo eso, sino utilizando como armas de presión la fabricación en escalas mínimas de ciertos bienes "estratégicos" y socialmente necesarios. La utilización de la capacidad instalada, la especulación de los precios, etc.; externamente también la presión sobre los planes se resiente, sobre todo en lo que hace a recursos financieros; en tal sentido, las políticas de créditos, tasas de interés en los mercados financieros externos, etc., aunado al comportamiento del mercado internacional de bienes y servicios y las políticas proteccionistas de los países industrializados, son graves limitantes en cierto momento para los programas a implementar y revisten una buena dosis de presión de los grupos monopólicos internacionales.

Esto corrobora el hecho de que la participación de los grupos de poder insertos en la clase hegemónica es muy grande en el proceso de planeación, lo cual supone que el carác-

ciar las condiciones necesarias para el reestablecimiento de la acumulación y consecuentemente la recuperación de la tasa de ganancia. Lo anterior sin embargo no fue una redefinición de los conflictos estructurales, ni mucho menos su solución, sino solo la inyección de los recursos necesarios para reactivar el proceso de acumulación.

En un segundo momento la expansión del sistema económico, en cuyo motor de acumulación se había convertido el petróleo, origina un cambio en la política económica; las facilidades para la expansión, sobre todo el acceso a las fuentes de financiamiento externo, y los recursos emanados de la explotación petrolera permitían al Estado la erogación de grandes montos de recursos destinados a este fin.

Sin embargo, el propio carácter del modelo de acumulación capitalista condicionó el tipo de instrumentos de política, así como su utilización, reflejándose esto en los resultados obtenidos. En este sentido debe considerarse que la política económica no alentaba un desarrollo integral de la economía, sino más bien el crecimiento acelerado de ciertas ramas, buscando un supuesto efecto de arrastre hacia las demás áreas de la misma.

Así también, debe observarse que ya existía una industria que se había convertido en el nuevo motor de acumulación, y en cuyo derredor giraba el desenvolvimiento del resto de la economía y que era la explotación del petróleo.

El resultado lógico de todo ello se reflejó en un pequeño porcentaje de industrias ubicadas en ramas estratégicas de la economía, principalmente aquellas íntimamente relacionadas con la explotación y consumo de petróleo, que vieron crecer desmesuradamente su producción, ventas y utilidades entre los años de 1979 y 1980, sobre todo.

Pero además, la propia expansión del aparato productivo demandaba una mayor cantidad de dinero en circulación. En este sentido, los fuertes incrementos en la emisión primaria, el endeudamiento externo y los recursos emanados del petróleo significaron una gran cantidad de recursos destinados a la expansión. Pero esto no quiere decir que la misma fuera en igual proporción en todas las áreas de la economía, sino por el contrario, creaba una agudización de los desequilibrios y una inflación galopante, en virtud de que tales incrementos no tuvieron igual significado en la producción de bienes socialmente necesarios.

En tal sentido, el proceso de monopolización del sector financiero nacional, que venía cobrando gran fuerza sobre todo a partir del nuevo impulso del régimen Lopezportillista a la banca múltiple, se ve beneficiado en virtud de que es a través de dicho sector por donde se canaliza el grueso del financiamiento para la actividad económica; pero no solo ello, sino que a la vez también se favorece la presencia política del grupo financiero en las decisiones de gobierno.

Lo anterior se reflejó en un crecimiento inusitado de la masa de ganancias en las organizaciones industriales y financieras más fuertes de la economía. En el caso de la industria los efectos fueron mucho más sólidos en aquellas ramas que ofrecían perspectivas de ganancias más altas, las que como se ha dicho, generalmente se encuentran vinculadas a la producción y consumo de petróleo.

Sin embargo algunas otras ramas no ligadas tan estrechamente a la producción petrolera también se beneficiaron con la expansión; esto resulta del hecho de que el incremento en las ganancias de algunas ramas de la economía generó un aumento en la tasa de ganancia media del sistema en su conjunto, lo cual a su vez significó en primera instancia una mejor

perspectiva de beneficio en ciertos sectores, aun cuando no en la misma proporción que las primeras; a esto contribuyó activamente la orientación que se le dió al gasto público.

Sin embargo, el hecho de aplicar recursos financieros a la economía sin una política que buscara cambios en la estructura productiva y en las relaciones de producción, implícitamente aseguraba la continuidad de las deficiencias en el modelo de desarrollo, aún cuando pudiese existir coyunturalmente cierto crecimiento en la economía.

Así, si bien el ejercicio de la política económica se fundamentó en los recursos generados por el nuevo motor de acumulación, no se planteó nunca la reorientación de la estructura económica y de la misma política económica, hacia la posibilidad de hacer mucho más perdurable y prolongado el período de expansión, disminuyendo paralelamente la vulnerabilidad de la economía mexicana con respecto al exterior, y mucho menos darle un carácter más social.

En tal sentido, la nueva crisis en que vuelve a caer el sistema económico a fines del período en estudio, no resulta del todo inexplicable, sino que en realidad es el colofón lógico a un proceso de desarrollo de las contradicciones es-

estructurales.

En resumen, lo anterior nos permite pensar que la política económica que se aplica adquiere en el contexto de la economía mexicana y en general de las economías capitalistas, varias características.

Por una parte se expresa como una política económica coyuntural más que como alternativas de crecimiento a medio plazo; el tipo de medidas que se emplean y la forma en que se utilizan, atiende más a la coyuntura específica por la que atraviesa la economía, en función de los objetivos del bloque en el poder y las presiones de los demás grupos, que a una orientación predeterminada de crecimiento; en este sentido la política económica que se instrumenta en los períodos de contracción y expansión de la economía, e incluso la mezcla de medidas restrictionistas y de expansión, son solo producto del carácter coyuntural de esta política.

Asimismo, la política económica se encuadra como el instrumento que permite al Estado tratar de regular las perspectivas de ganancias, buscando frenar su tendencia a caer, por lo menos en el corto plazo, en virtud de que a través de las medidas de política le es posible movilizar y reasignar grandes

montos de recursos hacia ciertos grupos de la sociedad, específicamente aquellos que detentan el poder económico, en la medida en que se lo permite la lucha social.

En tal sentido, es factible observar que los grupos de poder juegan un papel importante e influyen directamente en el ejercicio y tipo de instrumentos que utiliza la política económica; la respuesta de los grupos de la sociedad a los movimientos del sistema económico y a la instrumentación de la política económica se presenta tanto en el plano estructural como al nivel de la superestructura.

Los grupos obreros lo expresan en la lucha por mejores niveles de vida y una mayor participación en las decisiones del poder, sobre todo en lo que hace a la solución de demandas sociales; y los empresarios por la recuperación, sostenimiento e incremento de las condiciones económicas, políticas y sociales que permitan la reproducción del capital en escalas cada vez mayores.

Si como hemos señalado el objetivo principal de la política económica que aplica el Estado es el sostenimiento por el mayor tiempo posible de una tasa de ganancia atractiva en el sistema económico, se ve obligado a la implementación de

una política de concesión - represión frente a las clases más desfavorecidas -, en tanto esto le permite mantener las condiciones que posibilitan el proceso de acumulación y con ello la reproducción del sistema en su conjunto.

Sin embargo la política económica como tal se ha visto limitada por el ascenso de la crisis del capitalismo, tanto interna como externa. Los obstáculos al crecimiento económico han demostrado ser de tipo estructural, y cada vez suelen representar problemas más graves para las economías capitalistas, en tanto ya no es posible suavizar fácilmente sus efectos como en apariencia lo era anteriormente.

Es decir, los períodos de contracción son cada vez más frecuentes y la política económica no garantiza lo contrario. En este sentido se presenta la necesidad de encontrar nuevos mecanismos que le permitan mantener un crecimiento sostenido en el medio plazo de la actividad económica, lo que daría al Estado mayor capacidad para continuar con su función de capitalista ideal, prolongando los efectos de la política económica a través de un proceso más profundo.

La alternativa más importante que al respecto se ha buscado impulsar es la planeación; sin embargo las condicio-

ciones descritas, que conforman el marco en el cual surge este proceso en México, hacen que sea a partir de una orientación general de política económica y social generalmente de coyuntura, como se encuadran los planes de gobierno y las políticas que estos instrumentan.

Lo anterior, a diferencia de los países socialistas, donde a partir de un proceso de planificación surge un plan nacional que genera la política económica a seguir, así como el diseño de los instrumentos que permiten la realización del plan.

Además, puede observarse que la planeación que se lleva a cabo no pretende en ningún momento cambiar el modo de apropiación existente en el sistema capitalista mexicano, sino más bien propiciar las condiciones necesarias para la reproducción de este por períodos más prolongados.

Por lo anterior, no es posible entenderlo como un proceso de planificación del desarrollo, en tanto esto solo se presenta como una ley específica del socialismo, que tiene como fundamento la propiedad social sobre los medios de producción.

Esto, sin embargo, no elimina la posible congruencia entre la planeación y la política económica que implementa el Estado mexicano, aún cuando ello no signifique de por sí una planeación y una política económicas comprometidas con un desarrollo integral, y no solo con un crecimiento capitalista, en tanto sus objetivos fundamentales, como se ha visto, son dirigidos a este fin.

Como proceso, la planeación económica en México enfrenta varios obstáculos en su desenvolvimiento; específicamente problemas técnicos, económicos y político-sociales.

Los primeros se presentan en el nivel de la preparación del personal capacitado para la aplicación de métodos y técnicas de planeación; es importante destacar este aspecto en virtud de que para algunos organismos internacionales - como la Comisión Económica para América Latina - el principal obstáculo en la planeación reside en el hecho de no contar con el personal calificado para estas funciones.

Los problemas económicos se presentan en relación a las bases materiales en que se sustenta el proceso de planeación, así como a las restricciones que le imponen las condiciones en que se desenvuelve el proceso de acumulación capitalista -, es

decir, las relaciones sociales de producción existentes y su vinculación con las fuerzas productivas -.

Finalmente los problemas político-sociales se presentan en relación a la injerencia de la lucha de clases sobre la planeación, y se expresan en su relación con los grupos de poder, en las presiones que ejercen estos y que concretamente se reflejan en los objetivos plasmados en planes y programas.

Es viable suponer que de alguna manera las etapas del proceso de planeación se ven afectadas por las limitantes mencionadas. En este contexto si bien jurídicamente se ha tratado de dar un mayor sustento a la función de planeación del Estado, separándola cada vez más de los aspectos puramente administrativos, no se ha fomentado la integración directa, ni siquiera formalmente - a través de leyes y decretos -, de los grupos de poder al proceso de planeación, sino que más bien este se manifiesta como casi un monopolio del Estado.

De igual forma, dentro de la formulación e instrumentación de los planes se presentan también estas limitantes. Como se observó en el capítulo tres de esta investigación, técnicamente surgen dificultades en la concordancia que debe existir en cuanto a método y contenido de los diferentes planes sec-

toriales, regionales y especiales, y su relación con un plan nacional, así como en los principios que deben regir en la organización y funcionamiento de las oficinas de planeación.

En el plano económico, sobresale el hecho de que el carácter "indicativo" de la planeación implica que los niveles de gestión - institucional, social y privada -, adopten, al menos formalmente, las formas que en apariencia adquiere la propiedad con respecto a los grupos de poder en el proceso de acumulación.

Pero además se presenta la influencia del eje de acumulación en la planeación, es decir, el peso que adquiere actualmente el motor de acumulación, el petróleo, en el proceso de planeación.

Al mismo tiempo, en el nivel político tales formas de gestión se expresan en la medida en que participan estos grupos en la planeación; en este sentido, la vertiente obligatoria, la de coordinación, la de concertación y la de inducción - analizadas anteriormente -, se presentan como las vías por medio de las cuales se trata de canalizar dicha participación de una manera formal.

Sin embargo, es en el proceso de la lucha de clases donde se determina la orientación que ha de seguir el modelo de crecimiento vigente y con ello los planes económicos.

Lo que se ha descrito, supone que las decisiones de la clase hegemónica y de sus grupos más poderosos se verán reflejadas en la orientación de los planes económicos; asimismo, que la inclusión de objetivos sociales está condicionada por la capacidad de lucha de la clase obrera.

En este contexto se presentan planes que si bien predominantemente buscan alcanzar objetivos de índole económica tratando de dar continuidad al proceso de acumulación de capital en escalas cada vez más amplias, se ven limitados en este intento por la necesidad de incluir objetivos sociales - muchas veces más allá de lo que consideraría necesaria la clase en el poder -, lo que resulta de las necesidades de conservación del sistema mismo ante el embate de las luchas obreras.

ALCANCES DE LA INVESTIGACIONHACIA LA POSIBILIDAD DE CAMBIOS EN EL MODELO DE DESARROLLO

El modelo de crecimiento que se ha venido siguiendo en México presenta graves desproporciones y alta vulnerabilidad; la condición de ser una sociedad capitalista dependiente y atrasada inserta en el sistema capitalista internacional ha impuesto al país limitantes que se manifiestan en problemas del crecimiento, a los cuales el Estado no ha podido dar una verdadera y eficaz respuesta social.

En este sentido la política económica que se ejerce y en los últimos años la planeación económica, surgen como los principales promotores de dicho crecimiento, encuadrándose en los objetivos generales que se persiguen con él, pero al mismo tiempo, limitadas por las mismas situaciones que lo condicionan.

Lo anterior de ninguna manera significa la imposibilidad de modificación en la estructura misma de la economía mexicana y del ejercicio de los citados instrumentos; como se ha venido sosteniendo a lo largo de esta investigación, ello solo será posible en función de la capacidad de movilización con que cuente la clase obrera.

Si bien es cierto que la teoría marxista supone que los cambios estructurales en el sistema capitalista solo son posibles a través de un proceso revolucionario que derrumbe las relaciones sociales de producción inherentes a ese sistema e instaure el modo de producción socialista, es factible pensar que dentro del capitalismo existe el germen de las nuevas relaciones sociales de producción a las que dará paso el socialismo.

Estos gérmenes - como la socialización del trabajo o el mismo proceso de planeación -, representan coyunturas de lucha en el desarrollo del movimiento obrero, en tanto expresan la posibilidad latente de una mayor participación para estos grupos.

Sin embargo, debe quedar bien claro que el significado de los cambios estructurales se expresa en la modificación del régimen de propiedad de los medios de producción y que esto necesariamente desemboca en la sustitución de las relaciones sociales de producción existentes. Esto se convierte en una condición indispensable para que los cambios tengan un carácter estructural.

En este sentido, atendiendo al comportamiento que tiene la participación de los grupos sociales en el proceso económico social y político, se concluye que los cambios de estructura solo serán posibles gracias a una mayor intensidad de dicha participación; es decir, esta última significa la viabilidad de modificaciones en la estructura económica y con ello en todo el sistema de producción, pero ¿qué tipo de participación?

Al respecto, existen actualmente posiciones que sobresalen en la vida política del país, en tanto que son la expresión de las tendencias que pretenden seguir ciertos grupos de la sociedad. Así se presenta una tendencia hacia la privatización total de la economía, muy identificada con los planteamientos de la "Trilateral"⁷⁷ y de organismos financieros internacionales, así como con los grupos más fuertes de la economía nacional, y aún cierto sector de la burocracia estatal.

Se plantea en ella la posibilidad de establecer una nueva relación de dependencia con el exterior, transfiriendo esta de los estados nacionales centrales - o metropolitanos - a sus empresas transnacionales; con ello se propone una com-

⁷⁷ Organismo internacional que agrupa a los monopolios financieros industriales más fuertes del mundo, cuya principal finalidad es impulsar políticas de transnacionalización, sobre todo en las economías dependientes.

pleta incorporación de nuestra economía al capital internacional, sin reservas, convirtiendo al país en una base monopólica transnacional, donde según esta teoría, tendría la opción de contar el país, a su vez, con otros satélites en economías menos industrializadas. Esto aseguraría al menos, se dice, una vía de "desarrollo" capitalista para el país.

De igual forma se manifiesta otro sector de la burocracia, la que se autodenomina "burocracia política" - también se autocalifica de progresista y nacionalista -; esta promueve un modelo en el que se pretende a toda costa enfatizar el papel rector del Estado, consciente de que la intervención estatal en la economía se ha convertido en un factor de índole estructural, necesaria para el capitalismo. Esta corriente pretende que tal intervención se dé a través de una supuesta alianza entre campesinos y trabajadores, con una burguesía nacionalista y antimonopolista, aceptando que el último fin de estos planteamientos es impulsar un desarrollo capitalista "más justo y equilibrado".

Con cierta similitud, también se presentan las nuevas teorizaciones del capitalismo monopolista del Estado, identificadas con muchos partidos de la izquierda oficial y no pocos intelectuales. Estas pretenden también impulsar un forta-

lecimiento del Estado en la economía, sobre todo en base a las nacionalizaciones y la estatización, pero se diferencía de la anterior en tanto que supone al C.M.E.⁷⁴ como una fase de por sí, previa al socialismo.

"Se dice que el Estado está aprendiendo la administración 'objetiva' del desarrollo de las fuerzas productivas fuera de la lógica de las relaciones sociales capitalistas. Pero es un aprendizaje difícil, contrariado por los monopolios, esas fuerzas del mal que deforman su acción desviándola contra los trabajadores".⁷⁵

En este sentido se sustituye la contradicción entre Estado burgués (como el capitalista ideal, vigilante de los intereses de la clase hegemónica) y la clase obrera, por una contradicción Estado-monopolios; donde el Estado aparece ya potencialmente como un estado de carácter social obrero, en tanto que la clase obrera es ya portadora del progreso y del carácter social de las fuerzas productivas.

Estas dos últimas tesis recurren a una maximización ideal, más que práctica de la autonomía relativa de que goza

⁷⁴ Capital Monopolista de Estado.

⁷⁵ Guillén, H. y Paniagua, R. Estado, Capitalismo Monopolista de Estado y Burocracia Política. En: Críticas de la Economía Política. Edición Latinoamericana. Vol. 12 y 13 Estado y Capital. Ed. El Caballito. Pág. 270. México, 1979.

el Estado, llegando a suponer que en determinado momento este puede separarse por sí solo de la clase hegemónica, detentadora del poder.

Sin embargo estas visiones corresponden a una percepción instrumental y tecnicista del Estado, en las cuales nunca se resuelve verdaderamente el carácter de la relación Estado-Capital, sino que estos se disocian implicando un conocimiento falso de la realidad. Pero ello no resulta fortuito, sino que responde al carácter de clase de dichas formulaciones, lo cual condiciona su orientación.

En este sentido la viabilidad de un nuevo modelo de desarrollo debe considerar este factor y fundamentarse en la reafirmación e incremento de la participación de la clase obrera como clase revolucionaria en el proceso de acumulación; no con el interés de un planteamiento burgués que en nada beneficia a la clase obrera, como es el caso de las propuestas ultracapitalistas, pero tampoco con la visión reformista de las propuestas de la burocracia política o de un capitalismo monopolista de Estado como fase previa al socialismo sin cambios estructurales, es decir, sin la sustitución revolucionaria de las relaciones sociales de producción capitalistas.

Debe entonces plantearse la participación obrera, utilizando estos proyectos reformistas para sus propios fines, pero subordinándolos a una estrategia marxista de organización de la clase obrera que se plantee la conquista del poder político, a través del fortalecimiento sobre todo de su papel en el plano económico. Es decir, el movimiento obrero debe plantearse la destrucción paulatina del capital como generador de relaciones sociales de producción, a través de un proyecto propio de autoorganización - que además impulse la lucha contra la corporativización estatal - que persiga el apropiamiento a largo plazo de los medios de producción.

En este sentido las teorías expuestas sobre el capitalismo de Estado o los planteamientos de la burocracia política - que en realidad persigue el fortalecimiento del Estado como capitalista ideal - que observan el proceso de intervención del Estado en la economía, ya como un proceso estructural necesario al capitalismo, se presentan como las propuestas reformistas más avanzadas de las que puede disponer la clase obrera para sus fines de conquista del poder político.

Lo anterior debe considerarse sin olvidar que estos planteamientos no llevan implícitos en sí mismos un proceso de transición al socialismo, sino que es solo en base a una estra-

tegia revolucionaria como la mencionada que esto puede ser posible. Es decir, se trata entonces,—considerando las características del capitalismo actual, que hacen indispensables la intervención estatal en el sistema económico; la capacidad de lucha de la clase obrera, encuadrada por la posibilidad de mantener una estrategia de lucha marxista revolucionaria; así como los planteamientos reformistas de algunos grupos de poder,—de crear las condiciones específicas que en determinado momento faciliten la transición a un modo de producción más racional.

Lo anterior será el presupuesto de las alternativas que se planteen en la siguiente parte del trabajo; su viabilidad se presenta en razón directa a las funciones esenciales del Estado Mexicano como un Estado capitalista, así como a la capacidad de lucha y conciencia de la clase obrera.

En este sentido, si se tiene que la principal función del Estado es reproducir las condiciones propicias para la acumulación capitalista, una mayor participación de las organizaciones obreras en la producción, así como de la inversión estatal, facilitaría tal objetivo, en tanto el Estado se encontraría con la posibilidad de controlar con mayor eficacia esta participación, merced a las líneas de manejo que puede instru-

mentar, y sobre todo a los objetivos de este tipo de empresas.

Sin embargo, quizás lo más importante es que a través de esto el Estado estaría habilitado para influir de una manera más directa y con mayor posibilidad de éxito en el comportamiento de la tasa de ganancia media del sistema en su conjunto; en el largo plazo esto podría significar cambios parciales en las relaciones sociales de producción capitalistas, aun cuando no su sustitución de por sí.

En este sentido, es evidente la importancia de un proceso de planeación que permita encauzar estos aspectos hacia el bienestar social, y no solo hacia la consecución de objetivos económicos capitalistas.

Si presuponemos que el efecto de la misma organización de los trabajadores para la producción se reflejará en una mayor participación política, en determinado momento el incremento del poder económico en la producción de los grupos obreros tenderá a manifestarse en el incremento de las presiones políticas de estos grupos hacia el Estado, pugnando por mayores niveles de participación económica y social así como política; todo ello amén de considerar que la propia organización política del trabajador trae efectos que incidirían en

el mismo sentido.

Lo anterior sería viable no tan solo en función de la autonomía relativa con que cuenta el Estado, sino más que nada en virtud del gran peso específico que adquiriría la clase de los trabajadores entre los grupos de poder, y con ello su mayor capacidad para enfrentarse a la clase hegemónica.

Sin embargo estos cambios no solo se presentarían al nivel político económico, sino también ideológico; considerando que otra de las funciones del Estado es el hacer prevalecer la ideología dominante en la sociedad capitalista, ello implicaría una lucha en este nivel, donde si bien la ideología dominante continuaría en principio con ese papel, se abriría un nuevo espacio de participación para la ideología dominada en diversos ámbitos, como resultado lógico de los progresos en el terreno económico-político.

Con lo que hasta aquí se propone, no se busca de ninguna manera trastocar un estado capitalista en un estado socialista sin la previa destrucción del primero, sino solo crear las condiciones que en cierto momento puedan facilitar la posibilidad de una etapa de transición al Modo de producción Socialista.

ALTERNATIVAS ESPECIFICAS

Tratemos de ahondar ahora más específicamente en ciertas alternativas posibles para los puntos nodales que se tratan en esta investigación: la política económica y la planeación. Es esencial buscar una nueva relación entre estos procesos, en función del matiz que se pretende dar al modelo de desarrollo propuesto en el apartado anterior.

Hemos identificado que la política económica se presenta más que nada como un instrumento coyuntural del que se vale el Estado para tratar de controlar los movimientos cíclicos del sistema y reproducir las condiciones propicias para la acumulación del capital y del sistema en su conjunto. También se ha podido observar que gran parte de la planeación se ha dedicado a reforzar este objetivo en tanto es cada vez más difícil para el Estado tratar de regular estos procesos.

En este sentido existe en realidad una política económica general - que no por ello deja de ser coyuntural, la mayoría de las veces -, donde los planes económicos se adhieren a la orientación que les marca tal política. Así, si esta última es expansiva, los planes formulan líneas de expansión y viceversa. Esto como se ha visto, limita la formulación de políticas de los planes y muchas veces pone en franca contradic-

ción a la política general con las instrumentadas en los planes.

Es necesario entonces que se instrumente un proceso de planeación del desarrollo, fundamentado como ya se dijo, en una mayor participación de la clase obrera que atienda a tres condiciones específicas:

1°. Tratar de controlar en lo posible los movimientos cíclicos del sistema capitalista, pero desde una perspectiva social. Esto significa sostener por el mayor tiempo posible - en un proceso de expansión continuo -, la tasa de ganancia media del sistema económico y en general las condiciones de reproducción del capital; pero no solo esto, sino que en base a la mayor participación social en la producción, lo que redundaría en beneficios para los trabajadores.

Suponemos entonces que debe incrementarse la participación estatal y sobre todo obrera y campesina en la esfera de la producción como fórmula que propicie modificaciones en la forma de apropiación del producto social, lo que de por sí no significaría la sustitución de las relaciones sociales de producción capitalistas.

En este sentido la política económica coyuntural anticrisis entraría solo como un elemento auxiliar de la planeación y no como sucede actualmente.

2°. Debe tender también a incrementar la participación del Estado en la coordinación de la reproducción del capital, en concatenación con el sistema social, incorporando a las organizaciones políticas obreras a las decisiones de gobierno, a partir de la apertura política propiciada por un mayor poder económico y político ganado por estas organizaciones.

Esto se reflejaría en la importancia que podrían adquirir los objetivos sociales en los planes de gobierno.

3°. Finalmente, también debe orientarse a regular el proceso de expansión económica en función de una creciente participación estatal y social en la economía, y la mayor actividad de los grupos de trabajadores en lo económico, político y social.

Esto a su vez viabilizaría la posibilidad de modificar la distribución del ingreso; pero no solo eso, sino que a través del mejoramiento implícito de la posición obrera frente a un estado cada vez más fuerte - un Estado Capitalista

Monopólico -, crece su poder de presión sobre las decisiones de este, y en última instancia sobre su propio funcionamiento y estructura, sin que ello presuponga su transformación en un Estado Obrero.

Con lo anterior, se puede pensar que un proceso de tal naturaleza pondría en condiciones al Estado de realizar cambios al interior del mismo proceso de planeación que lleva a cabo.

En este sentido se presentaría por un lado, la posibilidad de reformular todo el bagaje jurídico existente en este terreno, buscando implementar obligaciones y no solo privilegios en las relaciones del Plan Nacional - y los organismos que lo llevan a cabo - con el sector privado y social de la economía, que en realidad no son más que la expresión de la participación de los grupos de poder en la planeación.

Es decir, sería factible, bajo la perspectiva de un Estado que puede incrementar hasta cierto punto su autonomía relativa con respecto a los grupos privados - en función de las presiones mismas de la lucha de clases -, de obligar a ciertos sectores de la clase en el poder a incorporarse a los planes de gobierno.

Este proceso sería apoyado por la obligación tácita de las empresas públicas y la creación de lineamientos a este respecto para las empresas sociales o de participación obrera.

Es posible afirmar que una planeación de este tipo redundaría en cambios cualitativos de la planeación económica y social, específicamente en dos ámbitos: se reflejarían por un lado en un mayor control del proceso de Planeación por parte del Estado y por otro, en un cambio considerable en las formas de participación de los grupos sociales en el proceso planeador.

En el contexto descrito, un mayor control de la Planeación por parte del Estado significaría casi forzosamente una mayor eficacia, no solo en el sentido social sino económico de este proceso, que se expresaría en el fortalecimiento de cada una de las etapas del mismo.

En cuanto al segundo punto, este se desenvolvería básicamente en dos líneas: en la formulación y en la instrumentación de los planes. En cuanto al primero, una mayor participación social de las características de las que hemos hablado, se reflejaría en cambios en la estructura de formulación de los planes.

Los planes y programas de gobierno tienen una estructura de arriba hacia abajo, donde el Estado funge como el director y organizador del proceso de Planeación, limitando una participación directa de los grupos de poder, en tanto no existen canales para esto; donde de planes generales se derivan planes más específicos, sin mostrar una verdadera adherencia a los primeros y donde de una oficina de planeación emanan los objetivos económicos y sociales plasmados en los planes, no por ello perdiendo su carácter predominantemente capitalista.

En este sentido se hace necesario que exista una estructura piramidal, que si bien al principio no considere como unidad básica de planeación económica a la empresa - lo cual sería lo óptimo -, sí se plantee la elaboración de programas a nivel de industria, rama y sector, tanto a nivel regional como nacional; estos deben fundamentarse en la incorporación de obreros y empleados al proceso de planeación, no solo a través de las medidas de concesión que impulsa el Estado, sino de la propia movilización de la clase obrera frente al capital; además estos programas deben constituir el insumo para la elaboración de las políticas generales en un Plan Nacional, y deben atender no solo la cuestión económica, sino objetivos de carácter social.

En este sentido resulta factible la organización de grupos que formulen estos programas, constituídos por representantes obreros y patronales, además de expertos en la materia; se pretende representar en ellos una verdadera participación de las clases, pero eliminando paulatinamente, en función de la mayor participación obrera, la predominancia de los objetivos económicos que buscan tan solo la reproducción ampliada del sistema de acumulación.

Si bien lo anterior reviste un grado bastante alto de dificultad, este podría reducirse en la medida en que se incrementan los organismos y empresas con participación estatal, social u obrera; lo cual a su vez representa también un factor de apoyo a la instrumentación de los planes, como la segunda línea en que se desenvolvería el cambio en las formas de participación de los grupos sociales en la Planeación.

Si se entiende, como se vió en el capítulo anterior, que la participación en los planes se presenta en el nivel de la lucha de clases, es posible determinar que una mayor presión de los grupos obreros, reflejada en el incremento de objetivos sociales en los planes, implicaría en última instancia una mayor incorporación de estos grupos a los planes, y que por otro lado la autonomía relativa del Estado le per-

mitiría un mejor control de los capitales privados - cada vez más dependientes de la acción estatal, como capitalista ideal - en su relación con el Plan Nacional. Lo anterior viabilizaría en gran medida una mayor participación de los grupos en poder de la Planeación.

En el mismo contexto, es importante también abandonar la evaluación puramente presupuestal que actualmente se efectúa en la planeación que instrumenta el Estado de México; se impone la necesidad de extender todo un sistema de evaluación al ámbito conjunto de la planeación, y no solo en el que directamente tiene injerencia la acción gubernamental.

Se dice que el Estado busca la eficacia en sus procesos, y que ello significa el logro de los objetivos, pero la sola evaluación presupuestal no valida esto; mucho menos si no se cuenta con un sistema para evaluar el impacto de los planes en la vida económica y social del país en su conjunto, imposibilitando el seguimiento de las acciones.

En este contexto el sistema de evaluación en concatenación con el de información, como partes importantes de la planeación, deben considerar nuevos aspectos que permitan evaluar el impacto de planes y programas hasta niveles muy espe-

cíficos. Los censos, encuestas y muestreos, instrumentados con base en la mayor participación de grupos e individuos en la planeación, pueden dar muy buenos resultados.

Finalmente, debe quedar claro que será solo en función de la implementación de un proceso de planeación más abierto a la participación de los grupos de poder de la clase obrera, con características similares al que aquí se ha planteado, como se podrá estructurar un modelo de crecimiento menos polarizado y más equilibrado socialmente, y sobre todo, que en determinado momento ofrezca menos dificultades a un posible cambio en el modo de producción existente.

Tal estructuración del modelo de crecimiento se fundamentaría en aspectos más específicos, como la reorientación del gasto público, un nuevo carácter del financiamiento, la independencia tecnológica, apertura política, capacitación, etc., que serían solo el resultado de un terreno ganado por la clase obrera en el ámbito político, y que a la vez se significarían como la expresión del ejercicio de la política económica dentro de los marcos de la planeación.

Es decir, la instrumentación de políticas hacia la consecución de objetivos planeados.

ANEXO

HIPOTESIS

- Se buscará determinar si existen diferencias y problemas de conceptualización entre las categorías Planificación y Planeación-programación, analizando los diversos procesos que sobre el particular se realizan en el mundo, especialmente en América Latina.

- Se investigará en qué medida el tipo de Instrumentos económicos que se aplicaron en el período entre crisis, en la crisis de 1982 y para la superación de esta, resultaron acordes al curso seguido por el proceso económico y a la orientación del modelo de acumulación vigente.

- Se analizará en qué medida la presión de la lucha de clases se refleja en las instancias de política económica y en el proceso de planeación, donde existe un Estado con cierta autonomía relativa y específicamente con las características del Estado Mexicano en el período Lopezportillista.

- Se comprobará si existe o no una relación entre política económica y planeación, y si existe una política de desarrollo a largo plazo fundada en un sistema de planeación económica que se plantee la diversificación de la econo-

mía, así como la regulación a largo plazo también de la tasa de ganancia y con ello del propio proceso de acumulación.

- Se investigará si el petróleo ha venido influyendo en el ejercicio de la política económica y la planeación, en el sostenimiento de la tasa de ganancia, así como en los marcos jurídico-ideológico y político; y si esto es cierto, en qué medida ejerce dicha influencia.

- Se buscará establecer si pueden existir o no alternativas de desarrollo económico y social para una formación socioeconómica con las características de la economía mexicana, y en caso de ser posible, qué características tendrían dichas alternativas.

OBJETIVOS

- Determinar las diferencias teórico prácticas y los problemas de conceptualización entre Planificación y Planeación-programación, a través del análisis de estos procesos en el mundo, y sobre todo en América Latina.

- Analizar el proceso económico y de acumulación, observando sus características en cada momento del período entre crisis; determinando los diferentes instrumentos económicos utilizados y sus resultados, realizando un análisis evaluatorio de estos.

- Establecer en qué medida la lucha de clases influye en las instancias de política económica y planeación, donde existe un estado de cierta autonomía relativa y específicamente con las características del Estado Mexicano en el período Lopezportillista.

- Buscar la relación entre la política económica y la Planeación, así como los resultados de las alternativas de solución formuladas en este período.

- Investigar la manera como es utilizada la planeación y la política económica en la recuperación, mantenimiento o elevación del nivel de la tasa de ganancia en el período analizado.

- Delimitar hasta qué punto el petróleo ha venido desempeñando el papel más dinámico dentro del modelo de acumulación vigente; su influencia en la política económica, en la planeación, en el sostenimiento de la tasa de ganancia y en general del proceso de acumulación; analizando al mismo tiempo su utilización dentro de los marcos jurídico, ideológico y político.

- Buscar las causas que llevaron a la crisis de 1982, estableciendo los instrumentos económicos que se utilizaron para superar dicha crisis, evaluando los resultados obtenidos hasta 1983.

- Intentar establecer alternativas de desarrollo económico y social para una economía como la mexicana en el período analizado.

ALCANCES POSIBLES

- Proponer acciones concretas del proceso de planeación, política económica y acumulación susceptibles de aplicarse al caso mexicano concretamente, así como una breve evaluación de sus posibilidades de realización y viabilidad histórica a fin de buscar una relación de congruencia permanente entre política económica y planeación, que persiga no solo los fines del crecimiento económico sino de bienestar social, apoyado en un proceso de lucha de la clase obrera.

BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar, M. Alonso. Economía Política y Lucha Social. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1979.
2. Alcocer, Jorge et al. Economía Petrolizada. Taller de Coyuntura. UNAM. México, 1981.
3. Barán, A. Paul. La Economía Política del Crecimiento. F.C.E. México, 1979.
4. Barán, P. y Sweezy P. El Capital Monopolista. Siglo XXI. México, 1979.
5. Barkin, D. y Esteva, G. Inflación y Democracia. El Caso de México. Siglo XXI. México, 1982.
6. Barre, Raymond. El Desarrollo Económico. F.C.E. México, 1982.
7. Bassols, Batalla A. México Formación de Regiones Económicas. UNAM. México, 1983.
8. Ceceña, Cervantes J. L. La Planificación Económica Nacional en los Países Atrasados de Orientación Capitalista. (El Caso de México). UNAM. México, 1982.

9. Ceceña, Gámez J. Economía Política de la Planificación Económica Nacional.
F.C.E. México 19
10. Cibotti, R. y Sierra, E. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo.
Textos del ILPES. Siglo XXI. México, 1979.
11. Cordera, Rolando et al. Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana.
Lecturas del F.C.E. N°. 39. México, 1981.
12. Córdova, A. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno.
Ed. Grijalbo. México, 1976.
13. Denton, Forshyt et al. Planificación Económica en Gran Bretaña, Francia y Alemania (Occidental).
Siglo XXI. México, 1977.
14. De la Madrid, H. M. Plan Básico 1982-1988 y Plataforma Electoral.
IEPES. México, 1981.
15. Dillard, D. La Teoría Económica de J. M. Keynes.
Ed. Aguilar. México, 1965.

16. E N E. Lecturas sobre Desarrollo Económico.
E N E. UNAM. México, 1970.
17. Feiwel, G.R. Michal Kalecki. Contribuciones a la Teoría de la Política Económica.
F.C.E. México, 1981.
18. García, D'Acuña E. La Planificación del Desarrollo en América Latina.
Lecturas del F.C.E. N°. 11. México.
19. Guillén, Arturo. Planificación Económica a la Mexicana. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1979.
20. Guillén, H. et al. Estado y Capital. En: Críticas a la Economía Política 12/13.
Ed. El Caballito. México, 1979.
21. H. Assael. Ensayos de Política Fiscal.
Lecturas del F.C.E. N°. 2. México, 1973.
22. Kurihara, Kenneth. Teoría Monetaria y Política Pública. F.C.E. México, 1981.
23. Lange, Oscar. Tres Ensayos sobre Planeación Económica. El Trimestre Económico Vol. XXIV. Octubre de 1959. México.

24. Lenin, V.I. Obras Escogidas. Tomos I, II y III.
Ed. Progreso. Moscú, 1971.
25. Lewis, A. W. Teoría de la Planificación Económica.
F.C.E. México, 1981.
26. Marczewiski, J. ¿Crisis de la Planificación Socialista?
F.C.E. México, 1979.
27. Mandel, E. El Capitalismo Tardío.
Ed. ERA. México, 1979.
28. Mandel, E. La Crisis.
Ed. ERA. México, 1980.
29. Martner, G. Planificación y Presupuesto por Programas.
Siglo XXI. México, 1979.
30. Marx, K. El Capital. Tomos I, II y III.
Ed. Allende. México, 1977.
31. Marx, K. y Engels, F. Obras Escogidas.
Ed. Progreso. Moscú, 1970.
32. Mattick, P. Marx y Keynes. Los Límites de la
Economía Mixta.
Ed. ERA. Segunda Edición. México, 1978.

33. Matus, Romo C. Estrategia y Plan.
Siglo XXI. México, 1978.
34. Planificación de la Economía Nacional.
Ed. Progreso. Moscú, 1979.
35. Planificación de la Economía Socialista.
Ed. Política, La Habana, Cuba, 1979.
36. Poulantzas, Nicos. Poder Político y Clases Sociales
en el Estado Capitalista.
Siglo XXI. México, 1980.
37. Quijano, J. M. Estado y Banca Privada.
Ensayos del CIDE. México, 1983.
38. Rodríguez Araujo, O. La Reforma Política y los Partidos
en México.
Siglo XXI. México, 1982.
39. Solís, L. La Realidad Económica Mexicana. Retrovi-
sión y Perspectivas.
Siglo XXI. México, 1980.
40. Sunkel, O. y Paz, P. El Subdesarrollo Latinoamericano
y la Teoría del Desarrollo.
Ed. Siglo XXI. México, 1979.

PUBLICACIONES PERIODICAS

1. Revista de Comercio Exterior.
Banco Nacional de Comercio Exterior.
Números
Enero - Diciembre de 1979, 1980, 1981, 1982 y 1983.
2. Informe Anual Banco de México.
Banco de México.
1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983.
3. Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 1983.
Secretaría de Programación y Presupuesto.
México, 1983.
4. Examen de la Situación Económica de México.
Banco Nacional de México.
Enero - Diciembre de 1980, 1981, 1982, 1983.
5. Mercado de Valores.
Nacional Financiera, S. A.
Varios números de 1980 a 1983.

6. Revista Expansión.
Grupo Editorial Expansión.
Enero, Junio, Noviembre, Diciembre de 1980.
Junio, Agosto, Diciembre de 1981.

7. Revista Economía de América Latina.
Centro de Investigación y Docencia Económica.
Septiembre de 1978.
1er. Semestre de 1981. N°. 6.

DOCUMENTOS

1. Evaluación de la Planeación Financiera. Digesto.
INAPRO (FORELA). México, 1982.
2. Plan de Acción Inmediata. 1962-1964.
Mimeografiado. México, 1962. (Biblioteca Banco
de México).
3. Plan Quinquenal 1946-1952.
Ministerio de Economía. República de Argentina.
1946.
4. Plan Básico de Gobierno 1976-1982.
IEPES. P.R.I. México, 1975.
5. Discurso de Toma de Posesión de José López Portillo.
Secretaría de Programación y Presupuesto.
México, 1977.
6. Programa Nacional de Empleo.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
México, 1979.
7. Plan Nacional de Desarrollo Industrial.
Nacional Financiera, México, 1980.

8. Plan Global de Desarrollo.
Ed. Especial Revista de Comercio Exterior.
Banco Nacional de Comercio Exterior.
Abril, 1980.
9. Plan Global de Desarrollo.
Nacional Financiera. México, 1980.
10. Sistema Alimentario Mexicano.
Secretaría de Programación y Presupuesto.
México, 1980.
11. Plan Nacional de Desarrollo.
Secretaría de Programación y Presupuesto.
México, 1983.
12. Programa Nacional de Alimentos.
Secretaría de Programación y Presupuesto.
México, 1983.