



111
Zej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**Funciones, Medios y
Formas de la Intervención
Estatal en México**

TESIS PROFESIONAL
Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN ECONOMIA

Presentan:
JORGE EDUARDO PI OROZCO
RAFAEL BUENDIA GARCIA

México, D. F.

Junio de 1987.



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.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION GENERAL.	1

CAPITULO PRIMERO ESTADO - ECONOMIA

Introducción.	10
1. Breve esbozo de algunas de las más comunes interpretaciones o concepciones del Estado en el marxismo clásico.	17
1.1. El Estado como superestructura del modo de producción capitalista.	18
1.2. El Estado como instrumento de dominación de clase.	25
2. Sobre las relaciones estructurales entre la Economía y el Estado en la sociedad capitalista.	34
2.1. El capitalismo Monopolista de Estado.	35
2.1.1. El enfoque soviético.	37
2.1.2. El enfoque francés.	45
2.2. El llamado estructuralismo francés (Poulantzas).	61
2.3. La Escuela Lógica del Capital.	71
2.4. La Crisis Fiscal del Estado. (J. O'Connor).	99

CAPITULO SEGUNDO EVOLUCION HISTORIA DE LA INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO, 1877,1970

Introducción.	119
---------------	-----

1. El Estado y la formación de Capital en el Porfiriato (1877-1910).	121
2. El intervencionismo económico estatal en los años 1921-1934.	152
3. La institucionalización de la intervención económica estatal, 1934-1940	171
4. Estado-Economía en la fase de la primera acumulación industrial, 1940-1954.	186
5. Estado-Economía en la fase de crecimiento con estabilidad, 1955-1970.	213

CAPITULO TERCERO

ESTADO-ECONOMIA 1970-1976

EL DESARROLLO COMPARTIDO

1. La situación económica y social al iniciarse la década de los setentas.	261
2. La alternativa de política económica planteada por el gobierno del presidente Echeverría. Lineamientos generales.	279
3. El manejo del gasto público.	298
4. La inversión pública.	314
5. Las empresas del Estado.	341
6. El financiamiento del Gasto Público.	365
7. Otros instrumentos de intervención. (La Política Monetaria).	384

CAPITULO CUARTO

ESTADO ECONOMIA-1977-1982. UNA ESTRATEGIA PARA SALIR DE LA CRISIS

1. El contexto económico al iniciarse la administración del presidente López Portillo.	390
--	-----

2. Lineamientos generales de política económica de la administración Lopezportillista.	401
3. El manejo del Gasto Público.	424
4. La Inversión Pública.	442
5. Las Empresas del Estado.	454
6. El Financiamiento del Gasto Público.	481
7. Otros instrumentos de intervención.	497

CAPITULO QUINTO

EL PERIODO RECIENTE 1983-1984

1. Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y El Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988.	508
2. Evaluación del Programa Inmediato de Reordenación Económica.	521
CONCLUSIONES GENERALES	527

BIBLIOGRAFIA

FUENTES DE INFORMACION ESTADISTICA

INTRODUCCION GENERAL

Parecería ser, que la presencia en las últimas décadas de desequilibrios económicos, sociales y políticos importantes en las economías capitalistas y la discusión del por qué y cómo interpretarlos, ha puesto de relieve un aspecto central en el estudio del funcionamiento de estas economías, que es la relación entre el Estado y la Economía.

Si bien, reconocemos que lo señalado anteriormente en cierta forma es cierto, nosotros creemos que la necesidad del estudio del Estado y su intervención en la Economía, no está dada tan solo por la presencia de estos desequilibrios, sino que y sobre todo en países como el nuestro de incorporación tardía al capitalismo, la explicación y por lo tanto el entendimiento del proceso de desarrollo económico, pasa necesariamente por el análisis del papel del Estado en su relación con la Economía.

Así las cosas, en este nuestro trabajo de tesis, nos hemos propuesto analizar la relación entre el Estado y la Economía en el desarrollo económico de

México, para lo cual consideramos que ante la inexistencia de una Teoría General del Estado ampliamente aceptada que desde la óptica de la Economía Política de respuesta a los cuestionamientos que surgen en el desarrollo de la investigación, era necesario dedicar el primer capítulo al análisis de las interpretaciones o concepciones que desde el punto de vista de la Economía Política han pretendido esclarecer el por qué, el para qué y mediante qué formas y medios se da la intervención del Estado en la Economía.

En este sentido, el primer capítulo está dedicado a la revisión y sistematización de: las concepciones más comunes del Estado en el Marxismo clásico; la revisión de la teoría del capitalismo monopolista del Estado en dos de sus más importantes exponentes, por un lado el PCF con los trabajos de -- Boccara y por otro lado el PCUS con los trabajos de Ryndina y Chérnikov; el llamado estructuralismo francés, exclusivamente los planteamientos de Nicos Poulantzas; las diferentes formulaciones teóricas que se han agrupado dentro de la llamada Escuela Lógica del Capital y por último la teoría de la Crisis Fiscal -- del Estado desarrollada por James O'Connor.

Si pretendiéramos justificar la existencia de este capítulo, pensamos que más que plantear sus alcances habría que señalar las limitaciones no sólo de nuestro trabajo sino del conocimiento teórico acumulado en relación al Estado y su intervención económica.

Adentrarnos en el camino de dar respuesta - del por qué de la intervención del Estado en la economía, avanzar sobre el estudio de las funciones, los medios, las formas y los límites que éste desarrolla y encuentra, es a grandes rasgos la inquietud que motivó la realización del trabajo, es importante para nosotros no solo reconocer sino hacer hincapié en las limitaciones propias de un trabajo como éste, en donde la complejidad del tema, la ausencia de una teoría ampliamente desarrollada y aceptada que nos sirviera de respaldo teórico, las pretenciones de revisar en forma seria una cantidad considerable de material así como la amplitud del periodo de estudio propuesto, nos han llevado a plantear en este primer intento conclusiones de carácter general, que más bien debieran ser consideradas como acotaciones que necesariamente deberán pasar por un proceso de discusión y seguramente de reelaboración.

Por otro lado, es necesario aclarar que para la realización de nuestro trabajo, hemos adoptado el esquema de periodización del desarrollo capitalista de México, propuesto por Rolando Cordera y Clemente Ruiz Durán (*) el motivo principal de ésto, es que el esquema de periodización planteado por ellos, pretende considerar en su diferentes fases o periodos al conjunto del proceso de desarrollo y dar cuenta a su vez, de articulaciones específicas entre la economía y la política. Así las cosas, una vez realizada nuestra investigación, lo que cabría señalar en la medida de lo posible es si realmente a la periodización adoptada corresponde en cada una de sus fases, una relación característica y sustancialmente diferente del Estado y la Economía.

El segundo capítulo comprende el período que va de 1877 a 1970, el objetivo central es documentar y describir la intervención del Estado en la Economía

(*) Cordera, Rolando y Clemente Ruiz Durán, "Esquema de periodización del Desarrollo Capitalista en México. Notas", en Investigación Económica No. 153, Vol. XXXIX, Julio-Septiembre de 1980, Facultad de Economía UNAM, México.

desde la época del Porfirismo hasta el término del - llamado desarrollo Estabilizador. Estamos conscientes de que es un período de estudio bastante largo, - pero creímos que era indispensable retomarlo en cuanto que partimos de la hipótesis general de que en los países de incorporación tardía al capitalismo, el Estado juega un papel central y fundamental como productor, organizador y difusor de entre otras cosas de - las relaciones de producción capitalista.

El capítulo se divide en cinco subperíodos: el primero inicia en la segunda mitad de la década - de los años setentas del siglo pasado y termina con el inicio del movimiento armado de 1910; el segundo inicia en los años inmediatos al término de la revolución y termina justamente antes de la llegada al - gobierno del presidente Cárdenas (1934); el Cardenismo, es un apartado de este capítulo por la importancia que cobra la participación del Estado en la Economía, si fuera necesario definirla en pocas palabras, habría que decir que el Cardenismo en buena medida -- significa la institucionalización y consolidación de la intervención del Estado en la Economía, con una -- característica distintiva y fundamental, el respaldo

de las masas populares; el cuarto periodo llamado de la primera acumulaci3n industrial, comprende de 1940 a 1954; y para finalizar este capitulo se analiza la fase de crecimiento con estabilidad 1955-1970. En todas y cada uno de estos subperiodos, se intenta -- profundizar en el analisis de la intervenci3n del Estado en la economfa, a partir del seguimiento del -- comportamiento de algunas variables como el origen, el monto y destino del gasto y la inversi3n p3blica.

Los capitulos tercero y cuarto, son tambi3n hist3ricos; el primero de ellos comprende de 1970 a 1976, perido que fue conocido como la etapa del desarrollo compartido, a instancias del propio gobierno; el segundo se ubica en los siguientes seis aros. 1977-1982; y corresponde al sexenio de gobierno del presidente L3pez Portillo, en ambos capitulos, la -- forma de abordar el estudio de la intervenci3n del Estado es pr3cticamente id3ntica por varias razones:

- porque en los dos periodos, la crisis tal parece, se convirti3 en permanente, lo que provoc3 una intervenci3n m3s expl3cita tanto en el accionar como en los discursos pol3ticos;

- porque en ambos el aspecto social fue reconocido y puesto como principio básico - en los planes de gobierno, sin embargo a pesar del reconocimiento, las grandes capas de la población vieron postergado su cumplimiento para una mejor ocasión;
- porque los instrumentos de política económica usados fueron casi los mismos, lo que definiría tal vez una cierta continuidad en el accionar del Estado.

Así las cosas, en los dos capítulos señalados, se pretende ubicar la intervención estatal conforme a los lineamientos y objetivos de sus respectivos planes de gobierno y de acuerdo a lo realmente efectuado, es decir, conforme al análisis de la intención y sentido de la intervención.

El último capítulo corresponde en forma muy breve y a manera de conclusión general, al análisis del periodo reciente, se recuperará la historia descrita y tratará de contestar si efectivamente existe una nueva relación Estado-Economía en nuestro país, y de ser así, se pretende en pocas líneas plantear un esbozo de caracterización preliminar de ésta.

Queremos agradecer los comentarios de Jorge Castell, Clemente Ruiz y Enrique Quintana, aclarando que la responsabilidad de lo aquí escrito es exclusivamente nuestra.

CAPITULO PRIMERO

ESTADO ECONOMIA

INTRODUCCION

En el sistema capitalista, el Estado es un elemento fundamental cuya importancia crece a medida que el capitalismo avanza a etapas superiores y complejas de desarrollo. Así, en el actual desarrollo del sistema, el Estado ha asumido nuevas formas y medios de intervención, los cuales tienen el objetivo de hacer más eficaz el proceso de acumulación.

Lo anterior puede observarse en la proliferación de ensayos y discusiones académicas, los cuales buscan explicar del por qué el Estado interviene. Por otra parte, las autoridades gubernamentales han aceptado la necesidad de la intervención estatal, así tenemos que en los discursos oficiales y la elaboración de planes para el desarrollo se observan una mayor asignación del papel que juega el aparato económico del Estado.

Cabe destacar, que la participación estatal no es una característica recién observada sino por el contrario puede afirmarse que el Estado y su intervención nació con el propio modo de producción capitalista, ya que si se analizan las diferentes etapas de desarrollo, el Estado siempre aparece. Ejemplo de ello,-

es la etapa del capitalismo mercantil donde el papel -
jugado por éste ente se circunscribía a desempeñar el
papel administrativo, de opresión, de generación de ser-
vicios ,etc., éstas acciones coincidían en crear las --
condiciones generales que el capitalismo requirió en --
ese momento. A esa forma de intervención la han califi-
cado como propia del llamado Estado Liberal, donde en
términos generales dicha intervención se presentaba en
la periferia del proceso de acumulación pero que su im-
portancia no dejó de ser menor.

No obstante, el reconocimiento por parte de
la sociedad, acerca de la intervención del Estado es -
quizás a partir de la crisis de 1929, donde se ubica y
se define su relación con lo económico dejando a un la-
do la concepción del Estado como algo superestructural.
Esto se refleja en la llamada revolución Keynesiana, -
cuyo pensamiento económico asignó un papel activo al -
Estado por medio de instrumentos fiscales y monetarios
que permitieron crear condiciones para superar la cri-
sis de ese año.

Por otra parte, en el pensamiento marxista la
vieja concepción superestructural se mantuvo debido, -
entre otras razones, a su perspectiva de que el sistema
capitalista se derrumbaría.

Sin embargo, en el periodo de 1929-1945, el Estado asumió nuevos medios y formas que ayudaron a -- crear esas condiciones generales a pesar de que en esos años la economía capitalista se trasladó en fases adversas a la idea del crecimiento armónico (v.gr. depresión -ligera recuperación-recesión). Así, el gasto público fue un medio bastante utilizado en esas fases, así como las políticas fiscales.

A partir de la finalización de la segunda guerra mundial, el Estado retomó formas y medios para asegurar el proceso de acumulación que durante la guerra se crearon. Estas formas y medios se enmarcaron en un contexto de desarrollo de la tecnología a través del -- gasto militar. La importancia de éste papel se observó en los Estados de los países europeos cuya participación fue trascendental para la reconstrucción y en el Estado norteamericano, cuyos gastos militares hicieron posible la expansión de las industrias y del sistema en general, lo cual permitió una planeación industrial.

En esa misma etapa de expansión, los países -- llamados periféricos experimentaron un impulso del desarrollo industrial donde el Estado jugó un papel también importante.

Por otra parte, cabe hacer mención que a par
tir de la década de los cincuenta y con la aparición -
del bloque socialista, el Estado capitalista asignó una
mayor importancia a los rubros asistenciales que con--
sistieron en la creación de una serie de partidas pre-
supuestales y organismos con el fin de apoyar y elevar
el nivel de vida de ciertos sectores de la población -
que se encontraban marginados del desarrollo, ejemplo
de ello son los seguros contra el desempleo, para la -
vejez, asistencia médica, fomento a la educación ,etc.

Paralelamente, el desarrollo de complejos em
presariales que rebasaron sus fronteras nacionales, in
fluyó al Estado ha adoptar mecanismos que impulsaron a
este tipo de empresas y que coadyuvaron a un mayor di-
namismo del proceso de acumulación. Esta situación de
terminó que ciertos analistas calificaran al Estado --
como instrumento de los monopolios y que todo el accio-
nar realizado por éste fuera con el propósito de conso
lidar la acumulación del capital de los mismos.

Así pues, en esta etapa de expansión el Esta-
do más que un obstáculo fue un elemento que permitió -
la consolidación de las relaciones de producción capi-
talista y sentó las bases para el desarrollo de las -
fuerzas productivas.

Sin embargo, el análisis del Estado en esos años, se enmarcó básicamente en estudios de finanzas - públicas y en la comprensión y diseño de nuevas formas de intervención que ayudarán a la consolidación de la fase expansiva del capitalismo. Los trabajos de Musgrave, Heilbroner, Galbraith, Ferguson y Schumpeter son - ejemplos de ello.

Es hasta finales de la década de los sesenta y más exactamente en los años setenta, cuando el análisis sobre el Estado rebasa las fronteras de los instrumentos de política económica, ya que el sistema capitalista se trasladó a la fase recesiva siendo más aguda en algunos países, y en particular en las naciones en vías de desarrollo y subdesarrollados. En este período surgen nuevos enfoques, entre ellos podemos mencionar al monetarismo y a los postkeynesianos por un lado, y por el otro, a una serie de corrientes dentro del enfoque marxista, entre las cuales los más representativos son el estructuralismo francés, la concepción del capitalismo monopolista de Estado, la escuela lógica - del capital y la llamada crisis fiscal del Estado.

Los primeros, se ubican en la esfera de la política económica, cuyo objetivo es explicar y encontrar nuevos instrumentos que coadyuven a la recuperación y el sostenimiento de esta fase del ciclo. Los segundos se ubican en lo estructural, en encontrar el lugar exacto del Estado en el modo de producción capitalista, explicar las funciones, formas y medios que adopta este mismo para solucionar las contradicciones que el proceso de valorización genera.

No obstante, el desarrollo de concepciones teóricas acerca del Estado y su accionar, puede observarse que no existe un consenso debido a diferencias conceptuales y a veces contradictorias entre sí, ya que en su objeto y fin de estudio son variados. A esto, debe agregarse el velo ideológico.

Así pues, la recuperación del papel económico del Estado es todavía un vacío que ha conducido a seguir profundizando en ambos niveles (política económica y economía política) con el fin de aclarar lo que parece un camino sinuoso, más aún cuando en los países llamados periféricos no existe un planteamiento ad-hoc para los mismos. Es entonces, que en las siguientes líneas su objetivo será mostrar lo que hasta

hoy, ciertos enfoques del segundo bloque señalado han -
avanzado en el estudio de la relación Estado-Economía.

1. BREVE ESBOZO DE ALGUNAS DE LAS MAS COMUNES
INTERPRETACIONES O CONCEPCIONES DEL ESTADO
EN EL MARXISMO CLASICO.

Consideramos importante señalar que no existe una teoría marxista del Estado capitalista ampliamente aceptada y desarrollada que dé respuesta a los cuestionamientos que surgen cuando se plantea la necesidad de descifrar y analizar la relación entre el Estado y la Economía; estos cuestionamientos podríamos resumirlos o ejemplificarlos de la siguiente manera:

- a) La determinación del Estado en la sociedad capitalista.
- b) El sentido, los límites, las formas y funciones de la intervención del Estado en la economía.

Ahora bien, con la revisión breve y esquemática que a continuación desarrollamos de las interpretaciones más comunes del Estado en el marxismo clásico, pretendemos hacer notar que existen determinaciones teóricas del Estado, las cuales no sólo dirieren entre

si sino que al asimilar al concepto de Estado funciones y relaciones aparentemente complementarias son incompatibles y contradictorias.

Analizaremos sólo dos de las concepciones o determinaciones más comunes del Estado que han estado ligadas a las versiones populares de la "Teoría Marxista del Estado", lo que no quiere decir que sean las únicas pero sí las más características y asimiladas por los estudiosos de ésta temática: el Estado como superestructura del modo de producción capitalista y el Estado como instrumento de dominación de clase.

1.1. El Estado como superestructura del modo de producción capitalista.

Esta concepción del Estado como superestructura del modo de producción capitalista, está basada en la idea de que el Estado no es más que un mero epifenómeno que refleja un estado dado de correspondencia entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción.

Esa forma de concebir al Estado, más que corresponder a una concepción de los clásicos del marxismo (Marx, Engels), es consecuencia y resultado de la interpretación mecánica y parcializada de algunos de los textos claves de la teoría marxista. Interpretación que reduce a la superestructura (lo político e ideológico) a ser un simple reflejo de la infraestructura (lo económico).

Algunos de los textos clásicos de Marx y Engels, por la excesiva acentuación que dan al papel que desempeña lo económico dentro del funcionamiento de la sociedad capitalista, "se prestaban" o más bien, fueron utilizados como referencias para respaldar esas interpretaciones. 1/

Si ubicamos históricamente los trabajos de Marx y Engels en el contexto en que fueron escritos, encontramos que la filosofía idealista jugaba un papel fundamental dentro del pensamiento filosófico, y

1/ Véase: Marx, Carlos, "Prólogo de la Contribución a la crítica de la Economía Política "En Marx y Engels, Obras Escogidas en Dos Tomos, Moscú, Editorial Progreso.

Engels, Federico, "Ludwing Feuerbach y el Fin de la Filosofía Clásica Alemana", Op. cit., pp. 394-395 y del mismo autor "Contribución a la Historia de la Liga de los Comunistas", Op. cit. pp. 342-343 .

que ésta atribuya a la voluntad y al pensamiento de los hombres la causa fundamental de los fenómenos sociales, lo que justifica el marcado interés de los clásicos marxistas por resaltar lo económico como determinante en última instancia.

De hecho, la teoría marxista y más concretamente la concepción materialista de la historia desarrollada por Marx y Engels, no sólo tuvo que enfrentar a la corriente predominante de idealistas, sino también a los llamados materialistas de los siglos XVII y XVIII, así como al materialista alemán Ludwing Feuerbach, de quienes la falla fundamental de su materialismo, a decir por Marx:

"...reside en que sólo capta la causa (Gegenstand), la realidad, lo sensible, bajo la forma de objeto (Object) o de la contemplación (Anschauung), no como actividad humana sensorial, como práctica; no de un modo subjetivo. De ahí que el lado activo fuese desarrollado por el idealismo, el cual naturalmente, no conoce la actividad real sensorial en cuanto tal." 2/

2/ Marx, Carlos y Engels, Federico. La Ideología Alemana Crítica de la Novísima Filosofía Alemana en las Personas de sus Representantes Feuerbach, B. - Bauer y Stirner, y del Socialismo Alemán en las de sus Diferentes Profetas., México, Ediciones de Cultura Popular., p. 665.

Así las cosas, para combatir posiciones de este tipo, Marx y Engels en varios de sus trabajos, tuvieron que hacer énfasis en lo material, en lo económico como determinante en última instancia de lo político e ideológico. Estos textos de los clásicos del marxismo, sacados del contexto ideológico y político en el que fueron producidos y vistos así parcializados "como verdaderos" han sido utilizados para respaldar falsas interpretaciones de la teoría marxista, o más bien, de la concepción materialista de la historia.

Pero, volviendo a la concepción del Estado como superestructura del modo de producción capitalista, no son pocas las referencias de los clásicos del marxismo que se utilizan para respaldar esta concepción, por ejemplo Engels en su trabajo sobre Feuerbach señala:

"Por consiguiente, aquí por lo menos, el Estado, el régimen político, es el elemento subalterno, y la sociedad civil, el reino de las relaciones económicas el elemento decisivo. (...) si nos detenemos a indagar esto, veremos que en la historia moderna la voluntad del Estado obedece, en general, a las necesidades variables de la sociedad civil, a la supremacía de tal o cual

clase, y en última instancia, al desarrollo de las fuerzas productivas y las condiciones de intercambio. Y si aún en una época como la moderna, con sus gigantescos medios de producción y de comunicaciones el Estado no es un campo independiente, con un desarrollo propio, sino que su existencia y desarrollo se explican, en última instancia, por las condiciones económicas de vida de la sociedad." 3/

Ahora bien, interpretaciones equivocadas y - en no pocos de los casos tendenciosas de textos como el anteriormente citado, han conducido entre otras - cosas a:

- Tratar de encontrar y "encontrar" en lo económico la explicación de todo lo ocurrido en el campo de lo político, jurídico e ideológico, sin concebir que también la política, la ideología, etc., repercuten entre sí y sobre la base económica en cuanto que la relación entre lo económico y lo político e ideológico en su relación de determinancia se -- vuelve en una relación contradictoria en una relación dialéctica;

3/ Engels, Federico., "Ludwing Feuerbach y el Fin de la Filosofía Clásica Alemana"., en Marx y Engels, Op. cit., Tomo I., p. 394.

- Ha conducido también a plantear que el Estado en cuanto simple reflejo de las condiciones de correspondencia entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción, carece de operatividad propia, en tanto que obedece en forma mecánica a las determinaciones que surgen de la base económica;

La respuesta crítica a estas faltas y tendenciosas interpretaciones del marxismo fue dada por el propio Engels, en septiembre de 1890 y enero de 1894 en su correspondencia con Bloch y Starkenburg y puede ser resumida de la siguiente manera:

- Según la concepción materialista de la historia el factor que en última instancia determina la historia es la producción y reproducción de la vida real, decir que es el único factor es una tergiversación de esta concepción;
- Que la ideología, la política, la religión, etc., desempeñan un papel importante por su constante interrelación entre ellas y con la economía, papel que aunque no decisivo, si -

necesario de contemplar en el análisis de:
los hechos históricos;

- Engels reconoce, que el hecho de que algunos "Nuevos Marxistas" acentúen en forma muy marcada el aspecto económico como determinante, en cierta forma es culpa suya y de Marx, que frente a los adversarios se vieron obligados a subrayar "este principio cardinal que se negaba", pero no por eso se justifica;
- El manejo de lo que se cree las tesis fundamentales de una nueva teoría que no siempre lo son ha conducido a interpretaciones precipitadas y equivocadas como en el caso de lo económico como determinante "único" de lo superestructural;
- Por último, que el que sea lo económico lo determinante en última instancia, no quiere decir que sea lo único activo y todo lo demás pasivo, el Estado en su cotidianidad es un ente activo. 4/

4/ Engels, F., "Carta a J. Bloch del 21-22 de Septiembre de 1890" y "Carta a H. Starkenburg del 25 de enero de 1894", Op.cit., pp. 490-492 y 507-509

A manera de conclusión, sólo resta indicar - que por todo lo señalado anteriormente, la concepción del Estado como superestructura del modo de producción capitalista, queda descalificada como instrumental - - teórico, que permita analizar la relación estructural entre el Estado y la Economía.

1.2. El Estado como instrumento de dominación de clase.

Si una "concepción" o determinación del Estado está presente en los escritos de los clásicos del marxismo, es aquella que define al Estado como instrumento de la clase dominante (en el siglo XIX la burguesía y la "clase" de los latifundistas) cuya función primordial es asegurar su dominación sobre la clase trabajadora, ya que al Estado es concebido como el -- instrumento del que se valen las clases dominantes - para mantener por vía legal o por la fuerza a la clase explotada en las condiciones de opresión determinadas por el modo de producción existente.

Esta forma de caracterizar o definir al Estado está presente desde El Manifiesto del Partido Co-

munista escrito por Marx y Engels entre diciembre de - 1847 y enero de 1848, en el cual se afirma que: "El - poder político, hablando propiamente, es la violencia organizada de una clase para la opresión de otra", 5/ hasta casi todos los textos clásicos marxistas ulterio res. 6/

5/ Marx, Carlos y Engels, Federico, "Manifiesto del Partido Comu nista", en Marx y Engels, Op. cit., T.I., p. 22

6/ Al respecto véase:

Engels, Federico. "El Origen de la Familia, La propiedad Pri vada y el Estado", en Marx y Engels., Op. cit., pp. 168-325, Tomo II, en especial págs. 322-323.

Engels, Federico. "Contribución al Problema de la Vivienda en Marx y Engels", Op. cit., T-II, pp.527-613, en especial pp. 497-502, 553 y 583-586.

Engels, Federico, "Introducción de 1891 a la Guerra Civil en Francia de Marx", en Marx y Engels, Op. cit., T-II, pp. - 543-465, en especial, p. 465.

Engels, Federico. "Contribución a la Historia de la Liga de los Comunistas", en Marx y Engels, Op. cit., T-II, pp.335-336.

Engels, Federico, "Del Socialismo Utopico al Socialismo Cien tífico" en Marx y Engels, Op. cit., T-II, pp.88-153, en es pecial pp. 146-148.

Marx, Carlos, "La Guerra Civil en Francia", en Marx y Engels, Op. cit., T-II, pp. 466-525, en especial p. 497.

Marx Carlos. "El Dieciocho Brumaro de Luis Bonaparte", en Marx y Engels, Op. cit., T-I, pp.226-323.

Marx, Carlos, "Las Luchas de Clases en Francia de 1848 a 1850", en Marx y Engels, Op. cit., T-I, pp. 124-225, en especial pp. 131-139.

Por la importancia que tiene el trabajo de -
Lenin El Estado y la Revolución, desde el punto de -
vista de la teoría política, no podíamos dejarlo de -
lado, sin embargo para nosotros, Lenin no desarrolla
con mayor profundidad (no sólo en este trabajo sino a
lo largo de su obra), 7/ la caracterización, hecha -
por los clásicos del marxismo, que como hemos señala-
do anteriormente, se reduce a definirlo como un ins-
trumento de la clase dominante para reprimir a la cla-
se explotada, sino que hace suya esta caracterización,
sobre todo retomando los planteamientos que Engels -
hace en su trabajo El Origen de la Familia, la Propie-
dad Privada y el Estado. Para Lenin:

"El estado es producto y manifestación
del carácter irreconciliable de las -
contradicciones de clase. El Estado
surge en el sitio, en el momento y en
el grado en que las contradicciones de
clase no pueden objetivamente, concili-
arse. Y viceversa: la existencia del
Estado demuestra que las contradiccio-
nes de clase son irreconciliables (...)",

7/Véase también: "Acerca del Estado" Conferencia pronunciada
en la Universidad de Sverdlov el 11 de julio de
1919 en Obras Escogidas, Tomo III, pp. 258-274 y
en especial pág. 273.

"Según Marx (señala Lenin refutando a los ideólogos burgueses y pequeñoburgueses), el Estado es un órgano de dominación de clase, un órgano de opresión de una clase por otra, es la creación del "orden" que legaliza y afianza esta opresión, amortiguando los choques entre las clases." 8/

Por otro lado, es necesario reconocer el gran mérito que tiene este trabajo de Lenin, el cual fue - escrito entre Agosto y Septiembre de 1917 cuando el - proceso revolucionario se encontraba en pleno desarrollo. 9/

El no reflexionar críticamente sobre la validez de esta "concepción" del Estado, puede conducir a asumir posiciones teóricas y políticas totalmente contradictorias y equivocadas:

8/ Lenin, V.I., "El Estado y la Revolución", Op. cit., Tomo II, pp. 298-299.

9/ Al respecto véase: el Artículo de Lucio Colletti, "El Estado y la revolución de Lenin", en Críticas de la Economía Política, Ediciones Latinoamericana, México 1977, Ediciones El Caballito, No. 2 (Enero-Marzo), pp.51-60.

- El Estado según esta "concepción" es reducido a ser un instrumento de dominación de clase. De acuerdo con la concepción materialista de la historia, las clases sociales y sus contradicciones se constituyen a nivel económico y utilizan al Estado como herramienta exterior para la consecución de sus fines, en el capitalismo ya sea para mantener, reforzar y ampliar las relaciones capitalistas de producción o bien para su abolición y/o exterminio, lo que se traduciría en que; si asumimos esta "concepción" del estado como válida, resulta que la abolición y superación revolucionaria del modo de producción capitalista depende entonces, fundamentalmente de las relaciones de fuerza en el campo de lo político, puesto que se podría deducir que basta la posesión del Estado por la clase obrera para que se produzcan los cambios necesarios tendientes a la desaparición del modo de producción capitalista, lo cual es contradictorio con lo arriba señalado;

- La inexistencia de una teoría marxista del Estado y el asumir como válida la "concepción" del Estado como instrumento de dominación de clase, se ha traducido en el campo de la teoría por un lado, en no poder dar respuesta a los cuestionamientos planteados en relación a las funciones, medios y formas que asume el Estado en la sociedad capitalista y por otro, en elaboraciones teóricas parciales y endebles, que si bien en muchos de los casos han significado

aportaciones valiosas, son incapaces de dar respuestas solventes a los cuestionamientos antes apuntados.

Un ejemplo importante lo constituye el trabajo de Althusser Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado, en el cual si bien, reconoce que no existe una teoría marxista-leninista del Estado, parte por aceptar y asumir como algo incuestionable aunque poco desarrollada esta "concepción" de los clásicos del marxismo que define al Estado como instrumento de dominación de clase; 10/

"Presentada en esta forma la 'teoría' marxista-leninista del Estado toca lo esencial, y no hace falta pensar más para advertir que efectivamente se trata de lo esencial." 11/

Sin ser mínimamente nuestro objetivo analizar la elaboración teórica de Althusser, es conveniente señalar que basándose en argumentaciones poco convincentes al desarrollar su teoría de los aparatos ideológicos del Estado, desvirtúa la separación caracte--

10/ Althusser, Louis. "Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado. En la Filosofía como arma de la revolución", Cuadernos de Pasado y Presente. No. 4, 6a. Edición, Buenos Aires, Argentina, 1974, pp. 97-140.

11/ Ibidem, p. 105

rística del Estado con relación a la sociedad, separación que la concepción materialista de la historia ha considerado como un rasgo distintivo del Estado moderno, del Estado de la sociedad capitalista.

Nosotros creemos que más que considerar como punto de partida la "concepción" del Estado como instrumento de dominación de clase, para la elaboración de una teoría del Estado, habría que remitirnos en forma directa al estudio y análisis de la relación entre las clases sociales y el poder político, es decir, a la relación entre la sociedad civil y el Estado, - cuestión que rebasa los objetivos del presente trabajo. 12/

Esta caracterización de el Estado moderno, - del Estado de la sociedad de clase, dista mucho de ser una concepción acabada y desarrollada, por los clásicos del marxismo, el propio Marx, en una carta a Kugelmann en 1862, hacía explícito su proyecto en el sentido de que una vez concluido su análisis del capital en general "el desarrollo de lo subsiguiente -

12/ En relación a esto véase: Córdoba, Arnaldo. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Editorial Grijalbo, - México 1976, sobre todo apartado VII, pp. 249-261.

(con excepción por ejemplo de la relación entre las -
diversas formas estatales con las diferentes estructu-
ras económicas de la sociedad) podrían realizarlo --
otros sin dificultad basándose en lo entregado." 13/

Proyecto que Marx no pudo realizar, y que si bien en algunos de sus trabajos más importantes, exigen planteamientos teóricos que pueden ser considerados como "suficientes", para partiendo de éstos, elaborar la teoría marxista del Estado, así entonces podemos afirmar que hasta hoy existen diferentes elaboraciones teóricas, pero que ninguna puede ser considerada y aceptada como la teoría marxista del Estado, lo que no niega sus aportes tendientes a la construcción de ésta. 14/

13/ Esta nota fue tomada del trabajo de Tillman Evers, El Estado en la periferia capitalista, México, 1981, Siglo - Veintiuno Editores, p. 48 (el subrayado es nuestro).

14/ Entre otras resaltan aquellas que tienen como objetivo desarrollar:

- a) La Crítica Ideológica de la Teoría Burguesa del Estado;
- b) La Teoría sobre la Superación Revolucionaria del Estado Burgués;
- c) Estudios sobre la Génesis y Funcionamiento del Estado en la Sociedad Capitalista;
- d) La Definición y Desarrollo Teórico de las Relaciones Estructurales entre la Economía y el Estado, en la Sociedad Capitalista.

De las diferentes elaboraciones teóricas, por el objetivo de nuestro trabajo, nos centraremos básicamente en la exposición (resumida), y análisis de las corrientes o escuelas que se han avocado a continuar el proyecto de Marx, en el sentido de esclarecer la relación entre el Estado y la Economía.

2. SOBRE LAS RELACIONES ESTRUCTURALES
ENTRE LA ECONOMIA Y EL ESTADO EN LA
SOCIEDAD CAPITALISTA.

Destacan por su importancia cuatro grandes -
escuelas o corrientes teóricas, las cuales si bien --
pretenden un mismo objetivo (esclarecer la relación -
entre el Estado y la Economía) tienen diferencias fun-
damentales en la forma de abordar y concebir el pro-
blema, lo cual hace que en algunos aspectos aparezcan
como irreconciliables y en otros como complementarias.

Analizaremos cuáles son los determinantes, -
funciones, medios y formas y límites de la interven-
ción del Estado en la Economía, según:

- a) Las diferentes formulaciones teóricas del -
Capitalismo Monopolista de Estado, en dos de
sus más importantes corrientes, por un lado
la corriente soviética y por otro, la fran-
cesa, estrechamente ligada al Partido Comu-
nista Francés;
- b) El llamado "estructuralismo francés", repre-
sentado por Nicos Poulantzas;

- c) La escuela cuyos intentos están orientados a deducir el Estado del Capital, conocida como la Escuela Lógica del Capital;
- d) La llamada escuela de la Crisis Fiscal, representada por J. O'Connor.

2.1. El Capitalismo Monopolista del Estado.

En la actualidad, es imposible hablar de una teoría única y ampliamente aceptada de Capitalismo Monopolista de Estado (en adelante CME), corresponde -- más bien, hablar de la existencia de un número considerable de formulaciones teóricas con respecto al -- origen, funcionamiento y desarrollo del CME en cuanto que entre estas formulaciones teóricas, existen así -- como similitudes, diferencias fundamentales en la forma en como conciben no tan solo las causas que dan -- origen al CME sino también, la ubicación histórica y definición de los elementos constitutivos y característicos de éste. 15/

15/ Si desea profundizar sobre las diferencias entre las distintas corrientes teóricas del CME, véase el trabajo de Elmar Alvaer y Carlos Maya. "Acercas del Desarrollo de la Teoría del CME después de la Segunda Guerra Mundial. en Cuadernos Políticos No. 29, jul-sept.1981, publicación trimestral., Editorial Era, pp. 7-24

La importancia de las elaboraciones teóricas del CME radica fundamentalmente para nosotros, en - que constituyen el primer gran intento por analizar - las características que asume la relación entre el Estado y la Economía como resultado del proceso de reestructuración del sistema capitalista.

Por los objetivos particulares de nuestro - trabajo, nos vemos obligados a limitar el análisis de la "teoría" del CME a la forma en cómo se concibe al Estado y su relación con la economía, en dos de las - formulaciones teóricas más desarrolladas por un lado, nos referiremos y analizaremos a la corriente "soviética" (básicamente el trabajo de Chérnikov y Ryndina), y por otro, a la corriente o escuela francesa (P. Boccara), 16/

16/ G. Chérnikov y M. Ryndina. "El Capitalismo Monopolista de Estado", En varios autores, Economía Política del Capitalismo, Instituto Cubano del Libro, Editorial Orbe, La Habana, 1976, pp. 211-235.

P. Boccara, "CME: Definición del problema", en P. Boccara y otros. Capital Monopolista de Estado, Editorial Grijalbo, Colección 70, No.90, México 1970, pp.9-34.

P. Boccara y Otros. Capitalismo Monopolista de Estado. - Tratado Marxista de Economía Política, en cuatro volúmenes, Editorial Seara Nova, Brasil 1976, (Existe edición en español por Ediciones de Cultura Popular).

2.1.1. El enfoque soviético.

Para esta corriente teórica, la causa principal del surgimiento del CME, está en la creciente - agravación de la contradicción fundamental del modo de producción capitalista, la contradicción entre la propiedad privada y la cada vez mayor socialización de la producción, contradicción que en la etapa del desarrollo capitalista definida como capitalismo monopólico, engendra lo que ellos llaman un fenómeno nuevo, la ensambladura del Estado Burgués con los monopolios privados, lo que significa el surgimiento del CME. 17/

Señalan también como causas importantes de la aparición del CME, por un lado, la tendencia descendente de la tasa media de ganancia y por otro, la aparición y desarrollo del socialismo.

Es precisamente por la aparición inicial de la llamada crisis general del capitalismo, cuya manifestación estaría dada por lo anteriormente señalado, - que surge y se desarrolla el CME, como el medio principal y necesario para la adaptación y salvación del

17/ Cf. Chérnikov y Ryndina, Op. cit., p. 211

sistema capitalista a nivel mundial, dicho en otras - palabras, la fusión del poder del Estado y el poder - de los monopolios privados, es la respuesta del siste - ma a la crisis general que lo amenaza. 18/

Así las cosas, el CME es según ésta corrien - te, una fase cualitativamente superior y nueva del - desarrollo del Imperialismo en la cual el proceso de reproducción del capital monopolista se hace imposi - ble sin la intervención del Estado:

"El surgimiento y el desarrollo de los mono - polios, la conquista por éstos de las posi - ciones dominantes en la economía de los paí - ses capitalistas, la ensambladura de los -- monopolios con el Estado para formar un me - canismo único con fines de defender el régi - men capitalista y asegurar el enriquecimien - to de la oligarquía financiera, la transfor - mación de dicho mecanismo en condición obli - gada de la reproducción capitalista y la -- consolidación sobre esta base, de la dicta - dura de los monopolios, a la vez que crecen las premisas materiales y organizativas del socialismo, tal es el contenido fundamental del concepto de capitalismo monopolista de Estado." 19/

18/ Cf. Ibid., p. 212 y 213

19/ Ibid., p. 215

La forma en cómo se manifiesta el proceso de ensamblaje entre el Estado y los monopolios toma dos direcciones:

- Por un lado, el crecimiento de la monopolización del Estado, que no significa otra cosa más que el proceso mediante el cual la burguesía monopolística se apodera de los recursos y posibilidades del Estado y;
- Por otro lado, a la ampliación cuantitativa y cualitativa del proceso de estatización de la economía, lo que se traduce en una ampliación del campo de actividad del Estado (la industria, el comercio, la banca, etc), tendiente a regular la reproducción capitalista.

Ahora bien, en este mecanismo único conformado por el ensamblaje de los monopolios y el Estado, y subordinado a los intereses de los primeros, el Estado posee en cuanto condición necesaria para el propio funcionamiento del CME, una cierta autonomía relativa gracias a la cual el Estado actúa en lo general, no en función de los intereses particulares de algún capital monopolístico individual sino que se orienta en --

función del interés general de los monopolios en su conjunto. 20/

El surgimiento del CME provoca cambios importantes en las características básicas del Imperialismo que afectan directamente a la estructura monopólica en cuanto base económica de éste, estas transformaciones y su manifestación, constituyen las características básicas del CME, sin embargo dado el objetivo e intención de nuestro trabajo no podemos abordar el análisis de todos los aspectos que caracterizan (según esta corriente) al CME, nos limitaremos a señalar y analizar aquellos que consideramos esenciales para definir la concepción del Estado de esta corriente.

El surgimiento del CME sobre la base de la fusión del poder del Estado y la fuerza de los monopolios representa una nueva fase del desarrollo del imperialismo, caracterizada por:

20/ Cf. Ibid, p. 213

- Un cambio o transformación fundamental que distingue al CME de la fase anterior (capitalismo monopolístico), que se manifiesta en que la base económica del sistema no son más ya los monopolios sino el mecanismo único que resulta del ensamblaje de los monopolios y el Estado, a tal grado que con el desarrollo del CME se da también la ensamblación de los órganos de dirección (personas) del Estado con los dirigentes de los monopolios privados, los cuales se desarrollan siguiendo dos direcciones: altos funcionarios del gobierno ocupan -- puestos importantes en los monopolios privados o bien, los monopolistas ocupan los cargos de mayor responsabilidad del gobierno, lo que se traduce de acuerdo con esta corriente teórica, en un control directo del Estado por los monopolios, en el sometimiento del aparato estatal al poder de la oligarquía;

- Junto con el crecimiento y desarrollo de los monopolios privados aparecen y crecen en importancia tanto cualitativa como cuantitativamente, los monopolios del Estado, (empresas industriales y de servicios), las cuales en cuanto que su móvil no es la obtención de ganancias y que tienen ga-

rantizado el financiamiento por el presupuesto nacional, cumplen la función de transferir plusvalía a los monopolios privados a través de los precios, lo que redundará en un aumento de la ganancia de los monopolios;

- El mercado estatal reviste una gran importancia para el funcionamiento y desarrollo del proceso de acumulación de capital, así como también la influencia que el Estado puede ejercer sobre la demanda, a través del sistema de crédito y de los pagos a la población, lo que no niega, que las posibilidades del Estado para regular la demanda global en el mercado son bastante limitadas, el Estado no está en posibilidades de suprimir ni las crisis ni las irregularidades que provocan el paro forzoso, así como tampoco puede garantizar el funcionamiento de las empresas a toda su capacidad.
- En que en el diseño e implementación de la política económica, dada la relación de los monopolios y el Estado, son considerados los intereses y medidas adecuadas a éstos, que redundan en la obtención de beneficios por los monopolios privados;

- En la fase del CME "...el capital financiero significa tanto la ensambladura de los monopolios in industriales con los bancarios como la de unos y otros con el Estado, lo cual aumenta el control de la oligarquía financiera sobre los recursos económicos y la escala de enriquecimiento de la misma. Dentro de la oligarquía financiera se va cristalizando una capa de representantes de la más alta burocracia estatal. El capital financiero monopolista de Estado se erige en fuerza dominante en todos los eslabones decisivos de la actual reproducción capitalista." 21/

- En esta tercera fase del desarrollo capitalista surge el neocolonialismo el cual debe ser entendido (según esta corriente teórica) como un sistema de medidas monopolistas de Estado tendientes a restablecer y reforzar las posiciones económicas y políticas del Imperialismo;

- El Estado, tiene en esta fase la función de desarrollar, financiar y organizar la investigación científica y tecnológica orientada a la creación de nueva tecnología aplicable a la producción, lo

21/ Ibid, p. 218

que se traduce en forma directa en un beneficio para el capital monopolista;

- El estado tiene también como función básica la redistribución de la renta nacional en beneficio de los monopolios;

- La implementación de la programación económica en la fase del CME, adquiere una importancia central asumiendo nuevas características y formas la regulación de la economía por el Estado "...la política económica del CME cuya síntesis son los programas estatales de fomento de la economía, refleja, ante todo, los intereses estratégicos de la oligarquía financiera. Asentada en el poder mancomunado de los monopolios y del Estado Burgués, la programación es eficaz hasta cierto punto como medio de enriquecimiento suplementario de la oligarquía y de consolidación de su dominio en la economía capitalista. La programación se plantea, más que nada, la satisfacción de los intereses de -- unos a otros grupos monopolistas y la solución de los problemas más complejos de todo el capital monopolista"; 22/

22/ Ibid, p. 229

- Por último, esta corriente teórica considera que con el surgimiento del CME se agudizan todavía más las contradicciones de clase, lo que se traduce en una ampliación de las funciones policiaco-militares del Estado, el cual es utilizado por -- los monopolios para reprimir a los movimientos y organizaciones de los trabajadores y para llevar a cabo la ofensiva sobre su nivel de vida. 23/

2.1.2. El enfoque francés.

La corriente francesa estrechamente vinculada al partido comunista francés, es, la que ha desarrollado en forma más amplia la teoría del CME, tal y como señalamos anteriormente, nos centraremos en la definición y análisis de la concepción del Estado y su relación con la economía que esta corriente plantea, para lo cual nos vemos obligados a resumir en forma por demás esquemática los planteamientos necesarios que nos permitan una apreciación lo más completa posible de ésta. 24/

23/ Cf. Ibid, p. 231

24/ Para lo cual nos basaremos en el trabajo de Paul Boccara y otros autores O Capitalismo Monopolista de Estado, Tratado Marxista de Economía Política, Editado en IV tomos por Seara Nova Brasil, 1976.

Al igual que la corriente soviética, los autores del tratado (de aquí en adelante será la forma en cómo nos referiremos a la corriente francesa del CME), parten de la periodización del desarrollo capitalista, del cual distinguen tres grandes estadios:

- El estadio primitivo que va del siglo XVI - hasta finales del siglo XVIII;
- El estadio clásico o de libre competencia que abarca hasta finales del siglo XIX y;
- El estadio monopolista-imperialista, el cual subsiste hasta ahora y que constituye la última fase del desarrollo capitalista.

Para los autores del tratado, la etapa o estadio imperialista del desarrollo del capitalismo se caracteriza por transformaciones internas sustantivas que son resultado de su propio desarrollo, las cuales posibilitan distinguir dos fases diferentes del desarrollo imperialista; el capitalismo monopolista simple y el capitalismo monopolista de Estado.

En este sentido, los aspectos fundamentales que caracterizan al capitalismo monopolista simple son:

- El desarrollo de empresas de carácter monopolistas, que provocó transformaciones esenciales en las condiciones de -
concurrancia, del estadio clásico anterior;

- El desarrollo del capital financiero producto de la fusión del capital industrial y el capital bancario;

- Por último, la exportación sistemática de capitales. 25/

"El estadio imperialista es pues marcado por aspectos contradictorios. Una vez que el -
carácter social de las fuerzas productivas aumenta rápidamente y, la explotación de las masas trabajadoras y capas intermedias por un número cada vez más pequeño de monopolios capitalistas. Esta contradicción, por su --
propia naturaleza apunta hacia un modo de -
producción superior: El Socialismo. Apoyán
dose en ésta socialización acelerada de las fuerzas productivas, el movimiento revolucionario y democrático puede, hablando objetivamente, transformar más rápidamente las relaciones de producción. Es en este sen-

25/ Cf. P. Boccara, Op. cit., T. I, pp. 22-23

tido que el CME constituye de acuerdo con la expresión de Lenin 'La antecámara del socialismo'." 26/

Es precisamente la contradicción entre el - desarrollo de las fuerzas productivas y el freno u - obstáculo que a este desarrollo ofrecen las relaciones sociales de producción la causa profunda de la - transformación del capitalismo monopolista simple al CME, lo que no quiere decir que sea la única causa, - pero si la más importante (los autores señalan - - también que aunque con carácter secundario hay elementos de orden político y militar que no hay que dejar de lado).

Así las cosas, el CME surge como una respuesta y forma de solventar los problemas que enfrenta el desarrollo del capitalismo, respuesta que tiene como - característica fundamental y distintiva, el alargamiento y ensanchamiento de la intervención del Estado, 27/ para evitar el derrumbe o decadencia del modo de producción capitalista, de ahí que el CME sea concebido como una fase nueva y particular del desarrollo imperialista.

26/ Ibid, T.I., p. 23 (Traducción nuestra).

27/ Más adelante cuando nos refiramos a la sobreacumulación y a la desvalorización del capital, precisaremos esto.

Es precisamente por esto, que los autores del tratado, conciben al Estado del CME, como el ente primordial de la sobrevivencia de las relaciones capitalistas de producción, y a la interacción entre el Estado y los monopolios, como resultado del propio desarrollo contradictorio del capitalismo, en cuanto que ésta fase el CME surge como continuidad y como ruptura de la fase monopolista simple:

"Continuidad en el sentido de que el CME representa un proseguimiento de las transformaciones del capitalismo monopolístico, - esto es, un reforzamiento de la hegemonía de los monopolios sobre el conjunto de la sociedad y por lo tanto sobre el aparato de Estado. Este reforzamiento es doble consecuencia de la acumulación creciente de capital y del carácter cada vez más social de la acción de las fuerzas productivas..."

"...ruptura con la fase precedente en el sentido de que el Estado se ve cada vez más directamente bajo el control de los monopolios, y se acentúa su papel respondiendo objetivamente a las necesidades e intereses de los grandes grupos monopolistas". 28/

28/ Ibid, T.I., p. 26 (traducción nuestra)

Así las cosas, el desarrollar la acumulación y concentración del capital, el aumentar el beneficio de los grupos monopolistas, y el reforzar la explotación capitalista, aparece en el CME como el fin y objetivo común de los monopolios y el Estado entre los cuales no hay fusión ni separación sino interacción, correspondiendo el papel predominante y determinante a los monopolios, es por esto que el CME es concebido como una totalidad orgánica que no sólo incluye elementos económicos y sociales sino también políticos e ideológicos.

Para los autores del tratado, si bien las primeras formas del CME surgen desde el inicio del estadio imperialista, su desarrollo se verá ampliado a través de: la primera Guerra Mundial; los efectos de la depresión de los 30's y fundamentalmente la Segunda Guerra Mundial, a tal grado que afirman que los años que siguieron a ésta, marcan el inicio de una nueva etapa de la relación entre los grandes monopolios y el Estado capitalista; el CME caracterizado por:

- El financiamiento público de la acumulación y producción privadas;

- La ampliación y desarrollo del llamado sector público.
- El incremento significativo del consumo del Estado;
- El desarrollo de los planes y programación públicos;
- El desarrollo e importancia de la exportación de capitales públicos;
- Así como, aunque con importancia secundaria la - militarización de la economía, el reagrupamiento de las fuerzas reaccionarias y las tendencias hacia el autoritarismo político.

Ahora bien, lo hasta aquí señalado corresponde en términos generales a la concepción que del Estado tienen los autores del tratado, la cual no se diferencia en gran medida de la concepción de la corriente soviética anteriormente descrita, la particularidad en el planteamiento francés es que como veremos, - fincan su análisis teórico en la llamada ley de la - tendencia descendente de la tasa media de beneficio, de cuya manifestación en la realidad, resulta que parte del capital monopolístico no encuentra dónde ubicarse en condiciones aceptables de rentabilidad, lo que se traduce en la existencia de capital excedente, es --

decir, en una crisis de sobreacumulación de capital, - que en la base de CME asume un carácter de generalización, lo cual diferencia a esta fase del monopolismo simple, en la cual también se manifestaba pero no con un carácter generalizado. 29/

La imposibilidad de superar la crisis (sobreacumulación de capital) por los mecanismos de desvalorización del capital, en el CME "coincide con la - necesaria" (para los teóricos de esta corriente), aparición del Estado como el organizador del modo de producción capitalista.

29/ La exposición resulta demasiado esquemática, debido a la imposibilidad de profundizar por no corresponder a nuestros objetivos; si se desea profundizar y además consultar un enfoque crítico al respecto de la teoría de la sobreacumulación-desvalorización del capital véase:

- Valier, Jacques, El Partido Comunista Francés y el Capitalismo Monopolista de Estado, Edit. Era, México, 1978.
- Theret, Bruno y Wiewiorcka, Michel, Crítica de la Teoría del Capitalismo Monopolista de Estado, Edit. Terra Nova, México, 1980.
- Margaret Wirth, "Contribución a la crítica de la teoría del Capitalismo Monopolista de Estado", En Críticas de la Economía Política, Edición Latinoamericana, - No. 16-17; julio-diciembre de 1980, México, Ediciones El Caballito, pp. 193-233.

Como producto de la contradicción entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción capitalista que frenan y obstaculizan el desarrollo de las primeras, la composición orgánica del capital monopolista se incrementa, proceso que trae aparejado la manifestación de la tendencia hacia la baja de la tasa de ganancia, la cual cobra su significado más claro en una sobreacumulación de capital generalizada (en el CME), en el cual parte del capital monopolístico no encuentra ubicación para su valorización; para que éstos capitales logren una ubicación y valorización satisfactoria (rentable), es necesario reconstruir las condiciones adecuadas, es decir, es necesario desvalorizar parte del capital social. 30/

En la fase del capitalismo monopolista simple, éste proceso de desvalorización del capital se realizaba sin la intervención decisiva y fundamental del Estado, a través, básicamente de tres mecanismos:

- La desvalorización les era impuesta a los sectores no monopolísticos, en beneficio del capital monopolístico;

30/ Cf. Op. cit., T.I., pp. 28-38 y 87-88

- Por la acción del capital financiero que saqueaba a los pequeños capitales y el ahorro de la población imponiéndoles tasas reducidas y;

- A través de la exportación sistemática de capital, el cual deja de valorizarse al interior, en beneficio del capital monopolístico nacional.

La transición a la fase monopolista de Estado estará dada por la insuficiencia de estos mecanismos tradicionales de desvalorización, para restablecer la tasa de beneficio de los capitales monopolísticos, papel que de acuerdo con ésta corriente es asumido por el Estado, o sea que el Estado es concebido como el aparato o medio eficaz de la desvalorización del capital.

"...el Estado del CME, es entendido como una forma de contrarrestar la baja tendencial de la tasa de ganancia, por cuanto promueve la desvalorización, apropiándose la ganancia de los sectores no monopolísticos, o el ahorro de las capas pequeñas burguesas e inclusive - parte del salario obrero a través de la tributación, para por vía del financiamiento público de la producción monopolista, o de los gastos destinados a los medios de producción o circulación colectivos, o de la asumi sión de producciones o servicios sin reclamar

ganancia o reclamando una inferior a la medida, restablecer, la tasa de ganancia de los sectores monopólicos." 31/

La desvalorización del capital es de acuerdo con los autores del tratado, la función esencial que cumple el Estado en el CME, ésta desvalorización es concebida como la solución a la crisis de sobrecumulación de capital y consiste en la existencia de capitales que no se valorizan o que se valorizan a tasas reducidas y que además, transfieren total o parcialmente sus ganancias al sector monopólico, todo esto a través de la intervención del Estado.

El financiamiento público, representa la principal forma de desvalorización de capital, que tiene como finalidad elevar la cuota de ganancia de los sectores monopólicos, este financiamiento público de la producción y acumulación monopolista se da a través de dos mecanismos:

- A través de ayudas de todas las especies al capital monopólico y;

31/ Víctor Manuel Mancayo. "El Estado un agente de desvalorización del Capital.", en Críticas de la Economía Política, No. 16-17, julio-diciembre de 1980, Ediciones El Caballito, México 1980, pp. 130-160.

- A través de que el Estado se hace cargo de un cierto número de capitales, los cuales no obtienen beneficio, contribuyendo así a la desvalorización de una parte del capital social (nacionalizaciones).

De entre las diferentes medidas que implementa el Estado del CME para financiar la acumulación monopolística, las más importantes son:

- Las subvenciones;
- Los créditos a intereses y condiciones favorables para los monopolios;
- Las bonificaciones de intereses;
- Las concesiones fiscales;
- Las compras del Estado y los contratos públicos en condiciones ventajosas para los monopolios,
- Las empresas públicas y de economía mixta;
- La nacionalización de empresas. 32/

En resumen, el financiamiento público a la acumulación privada es según ésta corriente del CME, el medio principal de la intervención del Estado en la Economía:

32/ Cf. P. Boccara, Op. cit., T.I., pp. 43-54

"En todos los países capitalistas desarrollados, el financiamiento público a la producción monopolista es ahora la característica dominante del CME. No es la única, mas es irreprochablemente la más importante. Financiendo una parte esencial de la producción, el Estado garantiza el beneficio de los diferentes grupos monopolistas. Indirectamente, por intermedio del Sector Público y por el reforzamiento por parte del Estado de los mercados públicos, más igualmente y cada vez más, de una manera directa mediante la contribución pública a la acumulación del capital privado así como a través de tomar bajo su cargo algunas empresas, créditos, subvenciones y garantías del Estado a los Empresarios de los grupos monopolistas, desempeñan ahora un papel determinante." 33/

Como ya lo hemos señalado el objetivo de la revisión de las distintas teorías o concepciones marxistas del Estado, es básicamente esclarecer de qué manera es concebida la relación entre el Estado y la Economía, esclarecimiento cuya función es la de servirnos como referencia teórica al análisis de caso que pretendemos realizar en este trabajo, en ese sentido cabría preguntarnos partiendo de lo señalado anteriormente en relación a las formulaciones teóricas del CME

33/ Ibid, p. 43

¿Cómo es que se concibe la relación entre el Estado y la Economía?, y por lo tanto, ¿Cuáles son los determinantes, funciones, medios y límites de la intervención del Estado en la Economía?. 34/

La relación entre el Estado y la Economía en las diferentes formulaciones teóricas del CME, está dada básicamente, como una relación entre los monopolios y el Estado, en la cual el papel determinante corresponde a los monopolios. El determinante esencial del intervencionismo estatal es la crisis, que según estas formulaciones teóricas, en esta última fase del desarrollo capitalista (el CME) adquiere un carácter generalizado tanto en lo que se refiere a la producción como a la acumulación de capital.

34/ Consideramos importante señalar que no pretendemos dados los objetivos de nuestro trabajo ni desermascarar ni hacer una crítica a los fundamentos teóricos de las diferentes corrientes del CME, sino reflexionar en cuanto a la forma en cómo conciben al Estado y su relación con la Economía, la crítica de estas teorías desde diferentes puntos de vista ha sido realizada ya en los trabajos de M. Wirth, Bruno Theret y Michel Wieviorka, Victor Manuel Moncayo, Jacques Valier anteriormente citados.

Para los teóricos de la corriente francesa y más en particular para Paul Boccara, que es quien desarrolla la teoría de la sobreacumulación/desvalorización del capital, la función principal del Estado en la fase del CME, es la de encargarse de la desvalorización de una parte del capital social, para de esta manera combatir la baja tendencial en la tasa de ganancia y la sobreacumulación de capital, función que es asumida por el Estado porque los mecanismos tradicionales de desvalorización del capital por las nuevas características del desarrollo capitalista, son incapaces de efectuarla por sí solos. La intervención del Estado como instrumento de la desvalorización del capital social, tiene como finalidad asegurar la ganancia y acumulación del capital monopolístico.

El medio fundamental de la intervención estatal en la fase monopolista de Estado, es el financiamiento público a la producción y acumulación del capital monopolístico, el cual constituye el mecanismo por excelencia de la desvalorización del capital social, y cobra significado a través de las políticas de crédito, fiscal y monetaria, así como a través del mercado estatal y de las empresas estatales. El financiamiento público a la producción y acumulación de capital constituye la carac-

terística principal y distintiva del CME.

Por último y a manera de conclusión, podemos afirmar que las diferentes formulaciones teóricas del CME, no ofrecen un planteamiento claro en relación a los límites del intervencionismo estatal, y esto se debe a su enfoque y concepción instrumentalista de el Estado. El capital y el Estado son concebidos como - dos entidades separadas orgánicamente pero en permanente interacción; el Estado así concebido por fuera de la lógica del capital, como algo ajeno a éste y a su desarrollo, es decir, a la acumulación de capital, - puede situarse por encima de las leyes de la acumulación y por lo tanto aparecer como el ente (instrumento) capaz de resolver las contradicciones propias del sistema.

2.2. El llamado estructuralismo francés
(Poulantzas)

Dentro del planteamiento estructuralista -- acerca de la relación Estado-Economía destacan en particular los aportes realizados por Nicos Poulantzas, quien a través del análisis de la relación Estado y - Sociedad (lo político) llegó a explicar el por qué de la intervención del Estado en la Economía y de los límites de ésta misma.

En este sentido, el Estado es concebido como un factor de cohesión de la unidad de una formación social determinada, ya que el Estado surge del antagonismo de las clases y se desarrolla, a medida que las fricciones son irremediables.

Sin embargo, para Poulantzas el Estado se modifica a medida que el sistema se desarrolla. Su papel en lo económico cada vez adquiere mayor importancia sin menoscabo de su relevancia en lo político.

Por otra parte, resalta que la acción del Estado en lo económico ha sido por una serie de rupturas en el sistema que se han expresado en distinciones cualitativas del mismo (v.gr. Estado liberal, - -

Estado benefactor y el Estado del capitalismo monopolista., etc.). Así tenemos que:

"Para concretar esta diferencia hay que captar exactamente la articulación actual de los espacios recíprocos de lo político (el Estado) y de la reproducción del capital, de la economía, así como los efectos de esa articulación en la delimitación misma de los espacios respectivos del Estado y de la economía." 35/

Es entonces, que estos dos espacios siempre se han presentado con la diferencia en que uno de - - ellos interviene cada vez más en el otro. Sin embargo, ante este contexto, lo que nos conduce es a preguntarnos el ¿por qué el Estado (lo político) interviene más en lo económico?. La respuesta nos remite a reflexionar en varios elementos.

Primero, existe un proceso de acumulación que se expresa en la valorización del capital y en la gestión-reproducción de la fuerza de trabajo. Segundo, - al establecimiento de sus vinculaciones con las relaciones de producción y la división social del trabajo

35/ Poulantzas, Nicos. Estado, Poder y Socialismo, Siglo Veintiuno Editores, España, 1980., p. 200.

y el tercero, como consecuencia de los anteriores, a una lucha de clases que se traduce en un conjunto de acciones y la organización-delimitación de los espacios.

Es entonces que al conjugarse dichos elementos, el papel económico del Estado se observa en cada momento. No obstante, la intervención estatal no puede connotar un carácter de exterioridad, es decir, no podemos -nos dice Poulantzas- definir como una presencia desde afuera, puesto que correríamos el riesgo de suponer que el Estado se sitúa por encima de la sociedad y de la economía.

Así, tenemos que los espacios entre el Estado y la economía se inscriben en la acumulación y reproducción. En otros términos, el desarrollo de las llamadas fuerzas productivas es desigual en las distintas ramas de actividad económica por lo que las relaciones de producción, explotación de la fuerza de trabajo, así como su reproducción, la división del trabajo y la extracción de plusvalía son diferentes -unas de otras. El desarrollo desigual y que a su vez coexisten estos elementos, ha conducido a que adquieran nuevos sentidos y dominios.

Bajo este contexto, la acumulación puede variar expresándose en una baja de la tasa de ganancia en general, y en particular de ciertos sectores de la economía. Pero, esta baja de la ganancia no es concebida sólo en su monto sino también como tendencia. Esta situación, hace que el Estado aplique políticas con el objetivo de cambiar dicha tendencia, las cuales establecen una articulación orgánica entre el Estado y la economía. 36/

"En la exacta medida en que (a causa de las modificaciones en las relaciones de producción, la división del trabajo y la reproducción de la fuerza de trabajo, la extracción de la plusvalía y la explotación) una serie de dominios antes "marginales" (cualificación de la fuerza de trabajo, urbanismo, transportes, sanidad, medio ambiente, etc.) pasan a integrarse directamente en el espacio-proceso mismo de la reproducción y valorización del capital, ampliándolo y modificándolo; en esta misma medida, el papel del Estado en todos esos dominios adquiere un nuevo sentido." 37/

36/ Cabe destacar que para Poulantzas, las acciones instrumentadas por el Estado tienen un carácter de contratendencias. En tal virtud que alteran el proceso de acumulación.

37/ Poulantzas, N., Op. cit., p. 202

El cambio, en lo que denomina espacio-proceso económico, determina la operación y la magnitud - del Estado hasta el punto de aproximarse cada vez más en el mismo proceso de producción del capital. Asimismo, el espacio del Estado se amplía y se modifica en la medida en que los procesos de valorización y de reproducción y explotación de la fuerza de trabajo se insertan directamente en el Estado expresándose en su seno mismo:

"Por consiguiente, hoy menos que nunca pueden diluirse las funciones económicas del Estado en las funciones particularmente, de ejercicio de la violencia legítima de reproducción-inculcación de la ideología dominante. Esas funciones económicas se articulan directamente al ritmo propio de la acumulación y reproducción del capital." 38/

Por otra parte, las acciones del Estado no pueden evitarse o comprimirse ahora, sino que debe cumplirlas en la medida en que los casos y coyunturas lo impongan. Sin embargo, se hace más difícil para el Estado ajustar sus estrategias y políticas a su organización de hegemonía, de factor de cohesión, incluso, generando graves problemas a los sectores hegemónicos y monopolísticos de la economía.

38/ Ibid. p. 203

Ahora bien, ante esta situación contradictoria del Estado, Poulantzas explica que hay que remitirnos al concepto de autonomía relativa, que es adquirida y permite que exista autonomía hacia con las clases dominantes y las dominadas. Dicho así, reconoce - que la lucha de clases ejerce presiones que el Estado tiene que responder unas veces en favor de las masas - populares y en otras, a las fracciones dominantes no monopólicas y monopólicas.

"...el papel del Estado con respecto a las masas populares no puede reducirse a un engaño, a una pura y simple mistificación ideológica, tampoco puede reducirse al de un Estado-Providencia con funciones puramente "sociales". El Estado organiza y reproduce la hegemonía de clase fijando un campo variable de compromiso entre las clases dominantes y las clases dominadas, imponiendo incluso a menudo a las clases dominantes - ciertos sacrificios materiales a corto plazo a fin de hacer posible la reproducción de su dominación a largo plazo." 39/

Debe precisarse, además, que la extensión del sector público (aparato económico del Estado) y sus - acciones, no tan solo corresponden a necesidades económicas, sino también a necesidades políticas, ya que

39/ Ibid. p. 224.

el aparato económico se sitúa en intereses polarizados. Por un lado, intereses de capital en su conjunto, así como de la fracción hegemónica y monopolística de éste y por el otro, los intereses impuestos por la lucha de las clases explotadas. Esta situación por consiguiente, permite una cierta regulación política en el "que hacer" económico, lo que conlleva que las acciones estatales son producto de la misma lucha de - clases lo que evita desórdenes incontrolables por el mismo Estado.

Siguiendo esta línea de análisis, Poulantzas reconoce que en la práctica, las acciones sociales y las económicas no existen en su forma pura, tampoco existen funciones del Estado favorables a las masas populares, impuestas por ellas mismas en forma ad-hoc, así como las orientadas hacia el capital en estricto sentido, sino que el Estado se hace cargo de las medidas esenciales amalgamandolas para establecer consenso del sistema;

"El Estado se hace cargo de las medidas esenciales a favor de la acumulación ampliada del capital y las elabora políticamente teniendo en cuenta la relación de fuerzas con las clases dominadas y sus resistencias, o sea, de modo tal que esas medidas puedan, mediante ciertas concesiones a las clases dominadas - (las conquistas populares), garantizar la reproducción de la hegemonía de clase y de la dominación del conjunto de la burguesía sobre las masas populares." - 40/

Estos argumentos, hacen que el Estado y su aparato económico posean una textura política, por lo que la materialización de las funciones económicas alimenten falsas ilusiones sobre el carácter social del Estado. Un ejemplo de ello, nos dice el autor, son las nacionalizaciones que no significan una socialización de los medios de producción sino que es la propiedad estatal bajo mecanismos legales del orden público que fácilmente pueden ser presentados como necesidades técnicas, políticas, económicas y sociales del sistema; pero que al final del camino se impone la seguridad del mismo sistema, incluso es el Estado, quien cumple con mayor eficacia el desarrollo del capital nacionalizado.

40/ Ibid, p. 225.

Cabe hacer mención, que para Poulantzas, el hilo conductor de la intervención estatal tanto en su enfoque económico como político es el proceso de valorización del capital, y al interior de éste, el de la reproducción de la fuerza de trabajo. Esta base teórica hace que a su vez haya una delimitación y limitación de la intervención.

Este límite se ve reflejado en lo contradictorio de la dinámica del proceso de valorización, ya que nos indica que el Estado Capitalista está constituido por un límite negativo general a sus intervenciones, ya que si bien la intervención se inserta en este proceso tampoco interviene en una forma específica en el núcleo esencial de las relaciones de producción capitalista.

Ahora bien, este límite negativo general crea todo un conjunto de límites llamados de segundo grado, que se manifiestan en las mismas relaciones de producción a través de los mecanismos de circulación, distribución, consumo y las relaciones financieras, los cuales perfilan la estructura del Estado. No obstante, reconoce que esos límites nos remiten a la acción directa de la lucha de clases.

"Límites que no son barreras simplemente externas a la acción del Estado: en la medida en que esas luchas son constitutivas del Estado como condensación material de una relación de fuerzas entre las clases, nos encontramos con límites relativos a la estructura misma del Estado, y a la formación de su política como resultante de sus divisiones internas, en la medida en que éstas expresan contradicciones de clase." 41/

Por otra parte, si a ésto agregamos que el Estado se encuentra limitado por sus recursos materiales y que éstos varían en función de las fluctuaciones de la tasa de ganancia, el campo de acción del Estado se ve reducido sobre todo en fases recesivas del sistema. De ahí que, sus acciones en estas fases sean ex-post.

41/ Ibid, p. 235 (subrayado en el original).

2.3. La escuela l6gica del capital.

Como Escuela L6gica del Capital (o Escuela Alemana por tener su sede en Berlín), son conocidos a partir del inicio de los años 70's los intentos de diferentes autores que se han propuesto avanzar de acuerdo a la teoría marxista en la caracterización y análisis del Estado y sus funciones en la sociedad capitalista, a partir de deducir las relaciones estructurales que existen entre la economía y la política, las cuales de acuerdo a su planteamiento corresponde en forma específica al propio funcionamiento del modo de producción capitalista.

Si bien al interior de esta corriente de estudio existen diferencias las cuales más adelante señalaremos y analizaremos en forma breve, en términos generales, en cuanto a la corriente en su conjunto podemos afirmar que el supuesto básico común es que consideran que el Estado de la sociedad capitalista:

"...no es tan sólo un hecho superestructural sino que forma parte de la base reproductiva misma de la economía capitalista; y que por consiguiente, su análisis no se sitúa solamente en el plano de lo político, sino también en lo socioeconómico. El Estado burgués no es,

según ésta línea teórica, tan sólo un fenómeno histórico, sino una categoría lógica de la - economía política. Al mismo tiempo, se distingue de todas las demás categorías de la - economía política en que no se queda en el nivel de la reproducción económica y de sus personificaciones sociales, sino que condensa las determinaciones estructurales que parten desde la infraestructura hacia la superestructura." 42/

De ahí que ésta corriente de estudio se proponga deducir 43/ al Estado en su forma y en su modo de funcionamiento a partir del análisis del proceso - social de reproducción capitalista y de las leyes - -

42/ Tilman Evers., Op. cit., p. 50

43/ Es necesario señalar que probablemente debido a problemas de traducción se hable por referirse al procedimiento utilizado por esta corriente indistintamente de "Derivación" y de "Deducción". En la mayoría de los trabajos traducidos al Español se habla de deducción pero en Holloway y Piccioto, State and Capital. An Marxist Debate, Londres 1978, así como en el trabajo de Laclau, E., "Teorías - marxistas del Estado; Debates y perspectivas" en Lechner Norbert, Estado y Política en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1981, se habla de "Derivación", es importante señalar esto porque éstos términos no son sinónimos sino que metodológicamente se refieren a dos procedimientos diferentes. Nosotros consideramos que el método empleado corresponde más a un método lógico deductivo que derivativo, por lo tanto nos referimos en lo que se refiere al procedimiento a la "deducción" del Estado.

propias de éste, lo que se diferencia en mucho de las teorías que ven el Estado como parte integrante de la superestructura, como un mero reflejo de la infraestructura, diferenciación dada fundamentalmente en -- cuanto que la escuela lógica del capital, pretende -- empezar por ubicar el lugar estructural del Estado en la sociedad capitalista.

Una cuestión que es fundamental para los integrantes de la escuela lógica del capital, es que -- concebir al Estado de la sociedad capitalista como un Estado de clase o como un instrumento de dominación -- de clase es limitado, en cuanto que ésta forma de concebirlo, no corresponde en forma específica al Estado de la sociedad capitalista y que por lo tanto no permite distinguirlo de otras formas de Estado de sociedades no capitalistas, mas precisamente, de formas -- correspondientes a sociedades anteriores al capitalis-- mo.

De ahí, que planteen que el Estado y las fun -- ciones que cumple en la sociedad capitalista, hay que deducirlo de la forma específica de producción, apro -- piación y distribución del modo capitalista de produc -- ción, deducción tendiente a caracterizar la especificidad propia del Estado Burgués.

Si bien es posible afirmar que en términos generales hay un reconocimiento y aceptación por los diferentes integrantes de esta escuela de la existencia del Estado Burgués, separado de la sociedad civil como encarnación ilusoria del interés general y de la necesidad de su existencia para garantizar las condiciones generales necesarias del proceso de reproducción, existen en los trabajos realizados diferencias fundamentales en cuanto a la argumentación del por qué de su existencia y del por qué de su necesidad.

De acuerdo con Tilman Evers, 44/ los trabajos realizados por los diferentes integrantes de esta escuela, pueden ser agrupados por sus características en dos grandes apartados: por un lado, aquellos que se abocan a investigar y dilucidar en qué consisten las funciones que debe de cumplir el Estado en la sociedad capitalista, como instancia separada de la sociedad civil; y por otro lado, aquellos cuyo objetivo se centra en investigar de qué parte del análisis - hecho por Marx de la economía capitalista, debe partir

44/ Op. cit., pp. 49-63. No solo la agrupación temática sino fundamentalmente las referencias de los trabajos que no han sido traducidos al idioma español o inglés, están basadas en esta Obra, la cual nos ha sido de gran utilidad para tener una visión de conjunto más amplia sobre la Escuela Lógica del Capital.

la deducción lógica del Estado Burgués. Estos últimos, no serán analizados porque salen de los objetivos del capítulo.

Con respecto a las funciones que debe de cumplir el Estado en la sociedad capitalista, es conveniente señalar que si bien ésta es la temática general de varios de los trabajos de los integrantes de la escuela Alemana, existen diferencias importantes entre éstos, los cuales sin ser precisamente antagónicos -- sino en cierta forma complementarios representan las variantes más significativas y sustanciales de los intentos de esclarecer las funciones del Estado Burgués, cuestión que nos plantea analizar en forma breve los diferentes desarrollos teóricos.

Es básicamente en los trabajos de M. Wirth, J. Hirsch y E. Alvater 45/ en donde se encuentra un mayor intento de sistematización de las funciones que

45/ Joachim, Hirsch, "Elementos para una Teoría Materialista del Estado" en Críticas de la Economía Política, Edición Latinoamericana No. 12/13, Julio-Diciembre 1979, México, Ediciones El Caballito, pp. 193-233.

Elmar Alvater, "Notas sobre algunos problemas del - intervencionismo de Estado" en H.R. Sonntag y H.Valecillos, El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, - Siglo XXI Editores, México 1977, pp. 88-133.

Margaret Wirth, Op. cit.

cumple el Estado de la sociedad capitalista, de alguna forma en los estudios de estos autores hay consenso en lo que se refiere a la existencia en la sociedad capitalista de funciones sociales indispensables para su supervivencia y desarrollo, las cuales ya no surgen de los propios mecanismos del mercado, sino - que tienen que ser procurados por el Estado como instancia separada de la sociedad civil.

De acuerdo con Margaret Wirth, al apoderarse el Capital de la producción, o sea, al convertirse el modo de producción capitalista en dominante, las relaciones sociales sobre la base de las cuales existían formas estatales más antiguas, sufren transformaciones sustanciales las cuales se manifiestan en: la separación del productor directo de los medios de producción, proceso que engendra al trabajador asalariado doblemente libre, libre de los medios de producción (en cuanto no propietario) y libre de vender su mercancía fuerza de trabajo en el mercado. Esta libertad en cuanto condición necesaria de existencia del trabajador en el marco de la reproducción capitalista, se manifiesta a su vez como una libertad relativa, en tanto que el trabajador desposeído de los medios de producción es a la vez libre y no libre, es libre de

vender su mercancía fuerza de trabajo en el mercado al capital personificado para el capitalista, con el cual establece una relación de igual a igual y; no libre en lo que se refiere al gasto efectivo de su fuerza de trabajo en el proceso de producción (proceso de valorización del capital).

Este acto de venta (por el trabajador) y de compra (por el capitalista), aparece como un acto voluntario y consciente que responde a la conveniencia particular de ambos intercambiantes, esta relación - entre individuos, como individuos libres e iguales se convierte en la apariencia que oculta las relaciones reales, la circulación aparece como el lugar de mediación de la relación social lo que significa que el carácter social del trabajo se efectúa a espaldas del productor. 46/

Así las cosas, el proceso global de reproducción del capital en tanto que reproducción de las clases sociales, tiene en la esfera de la circulación - (en donde se realiza el intercambio entre las clases), su propia garantía en cuanto que oculta la relación - capitalista de explotación y la hace aparecer como una

46/ Cf. M. Wirth, Op. cit., p. 215

relación consciente y voluntaria entre individuos iguales. Dado que la relación entre las clases se da a partir de que el trabajador libre (no propietario de medios de producción), se ve obligado para sobrevivir a vender su fuerza de trabajo al capital (a la clase capitalista) y el capitalista con su dinero además de intercambiar con otros capitalistas para su reproducción, requiere intercambiar con la clase trabajadora (comprar fuerza de trabajo), es en la circulación, en donde la relación social entre trabajadores y capitalistas cobra una forma independiente de los individuos lo que se traduce como señalamos anteriormente en garantía de la posibilidad de la reproducción del capital social.

Para M. Wirth, es precisamente de la contradicción antes señalada entre la libertad formal del trabajador (en tanto propietario de su fuerza de trabajo) y la no libertad real (en tanto productor de plusvalía de la cual se apropia el capital) que en su resolución atenta en forma directa contra la supervivencia de la relación capitalista, en donde surge la necesidad del Estado como instancia separada de la sociedad civil pero sometido al capital abstractamente

en cuanto condición para su reproducción, como el medio para garantizar el cumplimiento de las reglas del mercado y por lo tanto, la reproducción del capital, lo que a su vez significa la reproducción de las clases.

Queda entonces que para M. Wirth, la función principal del Estado Burgués es la de garantizar la reproducción del capital social, a partir de "...garantizar la conservación de la relación de clases en la reproducción de las clases en cuanto tales. El Estado se transforma, entonces, de haber sido un medio para mantener la dominación de una clase sobre otra, en un medio para mantener la dominación del capital sobre la sociedad." 47/

Lo que no quiere decir que el Estado a través de su intervención suprime la contradicción que da origen a su existencia (contradicción de las clases; capitalistas-trabajadores), sino que el Estado al nivel de su forma y del contenido de su acción como elemento constitutivo de la relación capitalista, se ve sometido a los movimientos del capital, lo cual constituye el límite real y principal de la intervención del Estado.

47/ M. Wirth., Ibid., p. 216

En su intervención la forma de la actividad del Estado se remite a los individuos (poseedores de mercancías) como individuos libres e iguales; los medios a través de los cuales el Estado interviene en las relaciones entre estos, expresan y velan por la existencia de esa igualdad formal.

M. Wirth señala como medios de la intervención del Estado por un lado, al Derecho en tanto el medio idóneo para mantener y respetar la igualdad -- formal de los poseedores de mercancías, igualdad que está constantemente amenazada por los intereses particulares de las clases y, por otro lado, el Dinero, ya que el Estado a través de sus diferentes medidas de política financiera, se refiere a los individuos en tanto poseedores de dinero, la intervención del Estado a través de este medio se limita básicamente al plano de la repartición, a través de estímulos, - subvenciones, empréstitos, etc.

El Estado burgués en tanto elemento constitutivo de la relación capitalista, en su accionar - tendiente a garantizar la reproducción del capital - social, encuentra límites, los cuales de acuerdo a M. Wirth, podemos resumir de la siguiente manera:

- Relativo a la información. Que se refiere básicamente a: en qué medida el Estado (la Burocracia de Estado) conoce cuáles son y cómo se presentan las necesidades de la reproducción del capital social, así como - también cuáles deben ser las medidas adecuadas que debe implementar el Estado, para - que éstas necesidades del proceso de reproducción del capital no se transformen en - una crisis general del mismo;

- Relativo a la capacidad financiera. Para garantizar la reproducción del capital social el Estado requiere de invertir, financiar y ampliar cada vez más sus gastos sociales, lo que se traduce y se agrava mucho más en tiempo de crisis en una "escasez - financiera crónica", dado que la fuente de financiamiento del Estado es el producto nuevo.

J. Hirsch trata de ir más al fondo de las cosas, se propone partir de lo que él llama las bases materiales de la teoría marxista del Estado (desarrolladas por los clásicos marxistas), para de esta manera y a partir de considerar las condiciones y normas del proceso de reproducción del capital, deducir al Estado en su forma y en su modo de actuar.

Para Hirsch, la particularización del Estado que aparece con el desarrollo histórico de la sociedad de producción mercantil, corresponde también, a la definición más general del Estado Burgués, es -- decir, el Estado como encarnación ilusoria y contradictoria de la totalidad social. La cuestión teórica fundamental para él es no quedarse al nivel de esta definición sino trascenderla, deduciendo también, así como al Estado las definiciones concretas de las funciones que éste debe cumplir en la sociedad capitalista, para lo cual es preciso concebirlo no al lado o por encima de la economía, sino ubicar su lugar estructural a partir de considerar y analizar el proceso de producción capitalista, en tanto que proceso de acumulación de capital. 48/

Ahora bien, partiendo de lo anterior se deduce que el propio desarrollo contradictorio y salpicado de crisis del capitalismo ha modificado y acrecentado las funciones del Estado Burgués, a tal grado que si se pretende realizar una sistematización de éstas, respecto a su relación con el proceso de acumulación de capital, es necesario reconocer que los determinantes de la acción estatal (intervencionismo

48/ Cf. J. Hirsch. Op. cit., p. 7 (en función de la obra).

estatal), en el capitalismo monopolístico/imperialista actual, por su cada vez mayor tendencia hacia la - crisis, no están dadas ya simplemente por la incapacidad de los capitales individuales privados, para - proveerse de las condiciones generales necesarias para su reproducción, sino que el propio desarrollo - contradictorio y su tendencia a la crisis del capitalismo actual, determinan en buena medida el accionar del Estado Burgués. 49/

Así las cosas, tenemos que para Hirsch la función fundamental del Estado es:

"...garantizar las condiciones generales externas del proceso de reproducción y las relaciones capitalistas en tanto que son la estructura determinante de una formación social compleja, incluyendo - aquellas condiciones generales de producción que no pueden fundamentalmente ser producidas por los capitales individuales." 50/

49/ Esta concepción se diferencia y en parte es una crítica a lo sostenido por E. Altvater, el cual ve como - determinante esencial del intervencionismo estatal, la incapacidad de los capitales individuales privados (más adelante desarrollaremos esto en forma más amplia).

50/ Ibid, p. 41

De acuerdo con esto tenemos que el Estado -
Burgués, es concebido como un aparato externo de do-
minación y administración situado no por encima de -
las clases sociales sino frente a ellas cuya acción
en el cumplimiento de sus funciones se traduce en un
freno de los intentos de los capitalistas individua-
les que atentan contra la reproducción del capital -
social y en mantener políticamente a la clase traba-
jadora dentro de ciertos límites, los cuales están -
dados por el propio proceso de reproducción del capi-
tal, lo cual significa que éste (el proceso de repro-
ducción del capital) no está ya garantizado por sí -
mismo como autoreproducción sino que requiere del -
aparato de Estado como su garante.

A partir del análisis de las características
propias del proceso de acumulación del capital y de
la cada vez mayor tendencia de éste hacia la crisis,
Hirsch deduce las funciones que asume o cumple el Es-
tado Burgués, las cuales de acuerdo a su intento de
sistematización son: 51/

51/ Cf. Ibid., pp. 43-63

- El Estado como garante de las relaciones capitalistas y de las condiciones generales de producción, lo que se traduce en que en su accionar el Estado procurará:
 - La salvaguarda de la propiedad privada y la observación de las reglas de cambio;
 - la penetración de las reglas formales homogéneas de la competencia;
 - La garantía de la seguridad del capital en el exterior.
 - la garantía de la disponibilidad de - trabajo asalariado libre en condiciones provechosas para el capital (grados de calificación, capacitación, etc.); y
 - la creación de la infraestructura necesaria para la valorización del capital (carreteras, escuelas, hospitales, etc.).

- La inclusión del aparato de Estado en el proceso económico de reproducción: redistribución administrativa del ingreso y regulación de la circulación, lo que se traduce en que el Estado debe ser especialmente activo en lo que se refiere a contrarrestar la tendencia a la crisis a través de:

- favorecer o por lo menos no oponerse al proceso de centralización monopólica de la plusvalía;
 - provocar a través de sus inversiones económicas, de la política aduanal, fiscal, monetaria y de subvenciones una ditribución del ingreso orientada a la elevación de las tasas de acumulación del capital monopólico; y
 - el incremento de las compras del Estado.
- Garantía del desarrollo de las fuerzas productivas. Para Hirsh, es básicamente a partir de la crisis de 1929 y en el curso de la segunda Guerra Mundial, cuando la incapacidad de los capitales individuales para hacerse cargo del desarrollo de las fuezas productivas (el cual es indispensable para reorganizar las condiciones tecnológicas necesarias para mantener el proceso de acumulación de capital) se manifiesta clatamente, incapacidad determinada por un lado, porque el desarrollo de las fuerzas productivas requiere una gran inversión de capital en investigación científica y tecnológica la cual rebasa las posibilidades de los capitales privados individuales y por otro lado, porque los conocimientos y la tecnología son en cierta forma no monopolizables por el capital privado, lo que posibilita y determina la socialización de la

producción científica y tecnológica, esto quiere decir, que ante la incapacidad de los capitales individuales, el Estado asume como función promover el desarrollo de las fuerzas productivas.

Para Alvater, el Estado es el instrumento de la dominación del capital sobre la clase trabajadora. Sin embargo, a partir de esta premisa -nos dice el autor-, es reducir y oscurecer el estudio de las posibilidades y límites de la intervención estatal, ya que el verdadero objetivo es reflexionar sobre sus acciones y no sobre su carácter del mismo. 52/

Así pues, para Alvater la necesidad de una intervención estatal surge de las condiciones generales que el sistema capitalista requiere. Esas condiciones son generadas por la competencia y por el mismo Estado, ya que el capital existe, en el plano teórico, como capital social y a nivel de lo concreto, como capital individual. Pero es a través de las acciones de este último por los cuales se efectúa la regulación capitalista.

52/ Cf. Alvater, E., Op. cit.

No obstante, esa regulación capitalista no es del todo equilibrada ni reguladora en el sentido de crecimiento armónico, sino que las unidades de capital cambian esas condiciones generales:

"... las unidades individuales de capital crean las condiciones para la existencia del capital - total: condiciones medias de explotación, idéntica tasa de plusvalor, tasa media de ganancia. A nivel conceptual del "capital en general", las condiciones medias y sus movimientos regulares son analizados; es decir, las transacciones de las unidades de capital no son de interés como tales, sino sólo en términos de sus resultados." 53/

Bajo este contexto, los capitales individuales inmersos en la competencia desequilibran las condiciones generales para su reproducción, puesto que existen campos que no reportan beneficio, o bien campos que resultan ser demasiado generales para que puedan ser cumplidos por las unidades de capital, ya que en ambos se observan límites en sus intereses individuales. Es así entonces, que la sociedad capitalista desarrolla al Estado como un ente que expresa los intereses generales y, por consiguiente, el Estado no puede ser considerado como un simple instru

53/ Ibid., p. 90

mento político ni como una institución establecida por el capital.

Esta salvedad, para el autor, da pie para que el Estado se estudie y analice como un "momento esencial del proceso social de reproducción del capital - social." 54/

Es en este momento, donde el Estado se circunscribe, aunque su intervención y expresión general tampoco es equilibrado, sino por el contrario. Esto se debe por que -afirma Alvaer-, las unidades de capital son distintas tanto por su ubicación en el proceso de acumulación como en la jerarquía que éstos -adquieren en el mismo proceso:

"...el Estado no sustituye a la arena competitiva sino que más bien se alinea con ella. Para la ley del valor, esto no significa su reemplazo o desaparición sino su correspondiente modificación. Como concepto, la ley del valor lleva ya implícitas las leyes inmanentes de la realización de la competencia. De este modo, históricamente, el Estado hace posible el establecimiento de una sociedad de intereses individuales dispares, asegurando los fundamentos necesarios para la existencia de esta sociedad." 55/

54/ Ibid., p.92

55/ Ibid., p. 93

Esos contrastes, hacen que el Estado no pueda aparecer como un capitalista en sentido estricto, sino como un capitalista global, ficticio o idealizado, como consecuencia de su intervención ante un mercado competitivo, pero con grados de monopolio cada vez mayores.

Ahora bien, reconociendo que el Estado cumple la función general; ¿cuál o cuáles serían sus funciones en lo concreto, en lo material?. Alvater, - menciona cuatro:

1. La creación de las circunstancias materiales generales de la producción (infraestructura);
2. La determinación y la salvaguarda del sistema legal general en el cual ocurren las relaciones de los sujetos (legales) en la sociedad capitalista;
3. La regulación de los conflictos entre trabajadores y capitalistas, la opresión política de la clase obrera, no sólo por medios políticos y militares;
4. La garantía y expansión del capital nacional total en el mercado capitalista mundial.

56/

56/ Cf., Ibid., p. 94

Sin embargo, señala que dichas funciones se desarrollan sobre el fundamento histórico de la acumulación del capital.

En cuanto a las condiciones generales materiales deberá basarse en la distinción entre la producción y la operación de las instituciones del Estado, puesto que de acuerdo al desarrollo histórico alcanzado, el Estado participa de una manera directa o indirecta. Ejemplo de ello, son la construcción de puentes o el papel desempeñado en el ferrocarril y otros medios de comunicación. En este sentido, el establecimiento de esas condiciones están subordinadas a la dinámica de los capitales que establecen la necesidad de participación y el límite de éstas.

Así, en un primer momento, los capitales individuales participan en campos que realmente son rentables y posteriormente lo dejan de ser.

"Todo lo que se puede decir a un nivel general es que el proceso productivo necesario emprendido o al menos regulado por el Estado, debe aumentar debido a la tendencia histórica de la tasa de la ganancia a disminuir. El efecto de esta tendencia es que más y más procesos de producción se convierten en no rentables para.

las unidades de capital debiendo entonces ser abandonados o interrumpidos, lo que determina su desaparición de la esfera de la competencia de los capitales." 57/

Por otra parte, las unidades de capital en su accionar no pueden proporcionar condiciones que hagan desenvolverse de mejor manera la competencia. - En este segundo momento, el Estado adquiere el papel de unir proceso de trabajo y de creación de valor - que se materializan en la construcción de infraestructura.

Esta función conjugada, representa por parte de las unidades de capital, una perspectiva y condición previa para que el proceso de valorización se desarrolle.

"... desde el punto de vista del proceso de trabajo [...] representa un tipo de 'vacío' que el estado debe necesariamente llenar - porque en contraste con las unidades de capital, el Estado no está sujeto a la necesidad de creación del valor: aquellas porciones del valor social producido que son percibidas y distribuidas por el Estado, constituyen en sus manos no capital." 58/

57/ Ibid., p. 95

58/ Ibid., p. 96

Con relación a la segunda función del Estado, tenemos que sólo él es capaz de desarrollar el papel de regulador del proceso de intercambio. Proceso que es caracterizado por una competencia entre capitales individuales y por una fuerza de trabajo libre en su doble sentido.

Pero, ¿qué es lo que determina ese papel regulador del proceso de intercambio? Este cuestionamiento nos dice el autor, puede explicarse retomando el carácter del Estado en el sistema capitalista y al proceso histórico. El primer elemento, parte de que si bien el Estado capitalista es un órgano de la clase dominante y en la esfera de lo económico, está sometido a una ley que se orienta al interés del capital social. Este no está sometido a la creación del valor lo que lo hace aparecer como un ente que busque el interés general.

El segundo elemento, el proceso histórico, resulta de la lucha de clases por un lado y, por el otro, por la lucha entre los capitales por la hegemonía.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Esta situación mantiene, pues, las relaciones económicas que retroalimentan el orden establecido, ya que por un lado suprime toda oposición y regula el intercambio.

"... en la sociedad burguesa, la legislación se limita exclusivamente a la esfera de la competencia. 'la otra parte esencial de la ley de la sociedad burguesa organiza directamente las relaciones de dominación, tales como las leyes penales, del trabajo, etc.'" 59/

La tercera función, derivación de la anterior, nos dice Altvater, parte del problema fundamental que es que a nivel del mercado, los capitales se establecen como sujetos iguales. Sin embargo, esta supuesta igualdad esconde una relación de dominación y de explotación. Por consiguiente, la lucha de clases deberá circunscribirse en las mismas condiciones de igualdad. Es decir, la fuerza de trabajo tiene las mismas posibilidades de venderse, a cualquier capital, incluso, venderse por arriba de las tasas salariales impuestas por una legislación.

59/ Ibid., pp. 97-98

"Este dominio funcional de las acciones del Estado es igualmente resultado de desarrollos históricos, es decir, resultado directo de las contraestrategias de la clase dominante que surgieron con el desarrollo del movimiento obrero y su conciencia clasista." 60/

Así pues, si esta "igualdad" se rompe, las unidades del capital son incapaces de instrumentar medidas individuales de pacificación o represión, por lo que el Estado asume ese campo de acción. 61/

Por último, la garantía y la expansión del capital nacional total en el mercado capitalista mundial, debe ubicarse en el fundamento interno de una formación social. Así las cosas, el Estado funge como un Estado-Nación cohesionador de todas las unidades del capital.

Bajo este contexto, el Estado interviene en la defensa de la moneda nacional, en las relaciones políticas y económicas entre Estados-Nación, en la expansión de sus fronteras, fijando barreras al comercio, etc.

60/ Ibid., p. 100

61/ Cf. Ibid.

No obstante, advierte el autor que todas estas funciones en la práctica no se observan separadas, sino que entrelazadas debido a que el Estado representa el interés general, puesto que:

"Cuando el Estado es concebido así como una institución de la sociedad capitalista situada externamente y por encima de ella, aparece simultáneamente como enraizada dentro de esa sociedad y como una restricción negativa respecto a la formación del valor; entonces se hace claro que las funciones históricas del Estado no le son originalmente inherentes, sino que deben ser resultado de las crisis de la producción social, medidas por las luchas de clases y por los conflictos entre las fracciones de la clase dirigente." 62/

Ahora bien, la creación de condiciones generales tiene límites, ya que el Estado se funda en la naturaleza de las relaciones del capital, pero la evolución del Estado y su intervención progresa en función de las condiciones históricas particulares, por lo que esta función general y su participación, se relativiza de acuerdo a la formación social de - que se trate.

62/ Ibid., p. 103

Sin embargo, existe un límite general, que se encuentra en la acumulación privada de capital en cualquier formación. Para comprender esta afirmación debemos entender que el Estado es un elemento no capitalista en una sociedad capitalista.

Esta contradicción, se fundamenta en la tendencia histórica a la baja de la ganancia que constituye una razón básica para que el Estado intervenga, puesto que los capitales individuales son cada vez menos capaces para satisfacer el proceso de valorización. Por otra parte, aunque el Estado efectúe gastos para una producción capitalista (empresas de control y propiedad estatal), estos no pueden extenderse hasta el punto afectar de manera sustantiva la acumulación.

"Cuando ciertos sectores de la industria dejan de ser rentables, son entonces subsidiados abiertamente por el Estado, y cuando éste expediente se muestra ineficaz, dichos sectores pasan entonces a ser administrados directamente por el Estado (...). Al contrario, la tendencia opuesta puede también observarse: devolviéndose al dominio privado, empresas nacionalizadas cuando el trabajo puede explotarse productivamente... [así] la función del Estado en relación al proceso de producción capitalista es no sólo reguladora, como --

consecuencia de su función basada en su forma particular de existencia, de hecho el Estado ayuda al capital a alcanzar su existencia promedio como capital total." 63/

Sólo de esta manera, el Estado puede funcionar dentro de los marcos de la sociedad capitalista, es así que en tiempos de crisis el Estado actúa cuando los desequilibrios son mayores a las posibilidades y -capacidades de respuesta de los capitales individuales, por lo que la intervención estatal adquiere un carácter, por lo general, ex-post.

Estos límites, se refuerzan aún más cuando la intervención depende de los ingresos que pueda --captar el Estado, los cuales son reducidos bruscamente en épocas de crisis.

63/ Ibid., pp. 113-114.

2.4. La crisis fiscal del Estado (J. O'Connor)

Uno de los desarrollos teóricos marxistas más recientes e importantes del estudio del Estado, es sin duda el trabajo de J. O'Connor La Crisis Fiscal del Estado, el cual constituye un intento innovador en el análisis de la relación entre el Estado y la Economía.

"La Crisis Fiscal del Estado, de J. O'Connor es un importante libro que representa el primer intento sistemático realizado por un - - marxista para abordar el problema de la explosión producida en los gastos del Estado desde la Segunda Guerra Mundial." 64/

Una cuestión que es fundamental señalar es que desde el punto de vista teórico, la manera en cómo el autor concibe al Estado en su trabajo, rebasa la idea sustentada por el marxismo ortodoxo, que concibe al Estado como instrumento de dominación de clase, cuya función fundamental sería la de garantizar la existencia de las condiciones necesarias e indispensables para la consecución del proceso de acumulación del capital y se alinea más con la concep-

64/ Gough, I. "Gastos del Estado en el Capitalismo Avanzado" en H.R. Sonntag y H. Valecillos, Op. cit., p. 225

ción que ve al Estado como "objeto del conflicto de clases y a la política social como el resultado contradictorio de la lucha de clases." 65/

En este orden, para O'Connor la intervención estatal en lo económico no es un hecho reciente sino antiguo que se remonta desde los inicios del capitalismo. Dicha intervención asume las formas de administración, de opresión y legislación, las cuales tienen el propósito de cumplir la función de acumulación y la de legitimación.

Ambas funciones, por su parte, forman el esqueleto que permite al Estado participar en lo social y en lo económico, puesto que por un lado, la acumulación es el motor del sistema capitalista y por el otro, se requiere del consenso de los distintos integrantes de la sociedad para llevar a cabo las diferentes acciones que coadyuvan a la realización de la primera función.

65/ Cf. J. O'Connor, La Crisis Fiscal del Estado, Ediciones Península, Barcelona, España, 1981., pp. 319-320.

Cabe hacer mención, que el autor analiza a la sociedad y economía norteamericana de los años de auge y establece una anatomía que revela las partes integrantes de la estructura económica de su país. - Así pues, él clasifica dos grandes grupos: el primero, constituido por industrias organizadas por el capital privado (sector privado), éste a su vez, dividido en industrias competitivas organizadas por el pequeño capital y las industrias organizadas por el gran capital (los monopolios). El segundo grupo, industrias y organismos organizados por el Estado.

Esta anatomía del capitalismo norteamericano, para O'Connor tiene sus orígenes en el proceso de acumulación, es decir, en el proceso de concentración y centralización del capital que provoca grandes y pequeños capitales. Sin embargo, el capital privado en su conjunto no puede desarrollar condiciones que permitan actuar crecientemente en la acumulación. Es entonces, que el Estado debe participar y conjuntarse en el proceso de valorización para mejorar las tasas de beneficio, motor del sistema.

No obstante, reconoce que las relaciones entre estos grupos o sectores son diferenciadas, debido a que cada uno posee rasgos distintivos.

Para el sector competitivo, establece que es un sector con grados de capitalización y productividad bajos, el nivel de empleo tiene una mayor significación para el beneficio, por lo que el empleo crece en la medida que las expectativas de ganancia son favorables. Asimismo, que el aumento de la producción depende más del empleo que de la inversión en capital físico. Los costos salariales son relativamente bajos y el movimiento obrero es "relativamente subdesarrollado" .

Bajo las circunstancias descritas, este sector aparece en las actividades de servicios, comercios e industrias manufactureras como las textiles, el calzado, bebidas, alimentos, etc., que complementan y son necesarias para el sector monopolístico, así su relación con este sector es el mantener un nivel de salarios bajos para la mano de obra no calificada, suministrar servicios y bienes manufacturados con carácter de insumos, y además bajos precios que apoyan la acumulación de los monopolios:

Por otra parte, la relación que se establece entre el sector competitivo y el estatal, es básicamente en que éste último complementa los ingresos

de la población que depende del primero. Ejemplo de ello, son los programas de ayuda como asistencia pública hospitalaria, vivienda, seguros contra el desempleo, etc. Ante esta situación, el autor nos dice:

"De este modo, están condenados a depender total o parcialmente del Estado, a ser destinatarios de complementos de los ingresos en forma de asistencia pública hospitalaria y sanitaria, vivienda subvencionadas, asistencia social y beneficencia, subsidio a la vejez, bonos para alimentos, subsidios de transporte y similares." 66/

Por lo que respecta al sector monopolístico, lo caracteriza como un sector con grados de capitalización y productividad altos, cuyo crecimiento dependerá del proceso de monopolización y el progreso técnico. Así, el aumento de su producción depende más en gran medida de la inversión en capital físico que del empleo. Asimismo, la producción es a gran escala y para mercados de dimensiones nacionales e internacionales.

66/ Cf. Op. cit., p. 37

Los salarios son altos, ya que la mano de obra es calificada y porque la organización sindical es madura, además de ser grandes sindicatos.

La relación que establece con el sector estatal, se debe a que las industrias monopólicas imponen barreras a la entrada a nuevos capitales, por lo que es necesario organismos públicos reguladores. - Además, por que requiere de socializar costos que - ningún capital monopólico estaría en capacidad de solventar.

El tercer sector, se subdivide en dos subgrupos. El primero, la producción directa de bienes y servicios por parte de las empresas del Estado y el segundo, la producción organizada por industrias bajo contrato. 67/

Al igual que el sector competitivo, el grado de capitalización y productividad son relativamente bajos, debido a que funciona como sector complementario al sector privado en su conjunto. Así,

67/ Ejemplos del primer grupo es el servicio de correos, educación, sanidad, defensa, producción de insumos y materias primas como productos minerales, manufacturas., etc.,. Ejemplos del segundo, suministros militares, construcción de puentes, caminos y toda la infraestructura básica.

el tamaño del sector depende de éste último y más propiamente dicho, del sector monopolístico, por lo que su crecimiento es a la vez causa y consecuencia del capital monopolístico y viceversa.

"El crecimiento del capital social y del sector estatal. Sostenemos que la causa general del crecimiento del sector monopolista ha sido la expansión del sector estatal. Afirmamos además que el resultado general del crecimiento del sector monopolista ha consistido en el crecimiento del sector estatal. En otras palabras, el crecimiento del sector monopolista y del sector estatal son un proceso único." 68/

Esto puede aclararse porque para el autor:

- Primero, en todas las economías capitalistas las capacidades de innovación por parte de los capitales son utilizados para beneficio privado;
- Segundo, el sector privado posee un papel predominante de expansión, ya que el sector paraestatal no está organizado en función del lucro y ;
- Por último, la producción crece por el incremento de la productividad y esta última, depende del progreso técnico, por lo que sólo éstos dos sectores están en condiciones de generar y sólo uno de apropiarse. Así los costos se socializan, pero los beneficios no.

Considerando así las cosas, para O'Connor - los medios por los cuales el Estado hará factible la acumulación serán el gasto y las empresas, y será a través de ellos, como su participación se hace más evidente.

Por el lado del gasto, se tiene que existen dos tipos de gasto el de capital social y los sociales de producción. El primero, tiene dos formas generales, la inversión social y el del consumo social, y son definidos de la siguiente forma:

a) "... La inversión social puede ser clasificada como capital físico y capital humano. El capital físico consiste en la infraestructura económica-física; por ejemplo: los caminos y autopistas, - aeropuertos, ferrocarriles, puertos... El capital humano consiste en la enseñanza, los servicios administrativos y otros servicios existentes en todos los niveles del sistema educativo y los - centros científicos de investigación y desarrollo dentro y fuera de la estructura educativa." 69/

A su vez O'Connor divide al capital social fijo en dos tipos: las inversiones complementarias y optativas. Las primeras, son aquellas sin las --

69/ Cf. a la versión en inglés. The Fiscal Crisis of the State, St. Martin's press, Nueva York 1973, p. 101.

cuales las inversiones de capital del sector privado dejarían o no serían rentables. Estas inversiones -- están determinadas por el ritmo de acumulación. Un ejemplo de éstas serían los gastos en inversión en obras de riego, suministro de energía, etc.

Las inversiones optativas están destinadas a proporcionar estímulos para nuevas inversiones privadas.

b) "los gastos en consumo social pueden ser clasificados en dos subgrupos: bienes y servicios consumidos colectivamente por la clase trabajadora y seguridad social contra la inseguridad económica. El primer grupo incluye: 1) proyectos de desarrollo urbano (por ejemplo, caminos, escuelas primarias y secundarias e instalaciones para la recreación, así como subvenciones y avales para hipotecas de viviendas); 2) proyectos de renovación urbana (por ejemplo: grandes construcciones para trabajadores de "cuello blanco", técnicos y profesionales, transporte público, estacionamientos y otros servicios...); y 3) proyectos conexos tales como atención a la niñez, instalaciones médicas y hospitalarias. El segundo grupo comprende las indemnizaciones laborales, seguros para la vejez y desempleo y (en el futuro) seguros médicos y de enfermedad." 70/

70/ Ibid., pp. 124-125

Cabe hacer mención de que dichos gastos - reducen los costos de reproducción de la clase trabajadora, de ahí que el sector monopólico muchas veces apoye la expansión de esos gastos. Además dichos gastos legitiman al Estado.

El segundo tipo de gastos, sociales de producción, los define como: "El gasto militar y el destinado a los programas de asistencia social están determinados por las necesidades del capital monopolista y por las relaciones de producción del sector monopolista, la capacidad productiva excedente (o capital excedente), crea presiones políticas en favor de una decidida expansión económica en el extranjero. Y la mano de obra excedente (o la población excedente) también origina presiones políticas para que siga creciendo el conjunto de la asistencia social. Por lo tanto, los determinantes estructurales del gasto militar y de las asignaciones para la asistencia social vienen a ser los mismos, y podemos muy bien interpretar ambas clases de desembolsos como aspectos distintos del mismo fenómeno general." 71/

71/ Ibid., p. 151

Además, el autor establece que el crecimiento de los gastos sociales de producción es mayor a medida que el Estado se ve forzado a socializar los gastos tanto los asistenciales como los militares para asegurar la legitimación del sistema y la posibilidad de una mayor acumulación:

Por lo que se refiere a las empresas de propiedad estatal, éstas las clasifica en tres grupos. - Las primeras se organizan de forma que simplemente cubren sus gastos y por lo general no generan excedentes; las segundas, generan excedentes pero suelen utilizarse para apoyar y expandir el capital privado y por último, aquellas que generan excedentes y reinvierten parte del mismo en la empresa. Sin embargo, a estas se les prohíbe extenderse más allá de lo que el capital privado lo permita o interfiera en su esfera de acción. 72/

De tal suerte, que para O'Connor los tres tipos de empresa establecen una firme vinculación entre el Estado y el capital monopolista, y la administración de ellas está destinada a acelerar la acumulación del capital en el sector monopolista.

72/ Ibid., p. 151

Sin embargo, la creciente actividad estatal requiere de financiamiento, el cual puede ser de tres maneras:

"... creando empresas estatales que produzcan excedentes para, luego, poderlos destinar a gastos sociales y a la formación de capital social; emitiendo deuda pública y tomando prestado a cargo de futuros ingresos fiscales; y elevando los tipos impositivos e introduciendo nuevos impuestos." 73/

Cabe aclarar que las fuentes de financiamiento propias del Estado (sistema tributario e ingresos por la venta de bienes y servicios) no son lo suficientes para satisfacer las crecientes asignaciones presupuestales, lo que genera un constante déficit que ha conducido a la adopción de deuda pública. Esta situación, para el autor, es crónica y estructural, que ha hecho que a partir de la década de los setentas la crisis fiscal del Estado se presente como una modalidad de la extensión y límite del accionar estatal. -
Así pues:

"La crisis fiscal del Estado capitalista es la consecuencia inevitable del desajuste estructural entre los gastos y los ingresos estatales..." 74/

73/ Ibid.

74/ Ibid., p. 271

No obstante, para O'Connor existe la posibilidad de reducir la crisis fiscal y en consecuencia, del límite de la intervención. Esta se ubica en el crecimiento de su complejo industrial que generaría ingresos por la venta de bienes y servicios, y por su relación con el capital monopólico, se establecería una progresiva alianza, lo cual permitiría una mayor captación de ingresos tributarios.

Dicha situación, sin embargo, estará en función de la "ecuación política-económica", cuyos factores que la integran son: los capitales del sector competitivo, los sindicatos y el complejo militar-industrial, ya que la forma en que éstos interactúan y su postura al respecto (en pro o en contra) dará la posibilidad de reducir la crisis fiscal y la mayor participación por parte del Estado.

CONCLUSIONES

Conforme a lo realizado en este capítulo - puede establecerse una serie de afirmaciones que pretenden ser reflexiones al respecto.

- En el actual desarrollo del capitalismo existen una serie de elementos tales como las clases sociales, fuerzas productivas, relaciones de producción, Estado., etc., los cuales en su interrelación permiten la comprensión del mismo. Sin embargo, el Estado es quizás el menos estudiado debido a que anteriormente no se había cuestionado el papel jugado por el mismo. Pero, a partir de la inestabilidad observada en los años setenta y propagándose la idea que el accionar estatal representaba un obstáculo para el desarrollo, los gobiernos y centros académicos empezaron a analizar y discutir al respecto;

- Los resultados de las discusiones académicas y políticas hasta ahora, han aceptado que la intervención estatal en sus distintas formas y medios ha representado parte fundamental en el desarrollo del capitalismo, ya que tanto en países avanzados

como en los subdesarrollados puede observarse una expansión del aparato económico en la estructura productiva, a través de sus empresas y organismos, un mayor monto en el gasto público en términos reales, una mayor instrumentación de políticas al comercio exterior, de empleo, inversión, fomento, sanidad, comunicaciones, etc., - que son cada vez más complejas y que coadyuvan a un mejor funcionamiento del sistema en épocas de recuperación y auge como de recesión y crisis, - siendo en éstas últimas donde la intervención es más visible debido a que las "iniciativas privadas" se encuentran deprimidas y la sociedad en su conjunto exige una intervención mayor y mejor al garante social y nacional que es el Estado, - modificado cuantitativa y cualitativamente sus formas y medios de intervención;

- La discusión generada ha manifestado avances en el estudio sobre el Estado, puesto que se ha roto con la vieja concepción del Estado como superestructura a partir de su ubicación estructural. - Esto es resultado del análisis del accionar estatal que no sólo se circunscribe como un ente regulador de la lucha de clases, sino también como

ente promotor, productor, distribuidor, coordinador que incide en lo económico resaltando su carácter estructural;

- Por otra parte, existe el consenso en el carácter del Estado capitalista pero no por ello debe ser concebido como mero instrumento de la clase dominante, puesto que su accionar no sólo responde a necesidades del capital sino también del factor trabajo, porque sólo así da legitimidad en el largo plazo a la forma de producción capitalista y al resto de características que lleva consigo;
- Las funciones, medios y formas que el Estado asume están determinadas por la evolución histórica en que se encuentra el modo de producción capitalista, pero éstas, son distintas en función de la formación social y su grado de desarrollo;
- Por lo que se refiere al límite de la intervención, éste está determinado por el proceso de acumulación, cuyas características impregnan la forma en que el límite se expresa. También, la evolución histórica impregna los matices que el límite adquiere;

- Considerando las distintas corrientes aquí analizadas, se establece que existen elementos que - pueden ayudar a la comprensión del Estado y su - relación con lo económico en una formación social determinada, entre ellos podemos mencionar;

a) La autonomía relativa, entendida como resultado de la dinámica contradictoria que ejerce el Estado, puesto que por un lado, debe posibilitar la acumulación del capital a través de la generación de las condiciones materiales generales para ello y por el -- otro, requiere legitimar sus acciones, las cuales tienden a satisfacer las presiones que la sociedad civil ejerce.

b) Las funciones, consideradas como los campos de acción donde el Estado debe participar y que se modifican y varían de una formación a otra, dependiendo del desarrollo histórico.

Así pues, el proceso de acumulación establece las formas y medios que permiten cumplir las funciones que al Estado le han sido con

feridas, en consecuencia, el llamado Estado Benefactor o Asistencial o el Estado Militar, o el Estado Promotor, o el Estado Liberal, o el Estado Activo, etc., no son formas explícitas del Estado capitalista en un momento dado, sino que cada una de esas características o calificativos pertenecen y existen conjuntamente en el Estado Capitalista en general. Asimismo, la política social del Estado (medio) no impregna el carácter ni la forma del mismo, tampoco el hecho de que el Estado gaste más en armamentos no implica que haya adoptado una forma belicista.

- c) Límite de la intervención, entendido como la frontera que el Estado no debe rebasar y que está constituida por la esencia de la acumulación, ya que éste límite general no necesariamente puede presentarse de la misma forma ni el mismo espacio y tiempo en las distintas formaciones sociales.

- Por último, cabe destacar que los intentos realizados hasta hoy sobre el análisis de la relación Estado-Economía corresponden y son resultado de los estudios en países de capitalismo - - avanzado, y éstos, en la mayoría de los casos no encajan exactamente en las experiencias de países periféricos, por lo que la adecuación del método, así como nuevas características del mismo se hacen necesarios.

CAPITULO SEGUNDO

**EVOLUCION HISTORICA DE LA INTERVENCION DEL ESTADO
MEXICANO, 1877 - 1970**

INTRODUCCION

En México, la intervención estatal se ha plagado en la realidad económica bajo una serie de acontecimientos: la necesidad de conformar un Estado-Nación, la Revolución Mexicana, el Estado posrevolucionario, - siendo el gobierno de Cárdenas el que más ha llevado a cabo los postulados de la Constitución de 1917, etc. - En este sentido "...el Estado Mexicano no es 'intervencionista' en el uso corriente del término en otros países capitalistas, puesto que en México la Constitución pone bajo el dominio del Estado todos los recursos nacionales y somete a una iniciativa privada que, por delegación de dominio, el Estado incluso debe contribuir" 1/ a crear justamente, bajo su control y regulación.

La presencia económica del Estado Mexicano ha sido y es "causa y efecto" del desarrollo capitalista. Asimismo, el desarrollo del accionar estatal se ha caracterizado por una autonomía relativa que es resultado de la acumulación del capital y de la lucha de la sociedad que se ha manifestado en múltiples ocasiones a lo largo de la historia de nuestro país.

1/ Ayala E., José. "El Sector Público y el Nacionalizado de la Economía Mexicana", en El Economista Mexicano, No.3. Vol. XIV, mayo-junio 1980, Colegio Nacional de Economistas, A.C., México, p. 62.

En este sentido, el sector público mexicano ha llegado a tener una importancia capital para el desarrollo económico de México. Esto se expresa en el carácter regulador, coordinador, productor y distribuidor del accionar del Estado. Sin embargo, la intervención ha sido heterogénea por las variadas coyunturas y los sesgos políticos de los periodos gubernamentales - donde los objetivos se deben, algunas veces, a una planificación y en otras ocasiones, a los momentos determinados por la historia. En consecuencia, los objetivos, las funciones, los medios, las formas, los límites también son distintos y complejos.

El origen de la intervención no se encuentra en los años recientes tampoco en los años anteriores inmediatos, sino en la misma génesis del desarrollo capitalista de México.

Esta base histórica es la preocupación del capítulo que a continuación describimos, no es un análisis exhaustivo sino un estudio que recoge y pone de manifiesto en forma general la evolución histórica de la intervención del Estado Mexicano desde 1877 a 1970.

1. EL ESTADO Y LA FORMACION DE CAPITAL EN
EL PORFIRIATO. (1877-1910)

Durante el período que va de 1876 a 1910, - México entró a una etapa más o menos acelerada de desarrollo capitalista. Desde la consumación de la independencia hasta 1877, el país se había visto inmerso en un período de guerras internas debido a la lucha - por el poder del Estado, así como por la definición del tipo de gobierno que habría de constituirse. El proceso de creación y consolidación del Estado en el México independiente se inició básicamente con las llamas reformas liberales, las cuales constituyeron un válido intento de legitimación del Estado frente a la sociedad, que si bien fue importante estuvo limitado en virtud de que problemas fundamentales, como la falta de cohesión de la sociedad y en consecuencia, la legitimación del Estado no fueron resueltos sino hasta ya iniciado el régimen de Porfirio Díaz. Por lo tanto, puede afirmarse que es en este régimen cuando ocurre la consolidación del Estado.

A través de la política de conciliación instrumentada por los gobiernos de Díaz (1876-1880) y de Manuel González (1880-1884) , expresada en la partici

pación de los grupos opositores en el gobierno, en especial, de los conservadores y en la política de privilegios-, se logró la cohesión política y económica de los distintos grupos de la oligarquía. Este proceso permitió la consolidación del Estado y su conformación como un Estado fuerte, ampliamente legitimado ante las diferentes fracciones de la clase dominante.

La confirmación del Estado en México, coincide con el surgimiento del Imperialismo y con la conformación de una nueva división internacional del trabajo, cuya manifestación más clara es la búsqueda del control y dominio por parte del capital financiero y los grandes monopolios de los recursos y mercados de los países atrasados o subdesarrollados, así como por el incremento de la demanda de materias primas y alimentos por parte de los países desarrollados.

En este contexto, la economía mexicana se insertó en la nueva división internacional del trabajo como país políticamente independiente. Sin embargo, esta inserción fue de naturaleza tardía, ya que la estructura económica del país se encontraba en una etapa inicial del desarrollo capitalista mientras que a nivel mundial, el capitalismo se encontraba en una -

fase superior. Asimismo, la articulación del país - con las naciones avanzadas asumió un carácter dependiente.

No es causal que el surgimiento y consolidación de un Estado Nacional fuerte, como lo es el Estado del porfirismo, coincida con el inicio del proceso de desarrollo más o menos acelerado del capitalismo en México. La experiencia de nuestro país, así como la de otros países subdesarrollados, ha demostrado que - el establecimiento de un Estado nacional fuerte es - condición necesaria e indispensable para la iniciación de dicho proceso, cuyas características serán abordadas más adelante.

El poder del Estado en el porfirismo de acuerdo con Arnaldo Córdoba se sustentaba en:

- En la transformación del poder nacional en poder personal;
- La sumisión y subordinación voluntaria o forzada de los elementos opuestos al régimen, o bien a través de "la conciliación de los intereses económicos en una política de privilegios de estímulos y de concesiones especiales." 2/

2/Córdoba, Arnaldo. La Formación del poder político en México, Editorial Era, Serie popular No. 15, 1977, p.13.

- Esta política de privilegios caracteriza en buena medida la actitud asumida por el Estado porfirista en beneficio de los intereses privados:

"La clase dominante, integrada por capitalistas y propietarios nacionales y extranjeros, se desarrolló sobre la base de un auténtico régimen de privilegios en el que toda la autoridad y todos los medios a disposición del Estado, financiero, militares o policiacos se pusieron al servicio exclusivo de la promoción de los intereses privados con el más total abandono y, antes bien, directamente en contra de los intereses y las aspiraciones de las demás clases sociales. Lo significativo en el Estado oligárquico es que no hace política para la sociedad, sino que somete la sociedad al servicio de unos cuantos privilegiados. El carácter conservador y autoritario que asume el régimen oligárquico se deriva de la misma clase dominante..." 3/

- Por último, en el establecimiento e instrumentación de una política económica, caracterizada por un corte un tanto "liberal" en el sentido de no distinguir, reglamentar o condicionar la inversión de capital extranjero en virtud de que ésta se consideraba como una forma de apoyo al desarrollo económico del país.

3/ Córdova, Arnaldo. "México. Revolución Burguesa y Política de Masas." En Interpretaciones de la Revolución Mexicana., Editorial Nueva Imagen., México, 1981, p.64.

Por otro lado, el desarrollo capitalista de nuestro país no tuvo otra opción que la asociación con el capital extranjero. Esta se debió principalmente a la expansión del mercado mundial que se había fortalecido con el surgimiento del Imperialismo; y a la desarticulación y atraso político-económico que caracterizaba a la formación social mexicana en esos años. Cabe señalar, que dicha alternativa se había planteado con los gobiernos de Juárez, Lerdo y más claramente con - Díaz.

El sector primario exportador -minería y - agricultura-, heredado de la época colonial, representaba la actividad económica más dinámica, debido a su vinculación con el mercado mundial. Dicha actividad, además subordinó al resto de los sectores, puesto que los ingresos generados por la exportación de sus productos se traducían en una capacidad de importación de la economía en su conjunto. Adicionalmente, dicho sector generaba demanda interna por lo que la contracción de la misma repercutía directamente en el ritmo de las demás actividades.

Ambos elementos, determinaron que la economía nacional fuese altamente vulnerable a las fluctua

ciones del mercado mundial, ya que tanto el mencionado sector como el resto de la economía dependía de su grado de diversificación y de la demanda externa.

Así las cosas, podemos afirmar por un lado, que el funcionamiento y desarrollo del sector primario exportador en cuanto eje dinámico de la acumulación de capital requiere de condiciones especiales indispensables que sólo a través de la intervención del Estado en su carácter de promotor del desarrollo económico puede posibilitar y garantizar y por otro lado, no podemos dejar de reconocer que si bien la inversión extranjera directa jugó un papel primordial en el desarrollo económico de México en el porfirismo, exigió también una serie de estímulos y garantías por parte del Estado, para ubicarse en las actividades más rentables.

En resumen, tanto el proceso de formación de capital a nivel nacional, como la incorporación tardía y dependiente al desarrollo del capitalismo a nivel mundial, determinaron y reforzaron la intervención del Estado mexicano en la economía desde finales del Siglo XIX.

La intervención del Estado en la economía durante el régimen de Porfirio Díaz, adquiere un -- nuevo carácter que se manifestó en el apoyo directo y sustancial a las ramas más dinámicas de la economía: el sector exportador (minería y agricultura), el comercio, la banca y la industria.

A continuación, analizaremos en forma breve cómo se dió y mediante qué mecanismos la intervención del Estado en el desarrollo de la acumulación en estos sectores.

Lo que tratamos de plantear y analizar es -- básicamente el papel desempeñado por el Estado en la promoción del desarrollo económico de México en la - etapa Porfirista.

Nos centraremos en el análisis de la forma y los medios en cómo intervino el Estado en: la expansión y desarrollo de las fuerzas productivas; en la - creación y promoción del desarrollo de la infraestructura; en la captación y canalización de los recursos del mercado interno de mercancías y trabajo.

A partir del triunfo de la República una de las preocupaciones fundamentales del gobierno mexicano, fue la de sanear las finanzas del Estado, dado que la situación heredada del Imperio de Maximiliano, era tácitamente la de una bancarrota de la administración estatal, la deuda pública reclamada por los acreedores ascendía en 1867 a más de 454 millones de pesos (la cual correspondía en mucho a los compromisos contraídos por el Imperio), gracias a los esfuerzos de Juárez y Lerdo y más tarde de los gobiernos de Díaz y -- González, fue posible negociar una depuración de ésta, para determinar la deuda real que el país debía reconocer llegando a establecerse en poco menos de 87 millones de pesos (un 80% menos de la originalmente reclamada por los acreedores del país). 4/

Es hasta el segundo período del gobierno de Díaz cuando los intentos antes señalados fructifican, permitiendo así la recuperación del crédito internacional tan necesario para el desarrollo económico y social del país:

4/ Datos tomados de Ceceña, José Luis. México en la Órbita Imperial, Ediciones El Caballito, México 1973, pp.95-96.

"En 1886 se concertó un convenio para el pago de la deuda exterior, mediante el cual México aceptaba pagar la suma de 14,626,279 libras esterlinas en lugar de las - - - £23,343,270 a que ascendían las pretensiones de los acreedores, lo que significó una reducción lograda por nuestro país de - - - £8,716,901. Esta operación consistió en una conversión de las antiguas obligaciones, por nuevos títulos que garantizaban un interés del 3%." 5/

Es importante señalar que paralelamente a los esfuerzos de consolidar la deuda pública, se implementaron una serie de medidas de política económica - modificación del sistema impositivo, reducción y reorientación del gasto público, etc. - tendientes a sanear las finanzas estatales y a impulsar el proceso de desarrollo, posibilitando así, el equilibrio del presupuesto federal.

Ahora bien, los ingresos del Estado a lo largo del periodo de Díaz, provenían básicamente de los impuestos a las exportaciones e importaciones, en promedio a lo largo de los treinta y un años que van de 1880 a 1910, el 50% de los ingresos totales del Estado provenían del comercio exterior, lo que pone

5/ Ibid., p. 97

de manifiesto el alto grado de vulnerabilidad y dependencia de la situación financiera de éste, respecto a las variaciones o contracciones del comercio exterior.

COMPOSICION DE LOS INGRESOS DEL ESTADO
EN EL PORFIRIATO (1880-1911)

(PORCENTAJES)

AÑOS	INGRESOS TOTALES 1/ (1)	CIRCULACION INTERNA 2/ (2/1)	IMPORTACION Y EXPORTACION (3/1)	IMPORTACION (4)	EXPORTACION (5)
1880-1890	316.6	15.12	56.00	55.00	1.02
1891-1900	475.8	27.17	46.82	45.18	1.64
1901-1911	1028.1	31.17	43.92	44.03	0.89

1/ Millones de pesos.

2/ Incluye minería, industria, impuestos sobre ventas y otros impuestos (que aparecieron a partir de 1903-1904).

FUENTE: El Colegio de México (Editor), Estadísticas Económicas del Porfiriato. Fuerza de Trabajo y Actividad Económica por sectores, México, El Colegio de México sf.

En cuanto a los ingresos del Estado provenientes del comercio interior, los cuales en 1880-81 representaron el 10.53% del total y en 1897-98 el -- 33.03%, coadyuvaron para dotar de una mayor estabilidad a las finanzas estatales, estos ingresos provenían en más de un 50% de impuestos indirectos (pagados por los consumidores), y su establecimiento posibilitó la

supresión de las alcabalas que frenaban en mucho el -
 comercio interno al encarecer las mercancías, además
 de que su participación relativa en los ingresos del -
 Estado por comercio interior fue disminuyendo progre-
 sivamente, a tal grado que de representar en 1880-81
 el 45.8% pasó en 1895-96 a ser sólo el 10.32%. 6/

INGRESOS POR COMERCIO INTERIOR EN EL PORFIRIATO
 (1880-1911)

AÑOS	TOTAL COMERCIO INTERIOR <u>1/</u>	IMPUESTO DEL TIMBRE (%)	ALCABALAS A EFECTOS NA- CIONALES (%)	ALCABALAS A EFECTOS EXTRANJE- ROS. (%)
1880-1890	113.3	56.38	29.51	7.78
1891-1990 <u>2/</u>	152.5	61.46	16.65	8.61
1901-1911 <u>3/</u>	267.5	51.38	-.-	1.54

1/ Millones de pesos.

2/ Cifra hasta el año fiscal 1895-96

3/ Cifra hasta el año fiscal 1906-07

FUENTE: IBID

6/ Datos tomados de El Colegio de México., Op. cit.

Dos cuestiones importantes que coadyuvaron a la expansión de los ingresos del Estado necesarios para apoyar y promover el proceso de acumulación de capital fueron: por un lado, la consolidación de la deuda pública externa en 1886 que permitió recuperar el crédito en los mercados internacionales, y por otro lado, el desarrollo de la producción de bienes y servicios por parte del Estado, cuya participación en el total de los ingresos provenientes del comercio interior en el año 1910-11 ascendió al 10.74% destacando básicamente los sectores de comunicación y correos.

INGRESOS POR SERVICIOS DEL ESTADO EN EL
PORFIRIATO (1880-1911) 1/

AÑOS	TOTAL DE INGRESOS	PRESTACION DE SERVICIOS.	COMUNICACIONES	CORREOS	SERVICIOS URBANOS Y OBRAS PUBLICAS	OTROS
	(1)	(%) (2)	(%) (3)	(%) (4)	2/ (%) (5)	(%) (6)
1880-1890	316.6	3.84	18.49	63.42	--	18.02
1891-1900	475.8	5.08	27.83	54.47	--	17.68
1901-1911	1028.1	9.01	21.68	42.44	29.94	20.44

1/ La columna 2 se comparó con la de ingresos totales e incluye: servicios aduanales, servicios consulares, comunicaciones, correos, educación, registro, servicios urbanos y obras públicas.

La comparación de las columnas 3 a 6 se hizo con relación a la de prestación de servicios.

2/ Estos empiezan a generar ingresos hasta el año fiscal 1903-1904.

FUENTE: Ibid.

A manera de conclusión en lo referente a los ingresos del Estado, podemos afirmar que durante el porfirismo, éstos provenían de los impuestos indirectos en más de un 70% en los años que van de 1880 a 1910. En cambio, para ese mismo período, los ingresos vía impuestos directos no significaron más del 6% del total, por lo que la promoción del desarrollo del proceso de acumulación de capital se dió en parte a expensas de los -- consumidores, que es sobre quienes recaen los impuestos indirectos.

PARTICIPACION DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS
E INDIRECTOS EN LOS INGRESOS DEL ESTADO PORFIRISTA
(1880-1911)

AÑOS	TOTAL DE INGRESOS 1/	IMPUESTOS DIRECTOS (%)	IMPUESTOS INDIRECTOS (%)	OTROS 2/ (%)
1880-1890	316.6	3.9	71.9	24.2
1891-1900	475.9	5.3	74.9	19.8
1901-1911	1028.1	6.9	69.9	23.2

1/ Millones de pesos.

2/ Incluye derechos, productos, entidades públicas, ventas de muebles e inmuebles, rezagos, multas y recargos.

FUENTE: Ibid.

En lo referente a los gastos del Estado realizados entre 1880 y 1910 se observó un incremento en más de cuatro veces, al pasar de 24 a casi 101 millones de pesos. En dicho período, los gastos en cuenta corriente representaron el 61.96% del total, del cual el 70% se destinó al pago de sueldos y salarios del personal del Estado, lo que tuvo un impacto importante en la ampliación del mercado interno, vía demanda agregada.

Cabe destacar al respecto, la constante disminución de los gastos militares, junto con el fortalecimiento de los correspondientes al aparato civil.

PARTICIPACION ECONOMICA DEL ESTADO EN EL PORFIRIATO

(1880-1911)

AÑOS	EGRESOS TOTALES	GASTOS EN CUENTA CORRIENTE	DEMANDA AGREGADA <u>2/</u>	PORCENTAJES	
				TOTAL <u>1/</u> INVERSI- ONES	OTROS <u>2/</u>
1880-1890	309.3	219.8	75.03	5.42	24.96
1891-1900	465.3	268.9	73.46	6.31	26.53
1901-1911	893.0	511.4	67.98	9.34	32.08

1/ Los porcentajes de la columna son resultado de la relación con respecto al total de egresos.

2/ Los porcentajes de la columna son resultado de la relación con respecto a los gastos en cuenta corriente.

FUENTE: *Ibid.*

En cuanto a los gastos de inversión si bien en términos relativos en cierta forma no presentan alteraciones muy drásticas hasta 1900, a partir de este año se manifiesta un incremento importante, incremento que a su vez será significativo en uno de sus componentes; los gastos sociales que de ser en 1899 el 0.42% del total de los gastos del Estado, - pasan a representar en 1907-08, el 5.56% de éstos.

Los gastos de inversión del Estado en el porfirismo, se avocaron en lo esencial al fomento de la economía, conservación de recursos no renovables, -- transportes marítimos y fluviales, ferrocarriles, comunicaciones, fomento agrícola y a la promoción minera y comercial.

A partir de 1890-91 el servicio de la deuda pública (pago de intereses y amortizaciones del capital), se convirtió en un problema significativo, a tal grado que el Estado tuvo que destinar porcentajes cada vez mayores del total del gasto público al pago de este servicio, al cual mientras que en 1880-81 se destinaba el 1.09% del total de los egresos, en 1890-91 pasó a ser del 10.63% y en 1897 se elevó hasta representar el 34.58% de éstos. (véase cuadro pág.).

A manera de conclusión, podemos afirmar que la influencia que los gastos del Estado tuvieron en la promoción del desarrollo económico, recayó fundamentalmente sobre la expansión e integración del mercado interno.

ESTRUCTURA DE GASTOS DEL ESTADO EN EL PORFIRIATO
(1880-1911)

C O N C E P T O	P E R I O D O S		
	1880-1890	1891-1900	1901-1911
1. TOTAL DE EGRESOS 1/	390.3	465.3	893.0
2. TOTAL GASTOS CORRIEN TES. 2/	<u>71.12</u>	<u>58.25</u>	<u>62.71</u>
3. GASTOS ADMINISTRATIVOS 2/	24.50	21.43	19.90
4. GASTOS MILITARES 2/	38.18	26.62	21.85
5. OTROS GASTOS 2/	7.73	10.02	17.03
6. TOTAL GASTO DE INVERSION 2/	5.42	6.03	9.34
7. GASTOS ECONOMICOS 2/	<u>2.08</u>	<u>3.10</u>	<u>2.76</u>
8. GASTOS SOCIALES 2/	<u>0.18</u>	<u>0.18</u>	<u>3.75</u>
9. OTROS GASTOS 2/	<u>3.16</u>	<u>3.03</u>	<u>3.18</u>
10. TOTAL TRANSFERENCIAS 2/	<u>23.39</u>	<u>35.43</u>	<u>33.55</u>
11. DEUDA PUBLICA 2/	0.89	27.73	26.29
12. OTROS 2/	22.53	7.71	7.26

1/ Millones de pesos

2/ Porcentajes

FUENTE: Ibid.

Los propósitos expansionistas de los grandes capitales internacionales y su "concordancia" con las políticas del Estado porfirista, que crearon condiciones favorables para su inversión en México, propiciaron que durante los casi treinta años del gobierno de Porfirio Díaz, la inversión extranjera directa jugara un papel fundamental en el desarrollo económico del país. El cual se gesta con una marcada dependencia del exterior, al respecto Rosenzweig señala:

"La insuficiencia de recursos internos para acometer las empresas que planteaba el desarrollo económico del país llevó a los hombres del porfiriato a abrir de par en par las puertas para que entrara a México el ahorro exterior. Este habría de ser decisivo para poder levantar las nuevas estructuras en que se apoyó la economía, como los ferrocarriles y la electricidad, y se conquistaron los altos niveles a que llegarían en la época muchas ramas de actividad, entre ellas las extractivas." 7/

La inversión extranjera directa, contó con una serie de privilegios otorgados por el Estado, para su ubicación rentable en los sectores más dinámicos de la acumulación de capital. Esta política de privilegios a la cual nos referimos anteriormente, es la característica central que define la forma en cómo el Estado del porfirismo promovió el desarrollo del capitalismo en nuestro país.

7/ Rosenzweig, Fernando., "El desarrollo Económico de México de 1877 a 1911", El Trimestre Económico Julio-Septiembre de 1965, Vol. XXXII, No. 127, México, F.C.E., p. 426.

La inversión extranjera directa se orientó básicamente hacia la minería, los ferrocarriles, la banca, la generación de energía eléctrica, la exportación petrolera y en menor proporción a la industria manufacturera, el comercio y la agricultura, sectores en donde el capital nacional tenía una mayor importancia, sobre todo en el agro en donde dominaba casi en su totalidad.

ACTIVIDADES	NUMERO DE EMPRESAS	CAPITAL MILLONES DE PESOS	%
FERROCARRILES	10	665.0	40.3
BANCOS	52	286.4	17.0
MINERIA	31	281.0	17.0
INDUSTRIA	32	109.0	6.6
ELECTRICIDAD	14	109.0	6.6
PETROLEO	3	97.0	5.9
AGRICULTURA	16	69.0	4.2
COMERCIALES	8	26.0	1.6*
OTRAS	4	8.0	0.5
TOTALES	170	1 650.4	100.0

* Por no disponer de datos para cinco empresas comerciales se hizo una estimación de un capital de dos millones de pesos para cada una.

FUENTE: Cecaña, José Luis., Op. cit.

La necesidad imperante de contar con vías - de comunicación que posibilitaran el desarrollo económico, así como la integración y conformación del mercado interno nacional, fue una de las preocupaciones - fundamentales del Estado desde los tiempos del triunfo de la República, en este sentido el Estado porfirista fomentó la entrada del capital extranjero a través del otorgamiento de una serie de privilegios, los cuales si bien estaban sujetos a negociación, representaban un fuerte atractivo a los capitales extranjeros.

Entre las medidas de fomento a la inversión de capitales extranjeros en los ferrocarriles destacaron:

- El establecimiento de concesiones por medio de las cuales el gobierno cede los derechos de explotación de las líneas férreas por 99 años o más;
- El Estado se comprometía a pagar una subvención que variaba entre 6 y 8 mil pesos por kilómetro construido de línea férrea;

- Se otorgó poder de decisión al capital extranjero sobre las líneas que debían de construirse;
- Se estableció el derecho de vía, de 60 metros de cada lado, y en el caso de encontrarse yacimientos se otorgaban en concesión a las empresas constructoras;
- Se exentaba por un período de 20 años del pago de impuestos por concepto de importaciones, productos y capitales , etc.

Esta política de privilegios permitió un desarrollo rápido de las vías férreas que pasaron de 700 Km. en 1877 a 6,000 Kms. en 1885 y de 10,000 a - 14,000 Kms., entre 1890 y 1900, las cuales tenían una orientación estratégica, ya que comunicaban al centro del país con las fronteras (sobre todo la norte) y - con los principales puertos, lo que significó un gran apoyo al comercio exterior de minerales y productos agrícolas. 8/

El capital extranjero tuvo hasta 1908 el control casi total del sistema ferroviario, año en el - cual el Estado ante el peligro que representaba esto, decidió crear una nueva empresa "Ferrocarriles Nacio-

8/ Datos tomados de Rosenzweig, Op. cit., p. 413.

nales de México" en la que el Estado suscribió el 51% del capital social.

No obstante, el capital extranjero siguió - teniendo una participación importante en lo que se - refiere al número de empresas y al capital invertido, el cual para 1910-1911, del total del ramo que era de 665 millones de pesos representaba el 27.4% y del total de 10 empresas del sector, 8 estaban bajo el dominio extranjero.

	EMPRESAS	CAPITAL MILLONES DE PESOS	%
TOTAL DEL RAMO	10	665.0	100.0
-CAPITAL BRITANICO	5	125.5	18.4
-CAPITAL DE LOS EE.UU.	3	60.0*	9.0
SUMAN LOS DOS PAISES	8	182.5	27.4

* Por no disponer del dato correspondiente al Ferrocarril Sudpacífico de México, se estimó su capital en 20 millones de pesos, sobre la base de las inversiones realizadas hasta 1910.

FUENTE: Ibid.

La inversión extranjera directa jugó un - papel central en la conformación del sector dinámico de la economía, en particular la rama minero-metalúrgica, orientada básicamente hacia el comercio exterior.

"Para reducir los costos de producción de los metales preciosos y desarrollar la explotación de los industriales, de acuerdo con las exigencias de los tiempos, la minería necesitaba que se le inyectara muy fuertes inversiones con el fin de mecanizar los trabajos extractivos y establecer grandes plantas de fundición y refinación. La falta de capital interno y el — atraso de la técnica en el país determinaron que este campo quedara abierto a la iniciativa de los promotores y empresarios extranjeros." 9/

Entre las medidas que impulsó el Estado para atraer la inversión extranjera a éste sector destacan:

- El establecimiento en 1877 de normas fiscales que consistieron básicamente en la exención permanente del pago de impuestos a la explotación de: petróleo, minerales de hierro, carbón y azogue, además de establecer tarifas preferenciales a las exportaciones e importaciones de las empresas establecidas en el sector;
- La emisión del Código Minero en 1892, mediante el cual se otorgaba en propiedad los recursos naturales (minas) a los particulares, fueran éstos nacionales o extranjeros.

Esta política de privilegios, tuvo como resultado que el sector más dinámico de la economía estu-

9/ F. Rosenzweig, Ibid., p. 428

viera bajo el dominio casi total del capital extranjero, tan es así, que para 1910-1911 del total del capital invertido en las 31 sociedades anónimas más importantes que funcionaban en el sector, el 97.5% era capital extranjero, sobre todo norteamericano (81%).

	EMPRESAS	CAPITAL MILLONES DE PESOS	%
TOTAL DEL RAMO	31	281	100.0
CAPITAL DE LOS EE.UU.	17	229	81.0
CAPITAL BRITANICO	10	42	14.5
CAPITAL FRANCES	2	5	2.0
SUMAN LOS TRES PAISES	28	276	97.5

FUENTE: Ibid., p. 55

También en el proceso de ampliación de las relaciones mercantiles y en la conformación y crecimiento del mercado interno, el Estado desempeñó un papel central, entre las medidas instrumentadas por éste destacan:

- La construcción de caminos y vías de comunicación, así como el mejoramiento de las ya existentes, que conectaron a los mercados regionales;

- La supresión de las alcabalas (impuestos al derecho de tránsito) las cuales frenaban el desarrollo del comercio, y por lo tanto la formación del mercado interno;

- La legislación de la actividad comercial a través del Código de Comercio (1899) mediante el cual se autorizaba la creación de sociedades anónimas por acciones, lo que permitió una mayor concentración del capital e impulsó el desarrollo de las actividades comerciales e industriales;

- Por último, el impulso que se dió a la emisión de circulante por medio de los Bancos. Contribuyó también a la ampliación de las actividades comerciales.

Por otro lado, si bien durante este periodo no se instrumentaron medidas de política económica - que apoyaran en forma directa a la industria nacional, productora básicamente de bienes de consumo popular, ésta se vió beneficiada en forma indirecta a través de la política fiscal, que estableció altos aranceles a las importaciones de este tipo de bienes. lo que actuó como una medida proteccionista sin serlo.

La formación de capital en la industria nacional y el desarrollo de ésta, se vió beneficiada - también por el crecimiento inducido del mercado interno, por la ruptura de la vieja organización comunal productora para el autoconsumo., etc., pero en poco o casi nada por políticas que incidieran en su desarrollo como: preferencias fiscales, canalización de créditos, etc.

Una situación similar aconteció en la agricultura, puesto que la política agraria del porfirismo, si bien reforzó y estimuló el crecimiento de la propiedad privada de la tierra (leyes de colonización de 1875 y 1883 y las leyes emitidas en 1894 con la - que se eliminan las restricciones a la extensión de la propiedad), no impulsó su desarrollo capitalista generalizado, sólo en las empresas controladas por el capital extranjero, dedicadas en su mayoría a la producción de café, cocoa y algodón, para la exportación, se dió un desarrollo en términos de capacidad de producción y comercialización significativos.

De las 16 empresas constituidas como sociedades anónimas en 1910-11, 14 estaban bajo control del capital extranjero, el cual a la vez controlaba el 95.5% del total del capital invertido en el ramo.

	EMPRESAS	CAPITAL MILLONES DE PESOS	%
TOTAL DEL RAMO	16	69.0	100.0
CAPITAL DE LOS EE.UU.	4	46.0	66.7
CAPITAL BRITANICO	9	20.1	28.9
CAPITAL FRANCES	1	0.3	0.3
SUMAN LOS TRES PAISES	14	66.4	95.9

FUENTE: Ibid., p. 61

Ahora bien, el desarrollo de la Banca en México desde 1864 (año en que se otorga la concesión al primer banco que se establece en el país) hasta 1897 está caracterizado por la ausencia de una política y legislación bancaria que permitiera su conformación y evolución ordenada y adecuada a las necesidades del desarrollo económico y social vigentes en esa época, esta situación se reflejó en un verdadero funcionamiento anárquico de la banca. Situación que fue descrita por José Ives Limatur, Ministro de Hacienda en el Gobierno del General Díaz:

"Siete bancos estaban funcionando en los Estados (...) y no habfa dos que tuvieran concesiones idénticas, sino que se diferenciaron todas en varios puntos más o menos substanciales. Así, por ejemplo, una concesión terminaba en 1904 y las otras en una fecha más lejana, concluyendo las últimas hasta 1939; la emisión se regulaba, para unos Bancos, por el monto del capital social, y para otros por el triple de dicho capital; la circulación se garantizaba, exigiéndose a unos bancos, fianzas, a otros, depósitos y a otros ni fianzas ni depósitos, sino una garantía de diverso género. Los fondos de reserva se constituyeron en muy distintas proporciones, según los establecimientos: el derecho de establecer sucursales era ilimitado para ciertos bancos, y para otros estaba sujeto a restricciones diversas; el valor de los billetes que podía emitirse era, en algunas concesiones, el de veinticinco centavos como mínimo, mientras que en otras los billetes de menor valor tenían que ser de un peso; había un banco que podía hacer préstamos hasta por doce meses prorrogables, mientras que las operaciones de los demás no debían exceder de seis.

Iguales diferencias se notaban en las garantías para los préstamos y descuentos, lo mismo que en las franquicias y exenciones de impuestos y en los demás requisitos fundamentales de las concesiones." 10/

10/ Citado por José Antonio Bátiz Vázquez y Enrique Canudas Sandoval. "Aspectos financieros y monetarios (1880-1910)", México en el Siglo XIX (1821-1910) Historia económica y de la estructura social, México 1983, Editorial Nueva Imagen, Ciro Cardoso (Coordinador), p. 405

Fue hasta 1884 con la expedición del nuevo Código de Comercio cuando se inician los intentos de legislar las actividades de la Banca, pero por afectar los intereses del capital financiero en 1889, las medidas adoptadas (limitación en la emisión fiduciaria; establecimiento del gobierno federal como autoridad exclusiva para autorizar concesiones, etc.), - son derogadas y el funcionamiento de la Banca vuelve a caer en la anarquía, en beneficio claro está de la oligarquía financiera.

Es hasta 1897 con la emisión de la Ley General de Instituciones de Crédito, cuando la política de privilegios de que gozó la oligarquía financiera en México, se legaliza y consolida, en cuanto esta ley, respaldó e incentivó el proceso de concentración y centralización de capital, que aunado al poder de emitir moneda y de canalización de crédito, conllevó a la reafirmación y consolidación del enorme poder económico y político que la oligarquía financiera cobra desde los inicios del desarrollo capitalista en México.

Poder que se hace más evidente, si se considera que ésta oligarquía financiera que se benefició enormemente durante el régimen de privilegios establecidos por el gobierno de Díaz, es a su vez al mismo tiempo, la oligarquía industrial, terrateniente o comercial, en otras palabras, la clase económica y políticamente dominante.

Desde sus inicios el sector financiero-bancario estuvo controlado por el capital extranjero, situación que se preservó hasta finales del porfiriato, en 1910-11 la suma del capital francés, norteamericano, británico y alemán, representaba más del 70% del total. 11/

Por otro lado, la contraparte y a la vez sustento del llamado régimen de privilegios implantado y desarrollado por el Estado oligarca porfirista para beneficio de la clase dominante (capitalistas extranjeros y nacionales), está dado básicamente por la política de mano dura que el Estado desarrolló contra las masas trabajadoras y desposeídas.

11/ Según José Luis Ceceña, Op. cit., p. 57 .

Esta política marcadamente represiva que el Estado implementó, va desde el reconocimiento y establecimiento de condiciones de trabajo cuasi esclavizantes, hasta el fomento de relaciones típicamente capitalistas, pero con características tan particulares como son: jornadas de trabajo de más de 16 horas diarias; mantenimiento de salarios reales constantes durante todo el periodo porfirista; establecimiento de formas de pago a través de vales o en especie etc..

Otra característica sustantiva de la política de mano dura implementado por el Estado porfirista es la sistemática represión armada de los movimientos populares reivindicativos sobre todo en la primeradécada del siglo XX (Río Blanco, Cananea, etc.)

Así como el uso de diferentes mecanismos de coerción extra-económica, como medio para establecer y garantizar la tan deseada paz y tranquilidad social, condición indispensable en el inicio del desarrollo del capitalismo en México.

Las condiciones peculiares de existencia de los trabajadores del campo y la ciudad, fomentadas por la política represiva que desarrolló el Estado porfirista, junto con el régimen de privilegios también por él implantado, constituyen en cierta forma, el origen del movimiento armado de 1910-17, el cual mediante la insurgencia de las masas trabajadoras y desposeídas, destruyó totalmente al Estado y al sistema económico oligarca.

Si bien es imposible negar que la participación revolucionaria de las masas trabajadoras determinaron la destrucción del Estado oligarca, es preciso también reconocer que la ausencia de "elementos materiales y espirituales para decidir el rumbo que México habría de seguir en el futuro." 12/ Posibilitaron al término del movimiento revolucionario, la conformación de un nuevo Estado cuyo poder sobre la sociedad queda manifiesto en la Constitución de 1917, en la cual las reformas sociales que dieron sentido a la revolución cobran un carácter institucional.

12/ Arnaldo, Córdova., Op. cit., pp. 59-60

2. EL INTERVENCIONISMO ECONOMICO ESTATAL
EN LOS AÑOS 1921-1934 .

La Revolución Mexicana conllevó la modificación de las estructuras del sistema capitalista de nuestro país, las modernizó para su impulso y condujo a la configuración del proceso de intervención estatal en todos los niveles para así dar la posibilidad real "de hacer más sólido y estable el desarrollo capitalista en México, cuya fase instrumental se había iniciado a finales del siglo pasado." 13/

Así entonces "La Revolución, que principia sobre todo como un intento de renovación política, en función de las condiciones que privaban en el porfiriato y que habían llegado a un punto crítico en la primera decena del siglo XX bien pronto adquiere el carácter de un movimiento social transformador con destacados elementos agrarios y antiimperialistas. Los cambios que trae consigo, en todos los órdenes, implicaron no sólo la sustitución parcial de la estructura del poder sino de hecho el surgimiento de nuevo Estado." 14/

13/ Cordera C. Rolando., Estado y Subdesarrollo, Tesis Profesional, UNAM., México 1966, p. 108.

14/ C.F., Ibid., pp. 108-109

En este sentido, la Constitución Mexicana - representó el rompimiento de las concepciones liberales del Estado y la posibilidad de asegurar el cumplimiento de las funciones del mismo. En otras palabras, la Constitución expresó y condensó el amalgamamiento de necesidades explicitadas durante la Revolución y que sólo serían satisfechas por un Estado que está facultado para intervenir -en el plano social, político y económico- por el interés público.

Así, en los primeros años después de haber terminado la Revolución, las acciones de los gobiernos posrevolucionarios se orientaron a la conformación y desarrollo de instituciones que eliminaron a las distintas facciones, que de algún modo, obstaculizaban la formación del poder político de México.^{15/} Así, el papel jugado por el Estado estuvo en función de la lucha por el poder y por la lucha de demandas populares insatisfechas.

Este período inicial, se caracterizó por una serie de rebeliones como la de los cristeros, la rebelión de los generales de la Huerta y Serrano., etc.

^{15/} Véase Córdova A., La formación....

así como la formación de confederaciones campesinas y obreras, que tiempo después fueron el sostén de legitimación del accionar estatal en lo económico.

Sin embargo, durante la década de los años veinte, el Estado Mexicano hizo reformas que constituyen, al fin y al cabo, la reorientación del capitalismo mexicano. Estas medidas pueden resumirse de la siguiente forma:

- Un cambio en la política fiscal;
- creación de una serie de leyes y decretos que dieron origen a los Bancos Central y Agrícola, así como también, una serie de organismos para regular el sistema financiero, y;
- modificación de la orientación del gasto público, en los rubros económicos y sociales principalmente.

El cambio en la política fiscal se ajustó a los objetivos de financiamiento del gasto público. A partir de esos momentos, la recaudación de ingresos del Estado fue por medio del gravamen del ingreso de las personas.

El reencausamiento del gasto público se trajo en una mayor inversión pública y en un fomento a la formación de capital dentro del país.

Cabe hacer mención que la configuración y "el camino hacia la consolidación" de la relación entre el Estado y la estructura económica se hace en el gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles.

Por lo que se refiere a la modificación en la política fiscal, tenemos que en la nueva tarea del Estado consistió en la necesidad de la suficiencia de fondos. En este sentido, el Ministro de Hacienda -Ing. Alberto J. Pani-, justificó la ineficiencia del antiguo sistema impositivo, ya que los anteriores impuestos se fundaron en el impuesto indirecto. Este impuesto, por su naturaleza, dependía en gran medida del consumo siendo en consecuencia, variables e inestables los fondos, debido a su correlación con la actividad económica.

Así, por ejemplo, el impuesto indirecto llegó a representar el 90.0% de los ingresos del Estado, por lo que la modificación del sistema impositivo con características de fijeza y progresividad fue necesario.

El proyecto dió cumplimiento con las reformas de 1923 y 1924 y la expedición de la Ley sobre Ingresos que contenían el impuesto a salarios, sueldos y emolumentos y el impuesto sobre utilidades de sociedades. Asimismo, el 18 de marzo de 1925 se establecieron tres puntos básicos sobre los impuestos directos que consistieron en lo siguiente:

- exención de gravámen para ingreso mínimo;
- discriminación o diferenciación de los distintos ingresos, es decir, los de capital, los de capital y trabajo y los del trabajo exclusivamente;
- reducción por cargas de familia. 16/

Los efectos de esas reformas no se hicieron esperar, ya que para el primer semestre de 1926 produjo un ejercicio equivalente al del año 1925 y triple al que se obtuvo en 1924. Por otra parte, las categorías que eran gravables fueron las siguientes: explotaciones agrícolas, comercio e industrias, colocación del dinero, valores, créditos, depósitos y cauciones, trabajo a sueldo o salario, valores inmobiliarios, pensiones, rentas vitalicias, venta de -

16/ Cf., Rouvzar Carman, E.F., La Economía Mexicana en vísperas de la crisis internacional de 1929, Tesis Profesional, Universidad Anahuac., México 1975, p. 55.

tierra y explotación de concesiones del poder público,
profesiones liberales, artísticas o cualquiera lucra-
tiva no incluida en las anteriores.

INGRESO DEL GOBIERNO FEDERAL POR FUENTES
(MILLONES DE PESOS)

C O N C E P T O	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932
<u>INGRESOS TOTALES</u>	322	309	295	300	322	289	256	212
<u>Impuestos</u>	246	245	229	233	231	241	189	155
- sobre la renta	13	7	5	16	16	16	12	10
- sobre la explotación de recursos naturales	39	36	25	20	18	16	11	11
- a la industria	35	33	47	47	47	50	49	43
- al comercio	-	-	-	-	-	-	-	-
- a la importación	77	81	69	79	84	102	56	51
- a la exportación	18	17	16	14	12	10	4	4
- del timbre	20	34	31	20	19	19	16	15
- 10% adicional	18	15	14	15	15	7	5	5
- contribución federal	23	21	22	22	20	19	13	13
- otros	3	1	-	-	-	2	23	3
<u>Otros ingresos ordinarios</u>	76	64	66	67	91	48	67	57
- derechos	45	38	37	46	60	26	23	27
- productos	13	10	5	2	2	2	2	8
- aprovechamientos	18	16	24	19	29	20	42	22

FUENTE: NAFINSA, La Economía Mexicana en Cifras., México 1978, p. 335.

Durante el periodo 1925-1932, los impuestos directos representaron el 76.0% como promedio, variando la proporción a medida que se acercaba la crisis de 1929, pero que, las contracciones más agudas se manifestaron en los años posteriores.

Por lo tanto, la reforma fiscal instrumentada en esos años significó la apertura más sólida en los ingresos del Estado para sus programas económicos y sociales, ya que obtuvo el control sobre su capacidad de captación lo que permitió "una planeación del funcionamiento estatal en sus actividades, y por otra parte, atender con mayor eficiencia sus compromisos financieros sobre todo el de la deuda pública."

17/

En relación a la formación del sistema bancario oficial y la regulación de la banca privada, - tenemos que el establecimiento de un banco único era una necesidad política y económica para conformar las bases de un "Estado rector". Es así entonces, que no tan sólo era necesario una reforma fiscal sino también una legislación bancaria.

17/ Rouvzar Carman., E.F., Op. cit., p. 60

A principios de este siglo, y en particular, después de la lucha armada, México no contaba con una estructura bancaria que pudiera responder a las necesidades del desarrollo y menos aún, del programa revolucionario gestado hasta entonces.

La estructura bancaria en esos momentos estaba caracterizada por una anarquía en el control y flujos monetarios debido a las distintas necesidades de las facciones que protagonizaron la Revolución, y a que, cada ejército emitía su propia moneda para pagar a sus acreedores y soldados.

En este contexto, tanto el gobierno de Obregón como el de Calles apuntaron en las características que debía tener el sistema bancario: la primera, ser controlado por el Estado y la segunda que fuera suficiente para responder a las necesidades del desarrollo. 18/

Cabe hacer mención que el desarrollo de la banca estatal fue posible realizarla en la medida que el Estado tuvo seguridad y constancia en sus ingresos -reflejo de la reforma fiscal mencionada-, ya que al finalizar la Revolución Mexicana era crítica 18/ Ibid., p. 61.

la situación de las finanzas públicas.

Es entonces que el Estado Mexicano encaminó sus acciones en dos sentidos: dictando una serie de leyes en materia bancaria para regular dicha actividad y además, creando una serie de instituciones que dieran capacidad financiera y permitieran la entrada del crédito en los sectores más importantes de la economía.

Por otra parte, era necesario estar de acuerdo con la burguesía financiera, en este sentido el 2 de febrero de 1924 se inauguró la Convención Nacional Bancaria.

Esta convención dió lugar a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924; La Ley de Bancos Refaccionarios del 29 de septiembre de 1924; la Ley sobre Compañías de Finanzas, del 11 de marzo de 1925 y la Ley sobre suspensión de pagos de bancos y establecimientos bancarios. 19/

19/ Ibid.

De estas leyes la principal era la primera, que a diferencia de la ley de 1897, sometía a control estatal a todo aquél negocio que afectara el interés público y la distingue en tres clases:

- las instituciones de crédito;
- los establecimientos que su actividad principal eran las operaciones bancarias, y;
- Los establecimientos asimilados a los bancarios por practicar operaciones que afectasen al público en general, recibiendo depósitos o emitiendo títulos - pagaderos en bonos y destinados a su colocación en el público. 20/

Para llevar a cabo este control era necesario la creación de un organismo, ese organismo se -- encontró en la Comisión Nacional Bancaria que a -- grosso modo sus actividades consistían en vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia bancaria vigentes tales como: inspección y publicación de sus balances, regular el desarrollo de las operaciones - bancarias, vigilar remesas al exterior, depósitos e inversiones en el extranjero y otras más.

20/ Ibid.

Sin embargo, la actividad financiera iba a ser consolidada con la creación del Banco de México, S.A. el 25 de agosto de 1925, pero que, no es sino - hasta el 10. de Septiembre de ese año cuando éste -- abre sus puertas, ya que la necesaria rehabilitación de los bancos privados a través de pago de las deudas del Gobierno adquiridas era imprescindible.

El Banco de México, S.A., venía pues, a concretar la idea plasmada en el artículo 28 de la Constitución de 1917.

Las reformas al sistema bancario dieron sus frutos rápidamente, ya que a finales del año de 1926 los depósitos bancarios se incrementaron 220% (185.5 millones de pesos). Por otra parte, se elevaron el número de instituciones aumentando de 124 a 185. 21/

Es evidente que la reestructuración del sistema bancario por medio de la reglamentación y la regulación de la circulación monetaria, los cambios de moneda, las tasas de interés y redescuento de documentos mercantiles dió a la postre una dinámica financiera que se expresó en el optimismo de Calles.

21/ Ibid.

Así, la prueba de estas modificaciones y en particular, del sistema bancario es que a muchos años de distancia, tanto el Banco de México como la legislación de tipo bancario se mantuvo con muy pocos cambios respecto a la idea Callista hasta septiembre de 1982.

Por último, la utilización del gasto público como instrumento del Estado y como forma del intervencionismo en la economía, es quizá una de las partes más importantes, ya que ésta herramienta si bien se había utilizado anteriormente, no se le había dado la importancia real que su propia naturaleza posee. En consecuencia, su utilización es para la formación social mexicana una verdadera revolución dentro de los marcos estatales.

Esta nueva orientación se expresó en el aumento del monto del gasto público ejercido.

MILLONES DE PESOS
1950=100

1900-1901	407.02
1910-1911	516.51
1914-1915	--
1921	683.84
1925	1027.21
1927	1080.42
1928	1043.28
1929	1001.96

FUENTE: Wilkie. W.S. La Revolución Mexicana, Gasto Federal y cambio social, F.C.E., México, 1978., p. 55.

Las erogaciones hechas por el Estado en el período 1925-1928 fueron en promedio de \$1,050 millones que comparados con el período 1900-1910 \$450 millones, nos muestran un sustancial incremento.

Ahora bien, como mencionamos anteriormente, si a este incremento en el gasto público lo relacionamos con la orientación que se le dió observamos que su importancia es más explícita.

DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL
(MILLONES DE PESOS)

DESTINO	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932
<u>INVERSION TOTAL</u>	82	102	97	99	98	103	91	73
<u>Fomento Agropecuario</u>	-	20	20	20	10	10	10	10
- Obras de riego	-	20	20	20	10	10	10	10
- Obras inversiones	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Fomento Industrial</u>	-	-	-	-	-	-	-	-
- Electricidad	-	-	-	-	-	-	-	-
- Otras industrias	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Transporte y Co- municaciones</u>	77	77	72	72	72	80	70	55
- Ferrocarriles	69	65	65	61	61	62	49	45
- Caminos y Puentes	6	11	6	10	8	15	16	8
- Servicios Maríti- mos	2	1	1	1	3	3	5	2
<u>Beneficio Social</u>	5	5	5	7	16	13	11	8
- Servicios Urbanos	4	4	4	5	11	10	8	6
- Centros Médicos y Asistenciales	-	-	-	1	2	1	1	1
- Educación e Inves- tigación	1	1	1	1	3	2	2	1

FUENTE: NAFINSA, Op. cit., p. 368.

Para 1926, casi el 20% de la inversión pública federal se orientó al fomento agropecuario, siendo las obras de riego las que más inversión obtuvieron.

Durante 1927 y 1928 ésta participación relativa de la inversión pública en el agro mexicano será consistente, posteriormente bajó a la mitad durante el período 1929-1933 debido a la disminución del ritmo de actividad del sector en las postrimerías de la crisis mundial de 1929.

La inversión pública realizada, se manifestó en un incremento en los índices de producción agrícola pasando de 67.98% en 1925 a 71.80 por ciento en 1928.^{22/} De igual forma, sufren la misma tendencia los productos agrícolas orientados a la alimentación y los destinados a materias primas.

Ahora bien, durante el período 1925-1932 otra de las prioridades del Estado Mexicano era el poder integrar el territorio nacional para conformar el mercado interno que venía desarrollándose durante las últimas dos décadas del siglo XIX y los cinco primeros lustros de este siglo. Por lo que la participación esta-

^{22/} Datos con base 1960.

tal era imprescindible e impostergable para el desarrollo capitalista.

Esta preocupación del Estado se manifestó en el porcentaje de inversión pública que orientó al rubro de transporte y comunicaciones. Durante el período 1925-1932 se mantuvo constante, oscilando más o menos en el 73% del total.

Los ferrocarriles fueron los que más inversión captaron, pero a partir de 1926 empezó a disminuir su captación en favor de la construcción de Caminos y Puentes.

La inversión pública en estos rubros cobra mayor significado si consideramos que en esos momentos el ferrocarril representaba la única vía hasta entonces para trasladar a la población y las mercancías a los distintos puntos del país. Así por ejemplo, tenemos que en 1921, se transportaban 2,134 millones de pasajeros y 2,662 millones de toneladas por kilómetro transportado.

Para el período 1926-1930 se transportaban 7,578 millones de pasajeros y 19,483 millones de toneladas por kilómetro dándose un promedio para el primer concepto, de 1,515.6 y para el segundo de -- 3,896.6. 23/

Ahora bien, en relación al concepto social de la inversión pública, básicamente se destinó a los servicios urbanos, los cuales representaban un 80% de la misma y sólo el 5% del conjunto de la inversión pública.

Esta dinámica se mantuvo durante el período 1925-1927 que en su conjunto representaron 15 millones de pesos dejándose 12 millones para servicios urbanos y tres millones para la educación.

En cambio, para el período 1928-1932, se tuvo un incremento no muy sustancial que representó -- 55 millones de pesos desagregándose de la siguiente forma: 40 millones para servicios urbanos; 6 millones para servicios médicos y asistenciales y 9 millones para educación. Como se puede observar en este último período señalado, los servicios médicos y asistenciales empezaron a ser atendidos por parte del Estado.

23/ NAFINSA, Op. cit., p. 78.

Sin embargo, la nueva orientación de la inversión pública tanto en el rubro económico como en el social del gasto público no fueron suficientes - para hacer frente a las necesidades que la sociedad civil mexicana presentaba desde el período Porfirista y menos aún, con la merma que sufrió al entrar en un período de más de diez años de lucha y que se reflejó en un atraso agudo en el plano social y un deterioro en su capacidad productiva.

Es entonces, que el Estado mexicano debía - hacer frente al desarrollo de la sociedad y ésto solo pudo realizarse mediante la intervención estatal en lo económico y en lo social, que se expresó en una modernización en su concepción y en los medios para actuar, ya que sólo así pudo cumplir con las funciones que le fueron asignadas. No obstante, en este período de formación del poder político por un lado, y la creación de infraestructura económica por el otro, - se reflejarían más adelante sus frutos.

3. LA INSTITUCIONALIZACION DE LA INTERVENCION ECONOMICA ESTATAL, 1934-1940.

Al iniciarse la década de los treinta, la economía mexicana se encontraba afectada por la gran depresión de 1929, el Producto Interno Bruto en 1934 no alcanzaba el nivel que se había registrado antes del crack. Dicha disminución se debió a la contracción de la demanda externa de productos del sector primario que en esa etapa de desarrollo era el eje dinámico de la economía, en paralelo, los efectos multiplicadores que generaban este sector no eran suficientes para reactivar a los demás sectores.

Ante el efecto negativo de la actividad económica, el producto por habitante también se había reducido pasando de 2,251 pesos de 1960 a 2,024 pesos en el periodo 1929-1934.

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE

AÑOS	PIB 1/	POBLACION 2/	PRODUCTO POR HABITANTE 3/
1929	36,662	16,290	2,251
1930	34,364	16,553	2,076
1931	35,503	16,840	2,108
1932	30,207	17,132	1,763
1933	33,620	17,429	1,929
1934	35,889	17,731	2,024

1/ Millones de pesos 1960=100

2/ Miles de habitantes

3/ Pesos de 1960

FUENTE: NAFINSA, Op.cit.

El contexto manifestado por la economía mexicana presentó un gran reto para las fuerzas sociales, ya que a los problemas económicos se agregaron problemas de índole social y político.

Así la administración Cardenista comenzó su gestión diciendo "es fundamental ver el problema económico en su integridad y advertir las conexiones que ligan cada una de sus partes con las demás. Sólo el Estado tiene un interés general y por eso, sólo él tiene una visión del conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más al fondo." 24/

El programa del presidente Cárdenas contemplaba beneficios inmediatos a las masas, pero éstos estaban en función de una serie de factores que el Estado debía desarrollar, uno de ellos era impulsar el proceso de industrialización puesto que sólo así podía asegurar un empleo y un ingreso que les daría acceso al beneficio. Otros eran la educación y la salud.

24/ Hamilton, N. The Limits of State Autonomy, Post-Revolutionary Mexico., Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1982, p. 128-129 (subrayado nuestro).

Por el lado de las zonas rurales, era impostergable la necesidad de llevar a cabo la reforma agraria que beneficiaría tanto a la gran masa de campesinos como la modernización del campo para satisfacer los requerimientos del proceso de industrialización.

Por los compromisos adquiridos en la campaña electoral como en la toma de posesión de la presidencia, Cárdenas se vió obligado a reorientar el gasto público, esta reorientación se expresó en un mayor monto de recursos destinados al fomento económico y social que hicieron que la intervención estatal fuera más profunda y sentó las bases de una rectoría del desarrollo por medio del Estado.

GASTOS PRESUPUESTALES FEDERALES 1935-1940 ^{1/}
(POR CIENTOS)

ANOS	ECONOMICO	SOCIAL	ADMINISTRATIVO
1935	31.6	17.3	51.1
1936	42.6	16.9	40.5
1937	41.9	17.4	40.7
1938	37.0	19.9	43.1
1939	38.2	18.4	43.4
1940	34.1	19.7	46.2

1/ Por cientos con respecto al ejercido.

FUENTE: Wilkie, W. James. Op. cit., p. 111

El manejo del gasto público, en especial el rubro económico, sentó un precedente al respecto, ya que llegó a ser modelo debido a que "en 1936 y 1937 el porcentaje de los gastos en pro de la economía - subió a más del 40% de presupuesto." 25/

Esta situación fue reforzada con una serie de medidas puestas en práctica por el Presidente Abelardo Rodríguez, así por ejemplo, en 1933 se creó la Comisión Federal de Electricidad (CFE), en 1934 se formó Petróleos de México (PETROMEX). En ese mismo año, se transformó la Comisión Nacional Agraria en el Departamento Agrario con carácter autónomo.

Este aparato institucional, significó para Cárdenas los medios por los cuales facilitó la respuesta y la consecución de su programa de gobierno, en especial, el respaldo que obtuvo de los movimientos obreros y campesinos, ya que sólo así pudo llevarse a cabo las reformas en la estructura económica.

25/ Wilkie, W. James., Op. cit., p. 111

"Si bien Cárdenas veía al Estado en un papel paternalista e intervencionista de respaldo a las luchas de la clase obrera y el campesinado, también sentía que el proceso de transformación de la estructura económica sólo - podría llevarse a cabo mediante la movilización de los sectores directamente afectados: los trabajadores y campesinos." 26/

INVERSION PUBLICA FEDERAL
(MILLONES DE PESOS)

	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
INVERSION TOTAL	98	137	168	192	198	233	290
A. Fomento Agropecuario	10	30	32	34	36	39	45
B. Fomento Industrial	-	-	-	-	3	27	60
C. Comunicaciones	75	93	122	140	139	144	152
D. Beneficio Social	13	14	14	18	20	22	29
E. Administración y Defensa	-	-	-	-	-	1	4

FUENTE: NAFINSA, Op. cit., pp. 320-21

26/ Hamilton, N. Op. cit., p. 121

Por otra parte, cabe hacer mención que el equipo de Cárdenas estuvo integrado por personas que se inclinaban por una mayor intervención estatal. Esto se reflejó en la utilización de políticas económicas de corte Keynesiano, sobre todo aquellas relacionadas con el gasto público.

En el plano sectorial, la intervención del Estado fue diferenciada por varias razones. La primera, es que efectivamente el programa de gobierno Cardenista incluía la recuperación de legitimidad por medio de la alianza establecida con la clase trabajadora tanto urbana como rural. La segunda, por la situación que imperaba en la economía nacional donde la promoción del desarrollo económico automáticamente beneficiaba a los intereses privados, y la tercera razón, los factores externos, ya que la situación interna cambiaría en función del advenimiento de la segunda guerra mundial.

Así pues, el gobierno Cardenista generó una aparente contradicción entre el modo de conducir el desarrollo económico y la forma de concebir dicho desarrollo.

En el caso, de la llamada revolución social del gobierno, ésta se basó en tres puntos básicos:

- La movilización de los campesinos y los obreros por sus reivindicaciones, las cuales finalizaron con la agrupación de los mismos;
- La consecución de la reforma agraria, y;
- La asistencia social.

Con relación al primer punto, las movilizaciones fueron fomentadas en los tres primeros años del gobierno, las cuales apoyaron la totalidad de las iniciativas propuestas por el Estado, así tenemos que el rompimiento entre Calles y Cárdenas sólo fue posible por el apoyo que mutuamente se otorgaban entre el movimiento obrero y campesino y el presidente.

El número de huelgas empezó a decrecer en 1937 y particularmente después de la expropiación petrolera, ya que al iniciarse el gobierno de Cárdenas el estallido de huelgas sólo llegaba a 202. En cambio, para 1936 dicho número ascendió a 674 huelgas para luego disminuir a 303 en 1939.

En el plano de la reforma agraria, ésta también fue fomentada llegando a repartirse 21 millones de hectáreas y beneficiando a 776 mil campesinos en el período 1935-1940. Sin embargo, la reforma declinó drásticamente en los últimos años, ya que en 1937 se repartieron 6 millones de hectáreas, en 1938 disminuyó a 3.4 millones y al finalizar el período sólo se repartieron 2.7 millones de hectáreas.

Esta situación se debió a dos elementos básicamente: primero, la inversión pública destinada al fomento agropecuario en 1934 fue del 10.2% del total, para ascender dos años después a 19.0% y mantenerse hasta 1938, y luego descender en los últimos -- años del gobierno. Por otra parte, el Banco Ejidal creado con el objetivo de conceder créditos a los beneficiarios de la reforma agraria, empezó a endeudarse con el sistema bancario o con el gobierno a partir de 1937, con el fin de cubrir o completar sus recursos para satisfacer las necesidades de los nuevos ejidatarios.

El segundo factor que determinó la rápida -
reducción de la reforma agraria fueron las presiones
que en el interior del grupo gobernante se generaron.

"... si bien muchos gobernadores habían apoyado ostensiblemente las políticas agrarias del gobierno en interés de la supervivencia política, se sabía de muchos que estaban vinculados con los terratenientes de sus respectivos estados, y otros indudablemente habían sido afectados por presiones de los terratenientes comerciales y sus asociados como de los pequeños propietarios." 27/

En cuanto a la asistencia social, ésta nunca rebasó el 20% del gasto total y en la inversión pública sólo registró un 10.0% con relación al monto global, siendo en su mayoría inversión para la educación, hospitales y desarrollo urbano. No obstante, a pesar de los discursos oficiales a este respecto, la asistencia social fue la que, en sentido estricto, recibió menos apoyo durante el gobierno de Cárdenas.

Con relación a la situación que prevaleció en la economía nacional en esos momentos, el Estado impulsó la modificación de la estructura económica.

27/ Hamilton, N. Op. cit., p. 218

Los gastos orientados al fomento económico pasaron de una proporción de 20% en el periodo 1920-1933 a 40% en los años 1934-1940.

La inversión pública pasó de 98 millones de pesos en 1934 a 290 millones en 1940, es decir un crecimiento de 200%. La orientación del gobierno fue la creación de infraestructura tanto de comunicaciones como de obras de riego, incluso, casi la mitad de la inversión total realizada en el sexenio del Presidente Cárdenas fue generada por el propio gobierno o por los organismos y empresas estatales.

No obstante, lo avanzado y progresista del manejo del gasto público, éste no fue suficiente como para consolidar la intervención estatal ni mucho menos para llevar a cabo la forma y la concepción del desarrollo económico propuesto para el país. Así pues, la creación de organismos y empresas fue necesario para sentar las bases del desarrollo capitalista.

En el sector financiero, el Estado creó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Banco Nacional de Crédito Ejidal, Banco Nacional de -

Comercio Exterior, Banco Nacional de Crédito Agrícola y Nacional Financiera. Estos organismos financieros si bien sólo algunos llegaron a funcionar de manera importante, lo cierto es que estaban destinados a impulsar y dar apoyo a las distintas actividades tanto industriales como agropecuarias y comerciales. Dicha importancia sería reflejada posteriormente cuando el proceso de industrialización se convirtió en los años cuarenta y principalmente en la década de los cincuenta, en el eje dinámico y generador del crecimiento económico.

Asimismo, la creación e impulso de organismos vinculados al fomento de la minería, la comunicación, la energía eléctrica y otros sentaron las bases para establecer el rumbo de desarrollo posterior.

Sin embargo, la culminación del modelo establecido por el Estado en esa época, es quizás la nacionalización tanto de los ferrocarriles en 1937 y la de la industria petrolera en 1938, puesto que indicó que el Estado podía seguir un desarrollo donde la aparente contradicción mencionada podría desaparecer o bien evitarse dada la naturaleza del capitalismo generado a partir de la Revolución.

" Para la mayoría de los miembros del gobierno de Cárdenas no había ninguna contradicción en promover las condiciones para la acumulación privada por una parte y alentar la movilización de trabajadores y campesinos por la otra." 28/

Cabe hacer hincapié que según ciertos autores 29/ de acuerdo con la información de esa época, las ganancias fueron elevadas en los mismos años donde la movilización popular se agudizó.

Por otra parte, otro elemento que apunta -- hacia la misma dirección, es que a partir del periodo Cardenista el establecimiento de nuevas industrias nacionales se incrementó debido al impulso que generó el Estado --créditos, inversión, etc.-- así como por el vacío que dejaban firmas extranjeras por la intensificación del nacionalismo fomentado por el propio gobierno.

Este contexto, se vio reforzado por la creación de agrupaciones industriales, bancarias, comerciales, ganaderas, agrícolas, etc. que permitió de alguna manera presionar, en forma legal, en la elaboración de la política económica.

28/ Ibid, p. 173

29/ Ibid.

Los factores externos, por su parte, moldearon la intervención estatal. Por un lado, poco después de la expropiación petrolera el país sufrió un boicot económico por parte del Gobierno norteamericano, ya que en 1935 el 65% de las importaciones -provenían de los Estados Unidos y para 1940 esta participación ascendió a un 80%.

Las exportaciones registraron proporciones semejantes en el mismo periodo. Las petroleras disminuyeron debido a que los distintos países con los cuales tenía relación modificaron su actitud, llegando a tener una cartera de 3 clientes (Alemania, Italia y Japón) y que en los albores de la segunda guerra mundial se perdieron dichos mercados.

Por otro lado, la situación que prevalecía en el mercado exterior, se observaba que los productos primarios cada vez veían reducir su demanda, así como sus precios. Asimismo, las naciones avanzadas redujeron sus exportaciones, puesto que orientaron su producción a la generación de stocks.

Estas razones, en consecuencia, reflejaban el grado y el límite de intervención, ya que por un lado, los ingresos gubernamentales se redujeron. Por ejemplo, en promedio la tercera parte de los ingresos provenían de los impuestos aplicados al comercio exterior, el 20.0% de la industria y el resto al impuesto sobre el ingreso.

Por otra parte, el sector estatal de la economía aún se encontraba incipiente tanto a nivel productor (industrias petrolera, eléctrica, minera, comunicación, etc.) como a nivel de regulador (sistema financiero, comercial), para compensar la pérdida de la capacidad de captación. Más aún el gobierno Cardenista no incluía en sus objetivos programáticos el aumento de impuestos dado que esto podría desalentar las inversiones y perder legitimidad ante la clase trabajadora.

Otro elemento, que reforzó dicha situación fueron los síntomas de recesión que empezaron a manifestarse en 1937, por lo que el sistema bancario privado nacional y extranjero se encontraba renuente al otorgamiento de créditos.

En resumen, la capacidad del Estado en el sexenio de Cárdenas para controlar y dirigir el desarrollo económico propuesto se vió limitado, pero a su vez la relación Estado-Economía alcanzó nuevos niveles que se reflejaron en la creación de organismos y empresas, en la forma de utilizar el gasto y en la forma de enfrentarse a los grupos hegemónicos a través de la formación de alianzas con carácter progresista.

"...el gobierno de Cárdenas fue lo más lejos que pudo en la radical reestructuración de la sociedad mexicana dentro de las limitaciones del orden capitalista existente. En colaboración con la clase obrera y el campesinado promovió la organización de los trabajadores y el apoyo estatal a los derechos de éstos, eliminó la forma tradicional de explotación del trabajo en la agricultura, distribuyó una proporción entre sus campesinos y trabajadores rurales, promovió la propiedad cooperativa y el control obrero en la agricultura y la industria y nacionalizó los ferrocarriles y la industria petrolera. En mayor medida que cualquier gobierno anterior, realizó el ideal del Estado "autónomo" implícito en la Constitución Mexicana."

30/

4. ESTADO-ECONOMIA EN LA FASE DE LA PRIMERA
ACUMULACION INDUSTRIAL, 1940-1954.

A principios de los años cuarenta, la estructura económica estaba constituida por actividades primarias (minería, agricultura, ganadería, forestal y silvicultura), las cuales habían sido favorecidas en la administración Cardenista. Sin embargo, la dinámica manifestada por las mismas era insuficiente para impulsar el crecimiento y el desarrollo capitalista del país.

El sector industrial, por su parte, sólo participaba con el 25% en el producto interno bruto, ocupaba el 15.5% del total de la población económicamente activa y se integraba por empresas calificadas como pequeñas y medianas, las cuales se ubicaban en las ramas textil, acero, cerveza, calzado, papel, cemento, tabaco, jabón, alimentos y otras actividades controladas por el Estado.

El sector servicios, integrado por los servicios financieros y de comercio, aún se encontraba poco diversificado y desarrollado debido a que su impulso tenía cierta correlación con la dinámica de las actividades industriales.

Por otra parte, con los acontecimientos de la segunda guerra mundial, la economía mexicana demostró ser vulnerable, puesto que todas las ramas vinculadas al mercado exterior vieron reducir la demanda de sus productos y con ello, los ingresos.

Así pues, ante este contexto, las autoridades gubernamentales y ciertos sectores de la sociedad coincidieron que el proceso de industrialización era la vía para aumentar el crecimiento y los beneficios que ello implicaba.

El Estado así lo manifestaba como podemos observar con la declaración del Presidente Avila Camacho en su primer año de gobierno:

"La necesidad de orientar con claridad a las fuerzas sociales en un momento de explicable indecisión, ocasionada por el conflicto mundial, me induce a volver ante todo, a los temas de política económica que juzgo medulares. En primer término, porque los tiempos son propicios para caer en el error de conducir al país hacia una organización económica (que cifre) su futuro desarrollo en condiciones que la guerra crea aún en naciones que, como la nuestra, se encuentra al margen del campo directamente afectado...

En segundo lugar, debo insistir en materias pertenecientes a la política económica, porque estoy convencido que una de las razones de ser del gobierno y su preocupación fundamental, estriba en crear un mayor bienestar posible para cada mexicano...". 31/

A diferencia de las anteriores administraciones, los gobiernos de Avila Camacho y Alemán, establecieron como puntal de su política el desarrollo industrial, el cual exigía el reencausamiento de la intervención estatal tanto en sus formas como en sus medios -empresas, gasto, inversión, ingresos, etc.-, así, la intervención del Estado en el período 1940-1954, más que crecer tuvo el compromiso de consolidar y reorientar adecuadamente el quehacer estatal.

El Estado había generado sus bases de intervención en la economía durante el período Cardenista, éstas se encontraban, por un lado, en el manejo del gasto público y por otro, la creación de un sector de organismos y empresas que se ubicaban en ramas tales como el de transporte y comunicaciones, servicios financieros, comercio, electricidad y petróleo. Estos elementos coadyuvaron para el fortalecimiento de la

31/ Secretaría de Patrimonio Nacional y Secretaría de la Presidencia, México a través de los Informes presidenciales, Vol.6 Sector Paraestatal, México, 1976, p. 60

política económica que en el período 1940-54 serían indispensables.

Por lo que se refiere al gasto público se observó que el 46.2% del total se destinó al rubro económico, el 15.0% al social y el 38.8% al administrativo. Sin embargo, si se analizan las asignaciones del presupuesto por administración se tiene que durante la gestión del Presidente Avila Camacho el 39.2% se orientó al fomento económico, siendo mayor que su antecesor, el 16.4% a la asistencia social y el 44.3% a cuestiones administrativas. En cambio, durante la gestión del Presidente Alemán el 51.9% del gasto total se dirigió al rubro económico, el 15.9% al social y 40.1% al administrativo.

Cabe señalar que la política del gasto durante este período implicó una reestructuración, puesto que se relegó al gasto social, se desaceleró el crecimiento del gasto administrativo y se dió prioridad al gasto económico. Todo esto dió una nueva dimensión a la intervención estatal. 32/

32/ Cf. Ruiz Durán., C. Estado y Economía 1940-1954, México 1979, mimeo, p. 7.

COMPOSICION DEL GASTO PRESUPUESTAL EJERCIDO

(PORCENTAJES)

	ECONOMICO	SOCIAL	ADMINISTRATIVO
1940	34.1	19.7	46.2
1941	37.0	18.5	44.5
1942	29.4	17.4	53.2
1943	39.0	15.3	45.7
1944	43.2	14.5	42.3
1945	41.4	17.0	41.6
1946	45.4	16.0	38.6
1947	45.8	15.9	38.3
1948	49.5	13.8	36.7
1949	56.7	11.9	31.4
1950	49.2	14.4	36.4
1951	53.3	12.5	34.2
1952	56.9	11.2	31.9
1953	54.0	14.1	31.9
1954	57.9	12.7	29.4
PRO- MEDIO 1940-54	46.2	15.0	38.8

FUENTE: Wilkie, W.J. Op. cit.

Otro elemento que influyó en la dirección del gasto fue la presión ejercida por el sector privado, quien señalaba que "un programa de industrialización requiere de tres cosas: en primer lugar, la solución del problema de transportes, en segundo, la del problema de combustible y en tercero la de energía eléctrica". 33/ Asimismo, los industriales organizados elaboraron un programa de industrialización cuyo objetivo declarado era elevar el nivel de vida del pueblo mexicano, puesto que la industria era considerada como la fuerza vital que permitiría realizar adelantos económicos y sociales y sin la cual México estaría condenado a permanecer indefinidamente en el estado de atraso cultural y más aún, se llegó a afirmar que "México debe industrializarse; es su única esperanza." 34/

El Estado requería, entonces, impulsar sus gastos de capital con el objetivo de superar los obstáculos que representaba la falta de infraestructura. En este sentido, se observa un incremento de los gastos de capital, en especial en la administración de -

33/ Citado por Ruiz Durán., C., Op. cit., p. 11

34/ Mosk, A., Sanford., "La Revolución Industrial en México" en Problemas Agrícolas e Industriales de México. Abril - Junio 1951, Vol. III, No. 2, México.

Avila Camacho que en promedio representaron el 32.4% del total y que contrasta significativamente con la proporción registrada en la gestión del Lic. Alemán (24.1%). Bajo este contexto, la inversión pública se convirtió en el núcleo de la intervención estatal durante esos años, a pesar de tener constantes cuestionamientos. Así, la inversión estatal representó el 42.8% del total invertido en los años mencionados. El coeficiente de inversión pública fue de 0.062 y su monto alcanzó la cifra de 64,890 millones de pesos de 1960.

INDICADORES DE INVERSION ESTATAL

(Millones de pesos de 1960)

	1941-1946	1947-1952	1953-1954	1941-54
a) Inversión Total	39,928	80,011	32,207	152,146
b) Inversión pública	20,457	32,760	11,673	64,890
c) Coeficiente de inversión	0.111	0.165	0.164	0.145
d) Coeficiente de inversión pública	0.058	0.068	0.059	0.062
e) Participación estatal en la inversión total	54.5	41.42	36.2	42.8

FUENTE: Cordera, C. Rolando y Clemente Ruiz Durán., Apéndice Estadístico Estado-Economía. mimeo, México 1979.

Cabe destacar, que en el periodo del Presidente Alemán hubo una mayor inversión pero su participación fue menor que sus antecesores. Esto se debió al impulso que recibió el sector privado y en especial, el extranjero para su realización.

Por otra parte, durante el periodo señalado, el 61.4% de la inversión pública se orientó al sector no productivo, siendo en su mayoría destinada a comunicaciones y transportes. Esta situación se dio con mayor énfasis en los primeros seis años del periodo señalado.

La inversión en el sector productivo alcanzó un monto de 24,938 millones de pesos de 1960, de los cuales el 48% se destinó a actividades agropecuarias (obras de riego principalmente), el 48.1% a las industrias del petróleo y energía eléctrica y el resto a las manufacturas.

La tendencia descrita contrasta significativamente con la observada durante el periodo 1925-1939, ya que en el periodo analizado el 38.6% se destinó a ramas que integran el sector productivo mientras que en los años de 1925-39 sólo fue el 17.3% de la inversión.

INVERSION PUBLICA FEDERAL

(MILLONES DE PESOS DE 1960)

	1941-46	1947-52	1953-54	1941-54
INVERSION TOTAL	<u>20,457</u>	<u>32,760</u>	<u>11,673</u>	<u>64,890</u>
A. SECTOR PRODUCTIVO	<u>5,761</u>	<u>13,864</u>	<u>5,310</u>	<u>24,935</u>
- agropecuario	3,490	6,542	1,929	11,961
- energéticos	1,230	6,693	3,089	11,012
- industria	43	630	292	965
B. SECTOR NO PRODUCTIVO	<u>14,696</u>	<u>18,895</u>	<u>6,363</u>	<u>39,954</u>
- comunicaciones y transportes	12,011	13,717	4,594	30,322
- comercio y servicios	400	435	732	1,567
- habitat	2,285	4,444	1,037	7,766

FUENTE: Ibid.

Así pues, "El apoyo a la acumulación y a la producción por parte del Estado, que provino de la inversión pública federal, pretendía 'establecer un nuevo horizonte económico para México', esto requiera profundizar las relaciones existentes y abrir nuevas áreas de intervención estatal, de forma de consolidar las bases de expansión del proceso." 35/

35/ Ruiz Durán, C., Op. cit., p. 13

En consecuencia, el apoyo a ciertas áreas estuvo en función de la concepción del desarrollo en su visión industrializadora, que consistía en un compromiso de largo plazo.

El mercado interno, como elemento necesario para el proceso de industrialización, fue una constante preocupación. En este sentido, el Presidente Avila Camacho señaló al respecto:

"El gobierno ha redoblado su empeño por ampliar la red de carretera nacional, dando a los caminos un sentido de defensa de nuestro territorio y del continente y una función económica que se relaciona con el desplazamiento de grupos humanos en las áridas mesetas superiores, hacia las feraces fajas costeras." 36/

En términos de ampliación, la red nacional de caminos pasó de 9,929 kilómetros en 1940 a 26,466 kilómetros en 1954, de los cuales 67% estaba pavimentado. La ampliación mencionada fue resultado del incremento de la inversión en este rubro, puesto que -- pasó de 422.2 a 904.8 millones de pesos de 1960 y -- cuya tasa de crecimiento llegó a ser de 5.6%. 37/

36/ Citado por Ruiz Durán., C. Op. cit., p. 15

37/ Cifras tomadas de Nafinsa, Op. cit., p. 83

Otro rubro apoyado fueron los ferrocarriles, que a pesar de tener atraso y deficiencias administrativas, todavía tenían gran importancia. Durante el período analizado se aumentaron los recursos hacia esta vía de comunicación, ya que la inversión pasó de 659.3 a 1083.3 millones de pesos de 1960 lo que se reflejó en una expansión del servicio ferroviario. 38/

"Habrá que señalar que el esfuerzo ferroviario en estas áreas tuvo efectos multiplicadores más que proporcionales, ya que el crecimiento de los recursos destinados, fue menor a la expansión de la infraestructura. De esta forma la intervención operaba efectivamente en estas áreas." 39/

Sin embargo, el sector que mayor atención recibió fue el de energéticos-petróleo y energía eléctrica-, debido a su naturaleza tanto en su participación estatal como por la importancia estratégica para la industrialización del país.

38/ El crecimiento medio anual del servicio ferroviario de carga pasó de 581.0 millones de toneladas por kilómetro transportado en 1940 a 1030.4 millones de toneladas en 1954. (Cifras de Nafinsa, Op. cit., p. 78).

39/ Ruiz Durán., C., Op. cit., p. 17

En materia de energía eléctrica, era necesario un incremento en la generación de la misma, por lo que el Estado invirtió un total de 1843 millones - de pesos, los cuales gran parte se realizó en la administración del Presidente Alemán. El crecimiento en términos reales fue de 24.8%.

Esta acción estatal hizo posible que la - capacidad instalada creciera en 7.4% al pasar de 681 a 1,850 miles de kilowatts en el periodo de 1940-1954. Para finales del periodo, el sector público participaba con el 74% del total de la capacidad del sector - eléctrico y generaba el 81% del total de energía - eléctrica.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Estado, la generación de energía eléctrica tuvo un - lento avance y un desigual desarrollo por regiones, por lo que el proceso de industrialización también - significó distintos desarrollos por áreas. A esta - situación, el sector privado la calificó de lamentable en 1947.

"...la electricidad es un medio de primera fuerza para los que no están dotados de otros agentes por la naturaleza. México lo ha entendido así, y está procurando aumentar sus plantas generadoras de energía eléctrica, aunque los resultados hasta la fecha pueden calificarse de pobres, esta industria se ha desenvuelto en México, muy lentamente." 40/

Por lo que se refiere al petróleo y gas, era necesario que el Estado mantuviera la inversión que las empresas extranjeras habían realizado, sobre todo porque el atraso representaba un obstáculo al desarrollo industrial del país. La intervención estatal se expresó en una adecuada expansión ante las necesidades del mercado interno y ante la demanda externa.

La situación de la industria petrolera para finales del periodo, registraba los siguientes indicadores: la producción de petróleo crudo creció en 4.8% al pasar de 44,448 barriles en 1940 a -- 85,230 barriles en 1954; el gas natural obtuvo una variación media anual de 7.6% ya que pasó de 929 a - 2,569 millones de metros cúbicos en los mismos años,

40/ Ibid., p. 19

-en ese periodo se creó la refinería de Poza Rica; - las reservas probadas aumentaron en más de 100%. El Estado invirtió 3,526 millones de pesos, de los cuales el 85% fue realizado en los últimos ocho años del periodo.

"Los efectos de la expansión de la inversión en el sector petrolero, no sólo se manifestó en una creciente producción, sino también en la generación de empleos los cuales se expandieron en promedio a un 4.4%. De esta forma el gasto del Estado a través de una empresa nacionalizada, aportó en forma eficiente insumos para la expansión industrial, con -- efectos multiplicadores para el empleo y el ingreso nacional, proveyendo adicionalmente divisas a la economía nacional." 41/

Por otra parte, cabe señalar que el gobierno federal realizó el 52.4% del total de la inversión pública, el 44.6 los organismos descentralizados y el resto las empresas de control estatal, siendo mayor la inversión en la gestión del Lic. Miguel Alemán.

41/ Ibid., p. 22

INVERSION PUBLICA POR ENTIDAD RESPONSABLE
(MILLONES DE PESOS DE 1960)

	1941-46	1947-52	1953-54	1941-54
TOTAL	20,456	32,759	11,673	64,888
- Gobierno Federal	12,795	15,822	5,358	33,975
- Organismos Descentralizados	7,503	15,995	5,465	28,963
- Empresas	158	942	850	1,950

FUENTE: Ibid.

Nacional Financiera también jugó un papel importante en el desarrollo del sector industrial y en el resto de la economía en este periodo. Así el financiamiento total otorgado por esta institución fue de 27 207.4 millones de pesos, de los cuales el 15.5% correspondió a infraestructura, el 64.0% a industrias básicas y de transformación y el resto a -- otras actividades.

No obstante, el manejo de este organismo fue diferenciado si observamos a las distintas administraciones gubernamentales que integran el periodo. La gestión de Avila Camacho, por ejemplo dió mayor financiamiento a la infraestructura, en especial, en

obras de irrigación y obras agrícolas que representaron 1541.4 millones de pesos. En cambio, en las administraciones de los presidentes Alemán y Ruiz Cortines se destinaron mayores recursos a la industria, sobre todo a las básicas -minería y petróleo, hierro y acero, metales no ferrosos, materiales para la construcción, energía eléctrica y transporte y comunicaciones-.

FINANCIAMIENTO OTORGADO POR NAFINSA, 1941-54
(Saldos en millones de pesos al final de cada periodo)

	1941-1946	1947-1952	1953-1954	1941-1954
FINANCIAMIENTO				
TOTAL	3,042.4	13,360.0	10,805.0	27,207.4
(a) infraestructura	1,541.4	1,822.0	861.0	4,224.4
(b) industrias	1,093.4	8,566.0	7,760.0	17,419.4
(c) otras actividades	407.6	2,972.0	2,184.0	5,563.0
ESTRUCTURA PORCENTUAL				
FINANCIAMIENTO				
TOTAL	100.00	100.0	100.0	100.0
(a) infraestructura	50.7	13.6	7.9	15.5
(b) industrias	35.9	64.1	71.8	64.0
(c) otras actividades	13.4	22.2	20.2	20.5

FUENTE: Nafinsa, Op. cit., pp. 300-301

La fuerte actividad de Nafinsa en esos años permitió que el proceso de industrialización alcanzara un gran impulso sin precedentes e hizo a la vez, que su presencia fuera, al pasar de los años, - permanente tal como afirmaba el Sr. William Patton Glade:

"En 1944 tuvo lugar una ampliación gradual, pero perceptible, en el papel funcional de la Nacional Financiera, con una considerable expansión de su campo de actividades, y lo que empezó como una medida de emergencia -el fomento industrial por un banco del Gobierno destinado a ese fin- se convirtió en aspecto permanente del sistema económico mexicano. El resultado de esta evolución - funcional fue que la Nacional Financiera se transformó en el principal instrumento de fomento de la política de industrialización del Gobierno." 42/

Cabe destacar, por otra parte, que el financiamiento otorgado por NAFINSA le daba una mayor ingerencia en las administraciones de algunas industrias que habfan sido beneficiadas, lo cual hizo posible que la intervención estatal rebasara las fronteras de sus

42/ Patton Glade Jr., W., "Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas" en Problemas Agrícolas e Industriales de México., Número 1, Vol. XI, México 1959, p. 165.

propios organismos, así por ejemplo las inversiones de esta institución representaron el 45.7% del monto total de los recursos manejados por la misma.

"La Nacional Financiera además de su política de promoción industrial, ha buscado la consolidación de las varias empresas creadas bajo su amparo. - Mencionaré sólo algunos ejemplos: Altos Hornos de México, Atenquique, los Ingenios Sinaloa y Xicoténcatl, Cobre de México, Celanese Mexicana, Viscosa Mexicana, Industrial Eléctrica de México y Ayotla Textil, son empresas que gozan de solidez económica y que están obteniendo ya utilidades - normales y que elaboran productos esenciales para nuestra economía." 43/

Por otra parte, NAFINSA dedicó en su mayoría financiamientos a largo plazo y con bajas tasas de interés. En este sentido el Presidente Alemán declaró:

"La industrialización necesita de crédito en mayor volumen y con interés razonable, para que las empresas no sean víctimas de la especulación...con este fin la Nacional Financiera aumentará su capital propio y orientará su acción crediticia, haciéndola más eficaz para el impulso económico del país." 44/

43/ Informe Presidencial del Lic. Miguel Alemán en México a través de los informes..., p. 97

44/ Ibid., p. 96

Otros medios por los cuales el Estado impulsó el desarrollo industrial en esos años fueron la política arancelaria, el control directo de las importaciones, la exención fiscal y el apoyo a la inversión extranjera.

La exención fiscal, por su parte, se apoyaba en la Ley de Industrias de Transformación 45/ - - donde se establecía un periodo de 7 a 10 años la exención de cualquier tipo de impuesto -sobre la renta, sobre ganancias, del timbre, industriales, etc-. Las industrias que podían beneficiarse de dicha medida - fueron aquellas calificadas como industrias nuevas y aquellas consideradas como necesarias para el desarrollo industrial, aunque no existía ninguna delimitación al respecto por lo que el beneficio era general y discrecional.

"La Ley no dice qué industrias merecen la designación de 'fundamental para el desarrollo industrial del país'. Esto es algo que debe decidir el Secretario de Economía Nacional." 46/

45/ Tanto la emitida en 1941 como en las modificaciones realizadas en 1946 y 1947.

46/ Mosk, Sanford, A., Op. cit., p. 59

La política arancelaria, en esos años, sirvió como instrumento proteccionista, puesto que los impuestos más elevados estaban destinados a los productos agrícolas y comestibles que pudieran competir en el mercado nacional. En segundo lugar, también se aplicaban altos impuestos a artículos manufacturados que podrían sustituirse en esos momentos. En cambio, se gravaba moderadamente o se exentaba del mismo para aquellos productos clasificados como materias primas, maquinaria y equipo necesarios para la industria privada o estatal. 47/

"A fines de 1945 y principios de 1946, la administración de Avila Camacho dió dos pasos adicionales para elevar los impuestos a las importaciones. La obtención de ingresos era una finalidad importante de esas medidas y para lograrla se gravaron varios artículos de lujo y semilujo; pero también se fortaleció el elemento proteccionista. A diversas industrias antiguas se les dió una protección adicional y se establecieron aranceles protectores para algunas de las industrias nuevas; entre las así favorecidas, podemos citar las de elaboración de aparatos eléctricos y telas de artesana." 48/

En 1947, se consolidó el proteccionismo al emitirse dos decretos concernientes a las importaciones. El primero, ampliaba el control directo sobre las importaciones y el segundo, elevaba diversos impuestos.

47/ Cf. Ibid., pp. 60-61.

48/ Ibid., pp. 62-63

El control de las importaciones si bien su origen fue el estabilizar las reservas monetarias -- (ya que al finalizar la segunda guerra mundial se - contaba con casi 300 millones de dólares y para mediados de julio de 1947, éstas se habfan reducido un 40%) llegó a ser un instrumento de protección del mercado interno.

"La intención de esas medidas (los Decretos de control de importaciones y aranceles de julio de 1947) era reducir la importación de artículos de lujo y otras mercancías no esenciales, y conservar así las reservas de cambio exterior para adquirir los productos de consumo necesario y bienes de capital vitales para el desarrollo - económico de la Nación. Sin embargo, parece que ambas medidas rebasaron ese objetivo y - dieron a la política comercial mexicana, un mayor efecto protector." 49/

El apoyo a la inversión extranjera fue un elemento importante en la realización del programa de industrialización, ya que ciertas industrias por sus características tecnológicas y financieras hacían necesaria la participación externa. Así, durante el periodo se invirtieron 484.7 millones de dólares, de los cuales el 48.6% se realizó en la gestión del Presidente Alemán. La cifra fue significativa en esos momentos

49/ Ibid., p. 66

debido a la renuencia que manifestaban los inversionistas luego de los acontecimientos de 1938.

"La política de Alemán sobre inversión extranjera, como sobre la mayoría de las cuestiones relacionadas con el desarrollo económico mexicano, es una prolongación y amplificación de la política de Avila Camacho, Alemán ha presentado más abiertamente el problema de la inversión extranjera, ha dicho al pueblo mexicano, con más franqueza que su predecesor, que su Gobierno quiere promover la entrada de capital extranjero (por supuesto, con las debidas garantías), y también ha sido más enérgico al tratar de enseñar a su Nación a apreciar los beneficios que se obtendrán de la inversión extranjera reglamentada. Asimismo, ha hecho saber más abiertamente a los inversionistas potenciales de Estados Unidos que el capital extranjero es bien recibido en México." 50/

Los límites de la intervención estatal estuvieron ligados al proceso de financiamiento del gasto, por lo que el gasto y su orientación reflejó la adopción de criterios financieros ortodoxos. En este sentido, el Presidente Avila Camacho declaró en su primer informe:

"El gobierno ha cumplido su propósito de limitar sus gastos al monto de sus ingresos comprendidos en las leyes apropiadas, y en la actualidad le es favorable el saldo de su cuenta con el Banco de México." 51/

50/ Ibid., p. 75

51/ Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de La Presidencia, México a través de los... tomo 4, La Hacienda Pública, Vol. II, México 1976, p. 560.

Y al finalizar su administración señaló:

"El Ejecutivo puede anunciar con satisfacción, que cuando concluya el régimen actual la cuenta con la tesorería del Banco de México no registrará como resultado de la gestión del sexenio adeudo alguno, y que se habrán liquidado cuando menos ochenta y cinco millones de pesos correspondientes a bonos de obras públicas, utilizando principalmente fondos de la tesorería y utilidades derivadas de las operaciones nominales del Banco de México." 52/

Asimismo, el Presidente Alemán declaró en su último informe:

"Todos los gastos realizados por el gobierno fueron cubiertos por ingresos nominales del fisco, de suerte que, aún en aquellos en que se han hecho gastos extraordinarios para conservar el ritmo adecuado de las obras públicas o para atender situaciones imprevistas, no se ha tenido que recurrir a emisiones de dinero de carácter inflacionista." 53/

Así pues, la concepción adoptada marcó el quehacer estatal, reforzándose con las políticas de exención fiscal para las industrias.

La estructura del financiamiento del gasto público se integró de la siguiente manera: el 97.4%

52/ Ibid., p. 581

53/ Ibid., p. 626

por ingresos ordinarios y el resto a través de financiamiento, siendo el externo el de mayor participación.

Esta forma de financiamiento cobró importancia al final del periodo, puesto que tuvo sus efectos en la balanza de pagos. Esto puede corroborarse, si observamos que el servicio de la deuda creció en 32.75% al pasar de 0.2 a 10.5 millones de dólares en los años 1942-54. Por otra parte, el servicio del principal representó una proporción de 4.3% con relación a las exportaciones en el mismo periodo.

En 1954, la deuda exterior titulada del gobierno federal ascendió a 860.9 millones de dólares que significó el 35.9% del total, los créditos extranjeros concedidos a Nacional Financiera y al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas llegaron a la cifra de 563.3 millones de dólares, 23.5% del total de la deuda y la deuda externa flotante - llegó a ser de 974.4 millones.

Así, esta situación produjo una nueva característica de la relación Estado-Economía con lo que acabó con la idea de la autonomía financiera del Estado y con ello, estableció un nuevo límite a su accionar.

Por último, a pesar de los buenos propósitos explicitados en los discursos del gobierno y de los empresarios organizados en torno a los beneficios que debía producir el proceso de industrialización, lo cierto es que durante el periodo se observaron dos características básicas que obstaculizaron la consecución del objetivo declarado.

La primera de ellas, fue el crecimiento acelerado de los precios que durante el periodo señalado registraron una tasa anual promedio de 9.8%, siendo en los años 1944-45 y 1950-52 donde se alcanzaron variaciones anuales superiores al del promedio. Los precios de los artículos de consumo no duradero y de las materias primas industriales fueron los de mayor crecimiento. 54/

Esta situación aún no tiene una explicación satisfactoria, sin embargo, de acuerdo a la literatura de esa época puede decirse que el crecimiento de los precios se debió prácticamente al proceso de industrialización, ya que el fomento de este sector --

54/ Los datos deben tomarse con reserva, puesto que durante dicho periodo no existen datos confiables. Asimismo, no existía el Índice Nacional de Precios al Consumidor por lo que la estimación se hizo con base a la información proporcionada por el Banco de México.

indujo una flexibilización de los precios finales y al costo de las importaciones, en particular de los insumos intermedios y de capital. Aunque tal parece que la política de protección del mercado interno - influyó de manera importante.

Así lo expresaron los industriales en esa época:

"Deben usarse todos los medios de propaganda.... para hacer que los consumidores acepten y prefieran los artículos nacionales. En este sentido debe tratarse de crear una verdadera corriente - mística nacional tendiente a convencer a los consumidores de que cualquier sacrificio inmediato que les reporte la compra de artículos nacionales, aún de menor calidad y más alto precio, en un futuro próximo esto significaría la independencia económica de nuestro país y un aumento considerable de los niveles de vida de todo el pueblo mexicano." 55/

La segunda característica se basa en la - distribución del ingreso. En 1950, el 50% de las familias sólo participaban con el 18% del ingreso. En cambio, el 10% de las familias poseían el 45.5% de este. En términos absolutos, significaba

55/ Colín R. José, "Requisitos fundamentales para la industrialización de México", México, 1945, p. 12, citado por Mosk, Sanford A., Op. cit., p. 40.

que 2.5 millones de familias participaban con menos del 20% y sólo medio millón del total de las familias concentraban casi la mitad del ingreso generado en ese año. 56/

La situación descrita se debió a que los salarios disminuyeron en términos reales, ya que - entre los sacrificios reclamados al pueblo mexicano por autoridades gubernamentales e industriales se - hallaba la contención salarial. Cabe destacar, que los trabajadores mejor remunerados se encontraban en el sector industrial aunque sólo el 15.5% de la población económicamente activa era empleada en el mismo. Los trabajadores agrícolas, que representaban el 60% de la PEA, aún se encontraban con ingresos menores al promedio y los vinculados al sector servicios tampoco obtenían un ingreso mayor al promedio.

Es así, que la intervención estatal dejó al margen del beneficio económico a la gran mayoría de la población, que sumado a los pocos recursos destinados al rubro social por parte del Estado, determinaron una mayor pauperización de la misma.

56/ Las cifras fueron tomadas de Hernández Laos, E. y Jorge Córdoba, La distribución del ingreso en México, .. Cuadernos del CIIS, No. 5, México 1982. Centro de Investigación para la Integración Social.

5. ESTADO-ECONOMIA EN LA FASE DE CRECIMIENTO
CON ESTABILIDAD, 1955-1970.

Como se ha señalado anteriormente, el proceso de industrialización del país iniciado en la década de los cuarentas (etapa conocida como sustitución de importaciones fáciles), entra a partir de la segunda mitad de los cincuentas en una fase superior, en donde el énfasis estará puesto en el impulso a la sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero y en parte algunos bienes de capital.

En la consecución de este cambio en el modelo de desarrollo, tiene una importancia central la combinación de dos elementos fundamentales, por un lado, el alto ritmo de crecimiento de la inversión tanto pública como privada 57/, y por otro lado, la concepción e implementación de una política económica

57/ Es conveniente destacar, la importancia que la inversión pública tiene en este proceso, la cual se manifiesta en el alto ritmo de crecimiento promedio anual observado: para 1955-1961 mientras que la inversión total creció a un promedio del 5.6%, la inversión pública lo hizo al 10.0% muy superior al ritmo de crecimiento de la inversión privada 3.3%; para 1962-70, la inversión pública mantuvo su ritmo de crecimiento, que junto con el aumento en el ritmo de la privada contribuyó a que la inversión total tuviera un crecimiento promedio del 10.8%.

orientada en forma directa y clara a la promoción - del desarrollo económico basado en la industrialización sustitutiva de importaciones.

En este sentido, en el periodo 1955-1970 la intervención del Estado en la Economía es fundamental en cuanto que la definición de la política económica establece los objetivos, estrategia y -- prioridades que el desarrollo económico habría de seguir.

El análisis de la intervención del Estado en la Economía en el periodo 1955-1970 será abordado a partir de examinar los aspectos centrales de su accionar, los cuales pueden ser resumidos en cuatro grandes apartados:

- La política de asignación de recursos (Gastos e inversiones del Estado);
- La política crediticia;
- La política tributaria; y
- La política comercial.

A lo largo del periodo que va de 1955 a 1970, se observa que hubo importantes variaciones en el ritmo de crecimiento del gasto público federal, por ejemplo: en el subperiodo 1960-1964 creció a una tasa del 15% mientras que para 1964-1969, el ritmo de crecimiento de éste fue tan solo del 9.7%.

Estas variaciones en el ritmo de crecimiento del gasto público federal, se reflejaron en forma directa en la disminución del ritmo de crecimiento de la inversión pública, que mientras en 1960-1964 creció a una tasa del 16.5% en 1964-1969 el ritmo de crecimiento de ésta fue inferior en más de un 50% ya que fue tan solo del 7.7%. Estas reducciones en el ritmo de crecimiento del gasto y de la inversión pública federal, se explican entre otras cosas, por la necesidad de reforzar las medidas de estabilización de la economía y por la aparición a nivel mundial de presiones inflacionarias y problemas financieros. No obstante, es necesario reconocer que tanto el gasto como la inversión pública, han jugado un papel fundamental en la determinación del ritmo de crecimiento y dirección de la economía nacional.

El análisis de la distribución porcentual del gasto federal ejercido en el periodo (1955-70), demuestra la disminución a partir de la segunda mitad de los años cincuentas del porcentaje destinado al sector económico, al cual como se ha señalado en -- 1954 se destinó el 57.9% del total, mientras que para 1960 disminuyó al 42.1% y para 1970 llegó a ser del 40.1%.

A lo largo de los 16 años que van de 1955 a 1970, en promedio los gastos en lo económico, representaron poco más del 42% del total del gasto federal ejercido, esta disminución en la participación de los gastos económicos en el total en relación al periodo 1940-1954, no es casual, sino que es parte de la estrategia estabilizadora, la cual se proponía sin descuidar lo económico, canalizar hacia otros sectores indispensables los recursos necesarios para garantizar un desarrollo acorde a los objetivos de crecimiento e industrialización del país. Lo que se confirma si consideramos que: la participación de los gastos sociales en el total del gasto ejercido en el periodo, se vió incrementada pasando de ser en 1955 del 12.8% a ser en 1962 del 20.9% y en 1970 alcanzar un máximo de 22%.

Esta tendencia al incremento, también se manifestó claramente en lo que se refiere a la participación de los gastos administrativos en el total del gasto federal ejercido, los cuales si bien sufrieron variaciones constantes, pasaron de representar en 1955 el 36.7% del total a absorber en 1961 el 49.5% y en 1970 cerca del 38%.

Podemos concluir en cuanto a la distribución más general de los gastos federales ejercidos en el periodo (1955-1970) que en comparación con el periodo anterior, la participación de los gastos económicos (42.66% promedio) disminuye mientras que la participación en promedio de los gastos sociales (18.93%) y administrativos (38.42%) cobraron una importancia significativa.

PORCENTAJES DE GASTOS PRESUPUESTALES FEDERALES
 POR TIPO DE HINCAPIE 1955-1970 ^{*/}

AÑOS	ECONOMICO		SOCIAL		ADMINISTRATIVO	
	PROYEC.	EJERCIDO	PROYEC.	EJERCIDO	PROYEC.	EJERCIDO
1953	37.9	54.0	18.5	14.1	43.6	31.9
1954	43.1	57.9	19.4	12.7	37.5	29.4
1955	44.2	50.5	19.7	12.8	36.1	36.7
1956	46.6	52.4	20.0	15.5	33.4	32.1
1957	45.6	50.5	21.6	15.2	32.8	34.3
1958	45.4	51.0	23.2	16.4	31.4	32.6
1959	40.9	44.8	26.1	17.4	33.0	37.8
1960	40.1	42.1	29.9	16.4	30.0	41.5
1961	39.2	31.8	30.7	18.7	30.1	49.5
1962	36.8	35.1	33.6	20.9	29.6	44.0
1963	37.2	41.3	33.7	22.6	29.1	36.1
1964	38.8	39.4	35.8	21.1	25.4	39.5
1965	36.5	42.5	37.8	18.2	25.7	39.3
1966	36.7	40.7	38.3	22.4	25.0	36.9
1967	38.7	37.6	37.6	20.3	23.7	42.1
1968	39.5	40.4	36.4	21.6	24.1	38.0
1969	39.2	42.3	37.0	21.3	23.8	36.4
1970	37.9	40.1	37.5	22.0	24.6	37.9

^{*/} Pesos per cápita de 1950.

FUENTE: Wilkie, W.J., Op.cit.

Por otro lado, la fuerte disminución del gasto económico en 1961 cuando tan solo representó el 31.8% del total del gasto federal ejercido, fue determinada por el pago adelantado de la deuda pública:

"... el gobierno determinó pagar las deudas interior y exterior, para lo cual tuvo que desviar fondos asignados al ramo económico hacia la amortización de la deuda nacional, recortando así los fondos en pro de la economía y aumentando la proporción del ramo administrativo al 49.5% del presupuesto ejercido, en una época en que el capital doméstico estaba saliendo de México debido a la tirante situación entre los Estados Unidos y Cuba."
58/

El comportamiento de la distribución de los gastos económicos ejercidos a lo largo del periodo, puso énfasis en lo referente a las inversiones en fideicomisos, acciones y bonos, etc. a los cuales en este lapso en promedio se destinó el 13.66% del gasto federal ejercido.

En la distribución de los gastos económicos destaca también el significativo porcentaje que en promedio se destinó a la construcción, mantenimiento y ampliación de comunicaciones y obras públicas el cual representó el 8.86% del total.

58/ Wilkie, W.J., Op. cit., p. 125

En la distribución de los gastos económicos se observa que si bien, los porcentajes destinados al crédito agrícola a partir de 1962 cobran una mayor importancia pasando de representar en 1954 0.4% a ser en 1962 el 2.1% del gasto federal total ejercido. La insuficiencia de estos y por lo tanto el descuido en que durante el período se tuvo a la agricultura con respecto a la canalización de financiamiento, cuestión que a finales de los 60's redundara en una pérdida significativa de la dinámica del sector.

En promedio, el porcentaje del total de los gastos federales ejercidos canalizados hacia el crédito agrícola representan sólo el 1% del total durante el período.

PROMEDIO PORCENTUAL DE LA PARTICIPACION DE LOS
GASTOS ECONOMICOS EN EL TOTAL DEL GASTO FEDERAL
EJERCIDO DE 1955 a 1970 */

Agricultura, Ganadería, Silvicultura e Irrigación.	6.04
Crédito Agrícola	1.02
Comunicaciones y Obras Públicas	8.86
Inversiones en Fideicomisos, Acciones, Bonos, etc.	13.66
Participación económica de erogaciones adicionales	12.03
Industria y Comercio	0.57
Reforma Agraria	0.35
Turismo	0.13
TOTAL GASTOS ECONOMICOS	42.66

*/ Pesos per cápita de 1950.

FUENTE: Elaborado con base en datos de Wilkie, W.J., Op.cit.

En el mismo sentido, es necesario señalar que el gasto destinado al sector agrícola (agricultura, ganadería, silvicultura e irrigación) que sufrió importantes variaciones a lo largo del periodo, representó en promedio el 6.04% del total del gasto federal, lo que sí, lo vinculamos a las cifras promedio de hectáreas beneficiadas al mes por obras de riego de 1958 a 1970 que asciende a poco más de 9000 nos lleva a pensar que la mayor parte de los recursos sobre todo a partir de 1962, se canalizó a obras de riego, en beneficio de un sector de la burguesía agrícola cuyo mercado preferente era el exterior, - ésta política que incentivó el desarrollo polarizado del sector agrícola, contribuyó ampliamente a la conformación de la crisis del sector, una de cuyas manifestaciones es su incapacidad para satisfacer la demanda interna de alimentos, a finales de los sesentas.

Ahora bien, con respecto a los gastos sociales, no es sino hasta 1962 cuando se da en forma clara un aumento significativo de su participación en - el total del gasto federal ejercido, lo que se manifiesta claramente en que de 1955 a 1961 los gastos sociales representaron en promedio, alrededor del

16% del total y para 1962-1970, esta participación se incrementó a poco más del 21% en promedio, es - decir, más de una quinta parte del presupuesto total ejercido se canalizó hacia el sector social.

El gasto proyectado en promedio para el - mismo periodo (1962-70) era bastante superior al - ejercido puesto que representaba poco más del 36% del gasto total proyectado, esto se debió básicamente a la necesidad del Estado de sustentarlo como un punto de apoyo ideológico a la política del desarrollo estabilizador.

"La ideología de la revolución equilibrada de López Mateos no se puso en práctica hasta 1961, cuando las partidas del presupuesto en favor de lo social se aproximaron a la marca de Cárdenas. Para 1963 el hincapié en lo social alcanzó el 22.6% aproximándose a la cuarta parte del presupuesto federal. Esto era un 11% más a bajo de lo proyectado pero aún alto." 59/

Este incremento en los gastos sociales efectivos, a partir de los primeros años de los sesentas, responde también a las necesidades que emanan del propio proceso de industrialización del país el - cual entre otras cosas demandaba fuerza de trabajo calificada que apoyara y facilitara el proceso de sustitución de importaciones.

59/ Ibid., p. 190

Es por esto, que en la distribución de los gastos sociales cobran un significado mayor al del periodo precedente, aquellos canalizados al sector educativo. Así las cosas, observamos que para 1955 el gasto federal ejercido destinado al sector educativo representaba sólo el 8.2% del total, incrementándose para 1962 cuando representó cerca del 12% y alcanzando un máximo de 14.8% para 1970, porcentajes solo comparables con los años de gobierno del Presidente Cárdenas.

PROMEDIO PORCENTUAL DE LA PARTICIPACION DE LOS
GASTOS SOCIALES EN EL TOTAL DEL GASTO FEDERAL
EJERCIDO, (%) */

	1955-1961	1962-1970
Educación y Educación Física	9.54	13.49
Salud Pública, Bienestar y Asistencia	3.30	3.27
Agua potable y Drenaje	0.44	0.26
Trabajo	0.27	0.18
Erogaciones adicionales	2.56	3.97
TOTAL GASTOS SOCIALES	16.11	21.17

*/ En pesos de 1950.

FUENTE: Elaborado con base en datos de Wilkie, *Ibid.*

Teniendo como referencia el cuadro anterior podemos afirmar que la política del desarrollo estabilizador implementada a partir de los sesentas, -- exceptuando el incremento en la participación relativa de los gastos destinados al sector educativo, en el gasto federal ejercido, en nada cambió la "política de salud" en términos de gasto iniciada en la segunda mitad de los años cuarenta, puesto que es a partir de 1946 cuando se inicia una fuerte disminución porcentual de los gastos destinados a salud pública, bienestar y asistencia en relación al total ejercido.

Por otra parte, es importante destacar que el sustancial incremento de las erogaciones adicionales que se manifiesta sobre todo a partir de 1962 -- cuando representa cerca de 4% del total del presupuesto ejercido, a diferencia del 1.2% de 1955, se explica por el hecho de las contribuciones del gobierno al IMSS se pagaban de esta partida.

Mientras que para 1955 el gasto destinado al IMSS representaba menos del 1% del total ejercido, para 1962 se incrementa al 2.7% llegando a ser en 1963 el 3.3% del total, este incremento porcentual

del gasto destinado al IMSS se explica por la política seguida por el gobierno en el sentido de incrementar el número de personas amparadas por éste:

"López Mateos fue elogiado por haber aumentado el número de personas amparadas por el IMSS de 7.7% del total de la población en 1958 a un aproximado 15.9% en 1964. Esto constituyó una ganancia de cerca del 106% en seis años..." 60/

Creemos que esto debe de entenderse más que como una concesión del Estado hacia la clase trabajadora, como una forma de socializar los costos de manutención de la salud de la fuerza de trabajo necesaria para el desarrollo económico, basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, en la cual el país se encontraba inmerso, esto en cierta forma queda reafirmado si observamos el cambio sustancial de la composición de la población amparada por el IMSS; mientras que en 1958 el 39.0% del total de la población amparada provenía del sector rural, para 1964 se había reducido a sólo el 11.6%. Así las cosas, podemos afirmar que el proceso de desarrollo económico con base en la industrialización incidió también en la conformación de las pautas y prioridades a seguir en lo que a la política de gasto social se refiere.

60/ Ibid., p. 206.

Ahora bien, en lo que respecta a los gastos administrativos se observa que hasta 1958 la participación relativa de éstos con respecto al gasto federal ejercido, se mantenían al mismo nivel que en el periodo precedente y que es justamente a partir de 1959 cuando se da un incremento importante, destacando básicamente los destinados al pago de la deuda pública y al rubro militar.

Este incremento de los gastos administrativos para los años 1960, 1961 y 1962, que puede ser considerado como coyuntural, por la decisión del gobierno de pagar su deuda interna y externa con anticipación, si bien en un porcentaje un poco más bajo, se mantuvo hasta finales de los años sesenta, puesto que mientras que en 1955 la participación de los gastos administrativos en el total del presupuesto federal ejercido era del 36.7% a excepción de 1963 y 1969 fue superada, llegando a ser en 1964 del 34.5% y en 1967 del 42.1%.

En promedio para el periodo 1955-1959 los gastos administrativos representaron el 34.7% del total ejercido, lo que contrasta con el promedio de los mismos para el periodo 1960-1970 que fue de alrededor del 40%.

El incremento de la participación de los gastos administrativos en el total de los gastos federales ejercidos, está aparejado con una pérdida de importancia de los gastos militares y por el contrario, con una mayor participación de los gastos destinados al pago de la deuda pública.

La participación de los gastos militares en el total del presupuesto federal ejercido en 1955 fue de 8%, mientras que para 1962 disminuyó el 6.1% y para 1970 representaba ya tan solo el 4.6%, esta tendencia a la pérdida de importancia relativa de los gastos militares en el total ejercido, se inició estrictamente a partir de 1944 cuando en contraste con el 25% del total que representaban en 1943, disminuyeron al 17.8%.

Analizando por subperiodos el periodo - - 1955-1970, la participación de los gastos militares en el total federal ejercido, se observa que para - 1955-61 en promedio fue del 6.9% mientras que para 1962-70 se redujo al 5.1%, lo que se explica por la necesidad del gobierno de orientar sus gastos hacia actividades o renglones estratégicos para el logro del desarrollo con estabilidad.

Como hemos señalado, el incremento de la participación de los gastos administrativos en el total del presupuesto ejercido, lleva aparejado un incremento de los gastos destinados al pago de la deuda pública, proceso que se inició básicamente a partir de 1955 cuando se destinó una quinta parte del presupuesto federal ejercido, al pago de ésta.

En forma más estricta, podemos afirmar que debido a la propia política de financiamiento implementada por el gobierno durante el desarrollo estabilizador, que significó como más adelante analizaremos, recurrir cada vez en mayor magnitud al crédito externo e interno, el destinar un porcentaje mayor del presupuesto al pago de la deuda pública fue condición invariable para su adecuado funcionamiento.

Así las cosas, tenemos que mientras que de 1956 a 1958 el porcentaje promedio destinado al pago de la deuda fue del 16.4%, para 1959-1962 este promedio ascendió al 28.1%, lo que se explica por la determinación del gobierno de pagar en 1961 (año en que el porcentaje del gasto total de la federación destinado al pago de la deuda fue de 36.22%, un --

crédito de 100 millones de dólares al Banco de Exportación e Importación, tres años antes de su vencimiento.

PROMEDIO PORCENTUAL DE LA PARTICIPACION DE LOS
GASTOS DESTINADOS AL PAGO DE LA DEUDA EN EL -
TOTAL DEL GASTO FEDERAL EJERCIDO. (%)

PERIODO	%
1955-1970	20.23
1955-1958	17.33
1959-1970	24.58

FUENTE: Elaborado con base en datos de Wilkie, W.J.
Op. cit.

Ahora bien, en lo que respecta a la inversión pública, es necesario señalar que ésta ya no juega tan solo el papel de complemento de la inversión privada, sino que adquiere tanto por su magnitud como por su dirección, una importancia sustantiva en la promoción del desarrollo económico nacional.

Así las cosas, se observa que para 1955-1961 la inversión pública creció a un ritmo promedio anual del 10% y representó en promedio el 31.2% de la inversión total, ésta dinámica en el crecimiento de la

inversión pública contrasta enormemente con el poco dinamismo de la inversión privada, la cual creció a un ritmo promedio anual de solo el 3.3% lo que se explica por el hecho de que:

"Las contradicciones de la economía mexicana hicieron crisis al iniciarse la última década. Las exportaciones se estancan, el PIB apenas aumentó en un 3.8% en 1961. El crisis no crece por debajo del crecimiento de la población..." 61/.

Aunado a esto, hay que señalar también la influencia negativa de la aguda concentración del ingreso y los efectos del proceso inflacionario - característico del periodo precedente (1940-1954), cuya conjugación con la efervecencia social de la segunda mitad de los años cincuenta, caracterizada por las luchas emprendidas por la independencia política de las organizaciones de los trabajadores; - telefonistas, ferrocarrileros, maestros, etc.,

"...apuntaban hacia la configuración de una crisis de realización de grandes alcances. Las tendencias hacia el estancamiento se - hacia más presente." 62/

61/ Cordera, Rolando., Estado y Desarrollo en el capitalismo tardío y subordinado. Síntesis de un caso pionero: México 1920-1970, mimeo, s.f. p. 492.

62/ Op. cit., p. 491

A todo esto, la respuesta del Estado se dió a través tanto de la represión, como de una mayor - intervención en la economía, lo que resultó en un - fortalecimiento en lo económico y en lo político del propio Estado, cuya manifestación más clara se observó en el papel jugado por éste en el desarrollo económico, social y político del país a partir de los - primeros años de la década de los sesentas.

Durante los años que comprende el desarrollo estabilizador (1962-1970), la inversión pública federal representó en promedio casi el 40% de la inversión total y creció a un ritmo promedio anual del - 10%, lo que aunado a la estrategia global de la política económica implementada, en beneficio del ahorro y de la acumulación industrial, se tradujo en un crecimiento promedio anual de la inversión total de - - 10.8%, del PIB de 7.6% y del sector industrial del -- 9.7%.

	CRECIMIENTO PROMEDIO %					PARTICIPACION
	PIB	SECTOR INDUSTRIAL	INVERSION TOTAL	INVERSION PUBLICA	INVERSION PRIVADA	MEDIA DE LA INVERSION PUBLICA EN LA TOTAL
1955-61	6.0	7.4	5.6	10.0	3.3*	31.2
1962-70	7.6	9.7	10.8	10.0	-.-	39.8

* Tomado de Cordera C., Rolando y Orive Adolfo, "México: Industrialización Subordinada" en Desarrollo y Crisis de la economía mexicana, Selección de Lecturas, No. 39, F.C.E., México, 1981, p. 153.

FUENTE: Cordera C. Rolando y Clemente Ruiz D., Op. cit.

En la distribución de la inversión pública federal, se observa la importancia prioritaria que el desarrollo del sector industrial tuvo durante el periodo, lo que se confirma si consideramos que de 1955 a 1970, del total de ésta, en promedio el 38.57% se destinó a fomento industrial; el 27.07% a comunicaciones lo que en forma indirecta refuerza también el desarrollo del sector industrial, al crearse la infraestructura necesaria para la integración y ampliación del mercado; y el 21.06% a obras de beneficio social.

En la distribución de la inversión pública federal se observa también, una pérdida relativa de importancia del sector agrícola, en cuanto que, la inversión canalizada a fomento agropecuario en promedio para 1955-1970 representó sólo alrededor del 11%, lo que se explica por los cambios implementados en la política de desarrollo.

Estos cambios en el modelo de desarrollo se caracterizan entre otras cosas, por el nuevo papel de eje dinámico de la acumulación que el sector industrial empieza a asumir, lo que se refleja claramente en la distribución sectorial de la inversión pública federal en donde la mayor canalización de -

recursos ya sea en forma directa o indirecta, benefició su desarrollo y posterior consolidación.

DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL */

1955-1970, (%)

	1955-1961	1962-1970	1955-1970
Fomento Agropecuario	11.87	10.56	11.22
Fomento Industrial	37.64	39.49	38.57
Comunicaciones	31.83	22.30	27.07
Beneficio Social	16.84	25.28	21.06
Administración y Defensa	1.82	2.37	2.10
INVERSION TOTAL	100.00	100.00	100.00

*/ Inversión realizada.

FUENTE: Elaborado con base en Nafinsa, op. cit.

La inversión pública federal, destinada a fomento industrial, como se observa en el siguiente cuadro, prácticamente se mantuvo sin cambios significativos a lo largo del periodo 1955-1970, destacando la destinada a la industria petrolera que en promedio absorbió el 21.89% del total, así como la destinada a la generación de energía eléctrica, que en promedio fue del 12.46%; el que éstos dos rubros hayan absorbido casi el 90% de la inversión pública destinada al fomento industrial, se explica por el hecho de constituir dos elementos indispensables -

sobre los cuales descansa cualquier intento de industrialización, aunado a ésto, es necesario considerar que su producción (petróleo y sus derivados y energía eléctrica) bajo el dominio del Estado, posibilitó - subsidiar mediante precios bajos a la industria.

PORCENTAJES DE LA INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL
DESTINADA AL FOMENTO INDUSTRIAL

	1955-1961	1962-1970	1955-1970
Fomento Industrial	37.64	39.49	38.57
Petroleo y Gas*	22.50	21.28	21.89
Energía Eléctrica	11.51	13.40	12.46
Siderurgia	1.68	2.00	1.84
Otras Industrias	1.95	2.81	2.38

* A partir de 1962 incluye petroquímica.

FUENTE: Ibid.

En lo que respecta a la inversión pública - destinada al sector comunicaciones, en términos relativos disminuye significativamente ya que de absorber en promedio el 31.83% del total durante 1955-1961, pasa a ser en 1962-1970 el 22.3%, lo que de todas formas no resta en nada la importancia estratégica que tuvo en el periodo, la generación de caminos, puentes y otras vías de comunicación, como apoyo al proceso de industrialización. El promedio de 1955 a 1970, la inversión canalizada a este sector repre-

uenta poco más de una cuarta parte de la inversión pública federal ejercida.

PORCENTAJES DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL
DESTINADA AL SECTOR COMUNICACIONES

	1955-1961	1962-1970	1955-1970
Comunicaciones	<u>31.83</u>	<u>22.30</u>	<u>27.07</u>
Ferrocarriles	15.66	7.22	11.44
Caminos y Puentes	12.85	11.41	12.13
Obras marítimas	2.54	1.13	1.84
Servicios Aéreos	0.56	1.96	1.26
Telecomunicaciones	0.22	1.01	0.62

FUENTE: Ibid.

Por otro lado, la inversión pública federal destinada al beneficio social, que si bien, durante 1955-1961 fue en promedio el 16.84% del total, cobra una mayor importancia durante el desarrollo estabilizador, absorbiendo de la inversión total el 25.28%, - lo que en cierta forma es causa y consecuencia del propio desarrollo industrial, en cuanto que éste - trae aparejado el surgimiento de grandes zonas urbanas que demandan servicios tales como: drenaje, alcantarillado, agua., etc., así como la necesidad de contar con fuerza de trabajo calificada y "sana", por lo que la inversión pública en este sector debe ser

considerada también como un apoyo indispensable para el desarrollo industrial y como parte de la socialización de los costos de éste.

Esto queda de manifiesto en forma más clara, si observamos la distribución de la inversión pública canalizada a este sector, en donde los diferentes rubros que lo componen sufren incrementos significativos sobre todo durante el desarrollo estabilizador, que es cuando en promedio por ejemplo; la inversión canalizada a servicios públicos es del 12.7% del total, a diferencia del 9.15% que absorbió en promedio de 1955 a 1961, situación similar se observa en los rubros de salud y seguridad social y educación.

PORCENTAJE DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL
DESTINADA A BENEFICIO SOCIAL

C o n c e p t o	1955-1961	1962-1970	1955-1970
Beneficio Social	16.84	25.28	21.06
Servicios Públicos	9.15	12.71	10.93
Salud y Seguridad Social	2.96	5.14	4.05
Educación e Investigación	2.27	4.11	3.19
Vivienda	2.46	2.92	2.69
Otras inversiones sociales	-.-	0.40	0.20

FUENTE: Ibid.

Por último, dentro de la estructura de la distribución de la inversión pública federal destaca, la disminución y estancamiento observado a lo largo - del periodo 1955-1970, del porcentaje del total canalizado hacia fomento agropecuario el cual para 1955-61 fue en promedio del 11.87% y para 1962-1970 del 10.56%, lo que es significativo si consideramos la importancia de este sector como fuente de alimentos y divisas indispensables para la estabilidad y continuidad del modelo de desarrollo adoptado. El descuido por parte - del Estado del sector agrícola y por lo tanto el rezago en su desarrollo a finales de los sesenta, se manifestó como una de las causas principales de la crisis del desarrollo estabilizador.

Ahora bien, de entre las diferentes medidas de política económica implementadas, por el Estado - para promover el desarrollo industrial del país, destaca la política crediticia, la cual se orientó a canalizar tanto el ahorro interno como externo hacia este sector.

Como se ha señalado antes, la estrategia estabilizadora descartaba la posibilidad de generar ahorro inflacionario, y se proponía incentivar el ahorro voluntario:

"Actuar sobre los factores económicos que determinan el ahorro y acoplar las medidas de política para apresurar el proceso y reubicar el ahorro de donde se genera a donde se utiliza.." 63/

La forma cómo se actuó para captar un mayor volumen de ahorro interno, fue básicamente elevando la tasa de interés real, haciéndola atractiva a los ahorradores, y sobre todo, gravando poco o casi nada los rendimientos de los valores en renta fija, lo que de todas maneras no impidió, que en forma cada vez más marcada el gobierno halla tenido que recurrir al crédito externo, ésta política de generación de ahorro - voluntario aunado a la llamada política de control - selectivo del crédito pretendía "reubicar el ahorro de donde se genera a donde se utiliza".

La política de control selectivo del crédito consistía en:

"...el esfuerzo dirigido a aumentar la proporción que representa la cartera industrial y agrícola dentro del financiamiento concedido por las instituciones privadas de crédito, sobre todo los bancos de depósito. Estas instituciones están obligadas a establecer porcentajes mínimos de su cartera en inversiones industriales de medio y

largo plazo; en caso de que dichos porcentajes no sean cubiertos, pueden ser sustituidos sólo por efectivo o por valores gubernamentales de bajo rendimiento." 64/

En la distribución sectorial del financiamiento total concedido por el sistema bancario, de 1955 a 1970, se observa la pérdida de importancia cada vez mayor, en términos relativos, del sector agropecuario, al cual de destinarse en 1955 el 15.77% del total de 17,673 millones de pesos, se redujo a sólo 9.10% del financiamiento total otorgado en 1970 que fue de 194,522 millones de pesos. En contraste a esta situación, el porcentaje destinado a las actividades industriales y mineras a lo largo del periodo, en promedio es casi del 50%, llegando a ser en los inicios del desarrollo estabilizador de poco más del 57%.

Otra cuestión importante de destacar es que el financiamiento otorgado al Gobierno Federal que de 1955 a 1961 en promedio ascendía al 15.2% del total, durante el desarrollo estabilizador este porcentaje se incrementó significativamente a tal grado, que en promedio de 1962 a 1970 representó poco más del 21%

64/ Solís, Leopoldo., La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, Siglo XXI Editores, México 1985, p.174.

del financiamiento total otorgado por el sistema bancario.

DISTRIBUCION DEL FINANCIAMIENTO TOTAL CONCEDIDO
 POR EL SISTEMA BANCARIO 1955-1970
 (PORCENTAJES)

ANO	TOTAL MILLONES DE PESOS	AGRICULTURA Y GANADERIA	IND. Y MINERIA	COMERCIO	GOBIERNO FEDERAL
1955	17 673	15.77	47.02	19.18	18.03
1956	19 658	16.67	46.82	21.23	15.28
1957	22 464	15.85	46.94	21.07	16.14
1958	26 583	15.04	47.68	20.05	17.23
1959	31 269	15.15	48.43	22.76	13.65
1960	39 780	14.61	49.93	21.27	14.19
1961	46 056	14.29	53.20	20.62	11.89
1962	53 454	13.77	57.57	18.15	10.54
1963	61 252	13.45	53.90	18.03	14.62
1964	74 435	12.52	52.32	17.89	17.27
1965	88 322	12.04	47.86	15.84	24.25
1966	104 630	12.13	45.05	16.65	26.17
1967	121 105	11.58	46.50	17.09	24.83
1968	138 768	11.07	45.87	17.71	25.35
1969	167 225	9.68	46.00	19.01	25.30
1970	194 522	9.10	47.78	18.88	24.24
			1955-1961	1962-1970	
Agricultura y Ganaderia			15.34	11.70	
Industria y Minerfa			48.57	49.20	
Comercio			20.87	17.69	
Gobierno Federal			15.21	21.40	

FUENTE: Ibid

El ahorro externo se canalizó a las actividades industriales principalmente a través de la Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA), la cual desde los primeros años posteriores a su formación y sobre todo a partir de los años sesenta, que es cuando se inicia en forma más estricta el proceso hasta hoy - vigente de recurrir al crédito exterior para financiar el desarrollo, a cumplido de entre otras funciones la de ser intermediaria o garante en las operaciones financieras con el exterior, lo que se tradujo en la realización de una serie de programas de apoyo y promoción del desarrollo industrial. El Estado, a través de NAFINSA, mediante la aplicación de criterios estratégicos para el otorgamiento de financiamiento ha intervenido en forma directa, en la conformación de la estructura productiva nacional.

"El crecimiento de Nacional Financiera fué muy rápido durante el periodo de estabilidad, cuando se recurrió en mayor medida al crédito externo. La institución ha concentrado sus inversiones en un pequeño número de proyectos y empresas. Con fondos federales y complementos del exterior, ha realizado un programa de apoyo a la industria mediana y pequeña, diversificado y de mucho éxito." 65/

65/ Ibid., p. 174

Así las cosas, del total del financiamiento concedido por la Nacional Financiera, que en 1955 fue de 6,322 millones de pesos, se canalizó el 28.8% a obras de infraestructura; el 38.50% a industrias básicas; el 21.23% a las manufacturas y el 11.47% a otras actividades menos significativas. Para 1961, este total casi se había triplicado puesto que ascendió a ser de 17,962 millones de pesos, manteniéndose una distribución similar a la anteriormente señalada.

NAFINSA DESTINO DEL FINANCIAMIENTO TOTAL CONCEDIDO
(MILLONES DE PESOS AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO)

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
FINANCIAMIENTO TOTAL*	6322	7077	7838	8949	9580	13568	17962
Infraestructura	1821	2075	2334	2651	2752	3904	4543
Industrias básicas	2434	2381	2628	2950	3537	5994	6970
Manufacturas	1342	1740	1770	2315	2279	2459	3833
Otras actividades	725	881	1106	1033	1012	1211	2616

* Incluye créditos, inversiones en valores, operaciones de aval y endoso y financiamiento canalizado por fideicomisos que administra Nacional Financiera.

FUENTE: Ibid.

Ahora bien, de 1955 a 1961, del total del financiamiento concedido por NAFINSA que fue de -- 71,296 millones de pesos, el 28.62% se canalizó a obras de infraestructura; el 36.93% a industrias - básicas correspondiendo el 8.54% a minería y petró- leo, el 21.6% a energía eléctrica y el 6.3% a la pro- ducción de hierro y acero; al desarrollo de las manu- facturas se canalizó el 22.5% del total, destacando el apoyo dado a la producción de alimentos y simila- res al cual se destinó el 4.4%.

NAFINSA DESTINO DEL FINANCIAMIENTO TOTAL CONCEDIDO (%)

	1955-1961	1962-1970
FINANCIAMIENTO TOTAL *	100.00	100.00
Infraestructura	28.62	32.97
Industrias básicas	36.93	41.60
Manufacturas	22.50	18.57
Otras actividades	11.95	6.86

* Véase nota cuadro anterior.

FUENTE: Ibid.

De 1962 a 1970, es decir durante el desarrollo estabilizador, los sectores de infraestructura e industrias básicas, absorbieron cerca del 75% del total del financiamiento concedido por NAFINSA, dado que se destinó el 32.97% a obras de infraestructura; el 41.6% a las industrias básicas; el 18.57% a las manufacturas y el 6.86% restante a otras actividades de menor significado. Es conveniente señalar, que en comparación al periodo precedente, destaca la importancia que se da en términos de canalización de financiamiento a la generación de energía eléctrica, a la cual, en promedio durante 1962-1970 se destinó el 32.8% del total de 276,177 millones de pesos, lo que no es de extrañar sino que responde a la necesidad de proveer a las industrias de la suficiente - - energía eléctrica indispensable para su funcionamiento y desarrollo. 66/

La necesidad de acelerar los gastos del - Estado para apoyar el desarrollo económico y la negativa de éste a la generación de ahorro inflacionario forzoso, 67/ así como a implementar una reforma fiscal por el temor de generar efectos negativos -

66/ Cf. Ortiz Mena, Op. cit. p. 31

67/ Cf. Ortiz Mena, Op. cit., "La Política del Desarrollo estabilizador descarta a priori la generación de ahorro inflacionario forzoso..." p. 23

sobre el consumo y la inversión privada, determinaron que tanto la política fiscal como monetaria se orientan en forma primordial a fomentar el ahorro y la inversión.

A través de subsidios, exenciones y aplicación de bajas tasas impositivas a los rendimientos del capital, la política fiscal favoreció la obtención de altos niveles de utilidades, y en consecuencia procuró una elevada capacidad de ahorro y reinversión para las empresas, lo que se tradujo en que el Estado para financiar parte importante de sus gastos, haya tenido que recurrir en forma cada vez mayor al endeudamiento externo.

Al interior de la estrategia implementada por el Estado para promover y fomentar el proceso de industrialización, la política impositiva jugó un papel determinante, al establecer un trato preferencial para el sector industrial, de entre los principales incentivos fiscales que otorgó el Estado con el propósito de fomentar la actividad industrial destacan:

- La ley de industrias nuevas y necesarias, que con la modificación a que fué objeto en 1955, impulsó en términos generales a través de la ampliación, renovación y otorgamiento de franquicias y de exenciones fiscales, el desarrollo de las manufacturas, mediante la sustitución de importaciones y la diversificación de la estructura industrial del país;

- La regla XIV de la tarifa del impuesto general de importaciones, mediante la cual se estableció un régimen fiscal preferencial para la adquisición de maquinaria y equipo en los mercados internacionales, llegándose a conceder a este tipo de importaciones una reducción del arancel hasta del 75%.

- En 1961 se tomaron medidas concretas orientadas a subsidiar las exportaciones de manufacturas, las cuales consistieron básicamente en otorgar el apoyo financiero necesario para compensar el pago del impuesto, o bien las reducciones de beneficios provocadas por la baja a nivel internacional de los precios de las mercancías de exportación;

Por último, destacan los incentivos otorgados por el Estado, a la reinversión de utilidades los cuales consistieron básicamente en exenciones del pago de impuestos para la formación de reservas de reinversión con fines de depreciación y de revaluación de activos. 68/

Aunado a este régimen de privilegios fiscales implementado por el Estado en beneficio de la acumulación de capital, es preciso destacar que los subsidios implícitos en los bajos precios y tarifas de los bienes y servicios del sector productivo estatal, actuaron en el mismo sentido.

"Debe destacarse la reducción de los precios relativos de los energéticos y de los servicios proporcionados por el sector público, lo cual es consecuencia de la decisión de abastecer a la economía de elementos básicos en cantidad suficiente y a precios bajos." 69/

En el campo de la política comercial, la decisión del gobierno de no devaluar el peso, significó renunciar a utilizar la tasa de cambio como mecanismo de ajuste del desequilibrio externo, lo que

68/ Cf. Nafinsa, La Política Industrial en el desarrollo económico de México, México 1971.

69/ Ortiz Mena, Op. cit., p. 31

a su vez, se tradujo en pérdida de competitividad de los precios de las mercancías de exportación en los mercados internacionales, y por lo tanto en la aceptación de hecho de la continuación del desequilibrio externo, el cual como más adelante veremos, se tornó a finales de la década de los sesenta en uno de los principales problemas de la economía mexicana.

Ante esta situación queda claro que la política comercial del gobierno durante el desarrollo estabilizador, no solo no se orientó a resolver los problemas de desequilibrio externo o de recaudación de recursos, sino que en esencia se orientó hacia la protección de la industria nacional, a través de medidas arancelarias y de control cuantitativo.

Las medidas arancelarias de tipo proteccionista implementadas desde años anteriores, si bien han visto reducido su participación en los ingresos totales del gobierno federal, pasando de contribuir en más de una tercera parte en el total de éstos en 1930 a representar en 1968 sólo el 13%, jugaron un papel destacado en el proceso de industrialización del país.

CONTRIBUCION DE LOS GRAVAMENES AL COMERCIO EXTERIOR
EN LOS INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO FEDERAL, (%)

1930	38%
1959	21%
1968	13%

FUENTE: NAFINSA, La política industrial en el desarrollo económico de México, México 1971.

Los gravámenes al comercio exterior, como instrumento proteccionista de la industria nacional, sufren importantes modificaciones en 1956, 1958, - 1961-62, con el objeto de limitar las importaciones de acuerdo con las condiciones internas y de balanza de pagos, modificaciones en las cuales quedan exentas las importaciones de bienes de capital e insumos industriales necesarios para desarrollar el proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones.

Por otro lado, el control cuantitativo de las importaciones fue el instrumento proteccionista más utilizado durante el desarrollo estabilizador, lo que se manifestó en que mientras para 1956 sólo el 25% de las importaciones totales estaban controladas, para 1970 el control llega a ser de poco más del 68%

VALOR DE LAS IMPORTACIONES CONTROLADAS
(AÑOS SELECCIONADOS) .

AÑOS	TOTALES	INDICE	CONTROLADAS	INDICE	% AL TOTAL
1956	13,395	100	3,388	100	25.3
1960	14,831	111	5,088	150	34.3
1964	18,662	139	10,751	317	57.6
1968	24,501	183	15,778	465	64.4
1970	30,760	230	21,009	620	68.3

FUENTE: Villarreal R., El Desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975). Un enfoque estructuralista., F.C.E.México 1976, p. 75

El establecimiento del Sistema de Licencias para la importación, que desde 1948 incluyó criterios de autorización de éstas con marcado carácter proteccionista, establece entre otras cosas, que las importaciones:

- Sean de bienes que no se producen en el país;
- Que la producción nacional no satisfaga por entero al mercado interno;
- Que exista escasez temporal de la oferta y deba subsanarse con importaciones;
- Que las mercancías de origen nacional no sustituyan a las extranjeras en términos de precios, calidad y oportunidad de entrega. 70/

70/ Cf., Nafinsa, Op. cit.

Así las cosas, podemos concluir que la política comercial se caracterizó durante el desarrollo estabilizador por una protección "permanente, discriminatoria y excesiva" 71/, de la industria nacional, lo que no en pocos casos se tradujo en una protección a la ineficiencia.

La implementación del modelo de desarrollo económico que posibilitará no tan sólo un alto ritmo de crecimiento sino también la estabilidad en los precios y en el tipo de cambio, requería de acelerar el gasto público en forma selectiva, lo cual rebasaba las posibilidades de financiamiento no inflacionario existentes en el país a finales de los años cincuenta.

El financiamiento no inflacionario del -- gasto público encontró dos limitaciones fundamentales, por un lado, la renuncia tácita del gobierno a alterar la estructura impositiva y por otro, la incapacidad real del ahorro voluntario nacional para sufragar el financiamiento de los gastos del Estado. Esta situación llevó al Estado a recurrir en forma creciente al endeudamiento externo, el cual jugaría un doble papel:

71/ Villarreal R., El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975), Un enfoque estructuralista, F.C.E., México 1976.

- A nivel interno, como complemento del ahorro público y privado, capaz de posibilitar al Estado expandir su ritmo de inversión y gasto, y;

- A nivel externo, como complemento al ahorro de divisas que permitiera al Estado hacer frente a los desajustes de la balanza de pagos, sin afectar el ritmo de importaciones necesarias para la industrialización del país, ni el nivel de reservas internacionales.

La capacidad de endeudamiento externo a finales de la década de los cincuenta, estaba dada básicamente, por el alto ritmo de crecimiento observado por la economía desde inicios de la década anterior, y porque el financiamiento del déficit público había descansado en la emisión primaria, recurriendo muy poco al crédito externo:

"En 1958 la deuda pública apenas representaba el 10.2% del PIB. La capacidad de endeudamiento era por tanto grande y permitía amplitud de maniobra." 72/

72/ Ortiz Mera, Op. cit., p. 25

Es justamente en los inicios del desarrollo estabilizador, cuando se empieza a dar una diversificación de las fuentes de financiamiento externo, a tal grado, que del total de financiamiento externo contratado por el Gobierno en 1958-1964, que ascendía a 1,333.6 millones de dólares, el 52.4% provenía de instituciones públicas y el 47.6% de organismos privados, la importancia que cobra la participación de los organismos privados se vio acentuada, durante los últimos años del desarrollo estabilizador.

ENDEUDAMIENTO EXTERNO POR TIPO DE ORIGEN
1958-1970

ORIGEN	1958-1964	%	1965-1970	%
	MILLONES DE DOLARES		MILLONES DE DOLARES	
Pública	698.3	52.4	1,496.1	33.07
Privado	635.3	47.6	3,026.9*	66.93
TOTAL	1,333.6	100.0	4,523.0	100.00

- * Incluye: - Bancos privados 1,527.2 millones de dólares
 - Créditos de proveedores, 626.0 millones de dólares
 - Otras instituciones financieras privadas 492.6 millones de dólares.
 - Emisiones de bonos públicos 331.3 millones de dólares.

FUENTE: Green, Rosario., El endeudamiento público externo de México, 1940-1973, El Colegio de México, México 1976.

Como se observa en el cuadro anterior, el periodo 1965-70 se distingue por el predominio del financiamiento de origen privado (66.93%) sobre el de origen público institucional (33.07%), lo que se explica por la situación económica existente a nivel mundial caracterizada por la presencia de fuertes presiones inflacionarias y por problemas de balanza de pagos, lo que se tradujo en reducciones en el financiamiento proveniente de instituciones públicas internacionales.

Por otro lado, es fundamentalmente a partir de la segunda mitad de los años 60's cuando la deuda pública externa de México pendiente de pago contratada con instituciones públicas presenta alzas significativas, las cuales están determinadas por:

- El desequilibrio creciente en la cuenta de transacciones corrientes (determinado a su vez por el incremento del déficit de la balanza comercial y el escaso dinamismo de los ingresos netos por concepto de servicios); y

- Por la política del gobierno federal en el sentido de financiar tanto su déficit presupuestal como las inversiones de los organismos descentralizados y empresas estatales, con financiamiento externo.

Así las cosas, la deuda pública externa pendiente de pago contratada con instituciones públicas de ser en 1965 poco más de 1,160 millones de dólares, se incrementó a 1,725, o sea, que en cinco años se incrementó cerca de un 48%.

DEUDA EXTERNA CONTRATADA CON INSTITUCIONES
PUBLICAS, PENDIENTE AL FINAL DE CADA AÑO */

1965	1,167.5
1966	1,284.3
1967	1,357.6
1968	1,444.8
1969	1,554.8
1970	1,725.1

*/ Incluye la parte no desembolsada, millones de dólares.

FUENTE: Ibid., p. 132

El total del endeudamiento externo de -- carácter institucional captado por el Gobierno de México "diciembre de 1958 a noviembre de 1964" que fue de 698.3 millones de dólares, se canalizó tanto en forma directa como indirecta en beneficio y promoción del desarrollo industrial, ya que el 61% del total fue invertido en los sectores de: transporte - (27%), electrificación (22%) e industria tanto privada como estatal 12%.

DISTRIBUCION SECTORIAL DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO EXTERNO CANALIZADO A MEXICO DEL PRIMERO DE DICIEMBRE DE 1958 AL 30 DE NOVIEMBRE DE 1970.

(Millones de Dólares)

	1-DICIEMBRE-1958 A 30-NOVIEMBRE-1964		1-DICIEMBRE-1964 A 30-NOVIEMBRE-1970	
	MONTO AUTORIZADO	%	MONTO AUTORIZADO	%
ENERGIA ELECTRICA	153.8	22.0	339.1	23.76
TRANSPORTE	190.5	27.0	312.5	21.89
INDUSTRIA	82.8 (a)	12.0	170.7	11.96
DESARROLLO AGRICOLA	75.5 (b)	11.0	--	--
FINANCIAMIENTO COMPLE- MENTARIO.	67.5	9.7	180.0	12.61
OBRAS DE RIEGO	58.2	8.3	192.7	13.50
VIVIENDA	50.0	7.2	--	--
AGUA POTABLE Y EDUC. SUPERIOR	20.0	2.8	25.1	1.75
AGRICULTURA	--	--	170.7	11.96
PROMOCION DE EXPORT.			11.7	0.81
ESTUDIOS DE PREINVERSION			8.0	0.56
COMUNICACIONES			7.5	0.52
DIVERSOS			4.3	0.38
T O T A L	698.3	100.0	1,427.1	100.00

- a) Incluye cerca de 60 millones canalizados hacia industria privada y poco más de 23 hacia empresas de participación estatal.
b) Incluye colonización, menor uso de la tierra y desarrollo regional.

FUENTE: Ibid.

Una situación similar se observa durante el periodo 1965-1970 donde del total del financiamiento público externo canalizado a México, el 57.6% se orientó directa e indirectamente en beneficio del sector industrial destinándose a la producción de energía eléctrica el 23.76%, al transporte el 21.89% y a la industria el 11.96%.

Por otro lado, el recurrir al financiamiento externo como mecanismo compensatorio del déficit comercial y gubernamental, se tradujo en un crecimiento rápido y sostenido de la deuda pública externa del país, la cual en el periodo 1958-1970 se quintuplicó, llegando a colocarse a finales de 1970, entre las más altas del mundo y la segunda más elevada de América Latina superada solamente por la de Brasil.

Así las cosas, tenemos que la deuda pública externa de México pendiente de pago pasó de ser alrededor de 720 millones de dólares en 1958, a 3,760 a finales de 1970, lo que se reflejó en un rápido crecimiento del servicio de la deuda a finales del desarrollo estabilizador.

SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA DE MEXICO . . .

1960 - 1970

AÑO	EXPORTACIONES	SERVICIO DE LA	%
	(MILLONES DE DOLARES)	DEUDA (MILLONES DE DOLARES)	
1960	1,457.2	219.0	15.0
1962	1,664.0	321.5	19.3
1964	1,907.7	433.5	22.7
1966	2,265.6	456.5	20.1
1968	2,588.4	622.3	24.0
1970	2,868.0	493.5	24.2

FUENTE: Ibid, p. 147

El servicio de la deuda que representaba en 1960 el 15% del total de los ingresos en cuenta corriente, pasó a ser en 1964 del 22%, para llegar a finales del desarrollo estabilizador a representar poco más del 24% de éstos ingresos, lo que de hecho representa la contraparte de la importancia que en los inicios de este modelo de desarrollo tuvo el financiamiento externo.

"... el déficit comercial como el gubernamental empezó a financiarse en forma creciente con recursos provenientes del exterior, y muy especialmente con endeudamiento público externo, modalidad que acabó conduciendo al país no solo a un nivel peligroso de endeudamiento, sino a un círculo de endeudamiento donde, una parte creciente -básicamente la más onerosa, la contratada con instituciones y bancos privados de financiamiento (...) es el endeudamiento destinado a cubrir el servicio de las deudas contratadas en el periodo más inmediato." 73/

73/ Green, Rosario, El Endeudamiento Público Externo de México, 1940, 1973, El Colegio de México, México 1976, p. 147.

CAPITULO TERCERO
ESTADO Y ECONOMIA 1970 - 1976,
EL DESARROLLO COMPARTIDO

1. LA SITUACION ECONOMICA Y SOCIAL AL INICIARSE
LA DECADA DE LOS SETENTAS.

Al iniciarse los años setentas, la estructura económica se caracterizaba por ser desigual en su desarrollo. En el sector agropecuario la participación fue de 12.2% con respecto al total de la producción nacional, el sector industrial de 32.7% y el de servicios de 56.3%.

A nivel de ramas de actividad económica, la agricultura contribuyó con el 7.1% de la producción, la ganadería con el 4.4%, la industria manufacturera con el 22.7%, la construcción 5.3%, comercio con el 22.8%, transportes con el 4.2% y turismo 3.1%. Así pues, las más dinámicas se ubicaban en la industria manufacturera y en el comercio.

El producto por hombre ocupado a nivel nacional ascendía a 34,538.7 pesos de 1970, cifra que superaba en 5.5% en términos reales a la alcanzada en 1960. Las ramas con un producto por hombre ocupado menor a la del promedio, se encontraban en las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas, pesqueras y las de servicios personales, sociales y comunales.

Por el contrario, las ramas con una cifra mayor, se encontraban en los servicios financieros (219,256.3 - pesos), en la industria eléctrica (135,439.5 pesos) y la industria extractiva (72,195.5 pesos). En menor medida, la industria manufacturera, comercio y transporte.

Cabe aclarar, que las diferencias en las productividades se debió a dos razones básicas. La primera de ellas, al número de personal ocupado y la segunda, al grado de capitalización de las actividades que integran a las ramas menos productivas.

Así tenemos que en el sector agropecuario empleaba el 34.7% del total de la ocupación y los servicios comunales, sociales y personales al 23.2%, es decir, en ambas actividades se ocupaba a más de la mitad del personal empleado.

Por otra parte, el grado de capitalización era menor a otras actividades económicas. Por ejemplo, existían 48,506 tractores; 28,233 sembradoras; 4,231 segadoras; 2,540 trilladoras; 38,149 camiones y camionetas. De este conjunto de medios de producción en la agricultura, el 60.1% se ubicaban en predios agrícolas totalmente mecanizados, el 35.4% en predios parcialmente mecanizados, y el resto de predios prácticamente

contaban con tractores que eran compartidos. En cuanto a los servicios personales, profesionales y comunales el grado de capitalización era casi nulo.

Por lo que se refiere al sector industrial, -- integrado por la minería, industria manufacturera, -- construcción y electricidad, se observa una mayor participación de las manufacturas en la producción nacional pero una menor productividad por hombre ocupado -- con respecto a la industria extractiva (en particular del petróleo) y la industria eléctrica.

Las razones que explican dicha situación se circunscriben al personal ocupado y a las características de la industria. Así pues, las manufacturas empleaban el 13.4% del total del personal ocupado a nivel nacional, mientras que las demás actividades del sector industrial sólo ocupaban al 7.8% en su conjunto, siendo la construcción quien más trabajadores ocupaba.

En cuanto a la capitalización, se diferenciaba en función del carácter de la misma industria. En este sentido, las manufacturas estaban integradas por establecimientos desiguales; por ejemplo, el 48% de las unidades censales tenían una ocupación menor a los

50 trabajadores por establecimiento; el 35% poseía un rango de ocupación entre 50 a 100 trabajadores y el - 17% prácticamente era gran industria, de las cuales - el 20% eran propiedad del Estado.

También debe hacerse hincapié que la pequeña y mediana industria se localizaban en las ramas: textil, madera, papel, imprenta, editoriales, prendas de vestir, del cuero y en productos alimenticios. Además, su grado de capitalización, medido por la relación producto a capital fijo, era menor a la unidad. Esto se explica en buena medida, porque parte de las unidades industriales combinaba relaciones de producción artesanales y de capital.

En suma, el dinamismo del sector industrial se basaba en el movimiento de la gran industria que se - ubicaba en las ramas de alimentos, química y petroquímica, eléctrica y electrónica, automotriz y autopartes, productos minerales no metálicos y la industria de maquinaria y equipo, así como en la mediana industria - que se encontraba como actividades complementarias a las anteriores.

En el sector servicios, las actividades más importantes se ubicaban en el comercio, hoteles, transporte y servicios financieros.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PIB SERVICIOS

SECTORES	CON RESPECTO	CON RESPECTO
	AL PIB TOTAL	AL PIB DE SERVICIOS
	(%)	(%)
Sector Servicios	56.3	100.0
1. Comercio	22.8	40.5
2. Transportes	4.2	7.4
3. Comunicaciones	0.6	1.0
4. Serv. Financieros	1.9	3.4
5. Alquiler de inmuebles	9.4	16.7
6. Restaurantes y hoteles	3.1	5.5
7. Otros servicios	14.3	25.4

FUENTE: S.P.P., Sistemas de Cuentas Nacionales de México, Tomo I, Resumen General, México, 1981.

En el interior de las ramas que integran al sector de servicios y en particular las mencionadas, también se observaba una desigualdad. Así pues, en la actividad comercial coexistían establecimientos con un alto grado de capitalización y un alto nivel de ocupación con aquellos donde el establecimiento se caracterizaban por ser unidades familiares. En cambio, los servicios financieros estaban integrados por fuertes capitales y a su vez, vinculados a las grandes empresas industriales y comerciales. Esta vinculación desarrolló estructuras oligopólicas en la economía nacional, las cuales reforzaban el desarrollo desigual y desintegrado del aparato productivo y distributivo del país.

Con relación al sector externo, se observó que las exportaciones en 1970, eran superiores en - - 128.2% con relación a las registradas en 1960. Asimismo, éstas representaban el 7.7% del producto interno bruto.

Las importaciones, por su parte, habían crecido 139.7% en el período 1960-1970. Para el último -- año del periodo, representaban el 10% del PIB. Esta situación se reflejó en un déficit en cuenta corriente de 2,580.8 millones de dólares que significaba una proporción de aproximadamente de 4% con relación al PIB.

Sin embargo, el contexto descrito se reforzó de manera negativa si se observa el origen y destino del comercio exterior. Así, el 60.7% del total de - las exportaciones se destinaban a los Estados Unidos, el 6.1% a países de Europa, 5.0% a Japón y el resto - distribuido en pequeñas proporciones a distintas naciones.

Por otro lado, el 61.5% del total de importaciones eran de origen norteamericano, el 26.6% europeo, 3.7% japonés y el resto de origen latinoamericano y de países socialistas.

Por tipo de bien, la balanza comercial presentaba los siguientes indicadores en 1970.

PORCIENTOS

Total de exportaciones	100.0
- productos agrícolas	35.3
- productos ganaderos	2.2
- productos pesqueros	0.1
- productos industria extractiva	7.0
- petróleo y sus derivados	2.8
- productos manufacturados	52.6
Total de importaciones	100.0
- bienes de consumo	19.9
- bienes intermedios	33.6
- bienes de capital	46.5

FUENTE: Banco de México, Serie Histórica de la Balanza de Pagos 1970-1978, México, 1979.

Del total de importaciones, el 89.2% se orientaban a la industria manufacturera, 5.8% al sector -- agropecuario y pesca, siendo en mayor medida para la -- agricultura, el 3.1% para la industria extractiva y el 1.9% para la industria petrolera.

Las relaciones comerciales de México con los principales países eran deficitarias; así por ejemplo con los Estados Unidos se registró un déficit de 597.22 millones de dólares, con Alemania Federal de 161.0 millones y con Francia de 100.1 millones de dólares.

En ese mismo año, el total de divisas generadas fue de 4,762.7 millones de dólares, de los cuales el -- 66.8% habfan sido por la venta de productos y servicios al exterior, el 30.7% por créditos otorgados a México y por la inversión extranjera directa, el 1.0% por Derechos Especiales de Giro (DEG) y el resto por transferencias.

Por el contrario, el destino de las divisas generadas se realizó de la siguiente forma: el 93% se utilizaron para el pago de las importaciones de bienes y servicios y el resto para la amortización y el servicio del principal.

Cabe destacar, que en ese año se estimó una entrada de capitales por un monto de 248.4 millones de dólares sin ningún registro contable.

Así pues, ante un tipo de cambio fijo (12.50 - pesos por dólar) y una libre convertibilidad monetaria, el uso de las divisas no encontró ningún obstáculo para su manejo. Esto puede observarse en el monto utilizado para el turismo mexicano hacia el extranjero y el empleo en las importaciones: Sin embargo, la dependencia - con un sólo país en el comercio exterior, así como la dependencia en los tipos de importaciones que se realizaban en esos años, hacía necesario la transformación de las políticas del comercio exterior tanto en la forma de la vinculación comercial -naciones, productos, condiciones, etc.-, como en las medidas e instrumentos que regulan este tipo de comercio -políticas de permisos de importación, aranceles, etc.

BALANCE DE DIVISAS

(millones de dólares) .

	1960	1970
I. Fuente de Divisas	1,962.3	4,762.7
A. En cuenta corriente	1,444.1	3,254.4
- exp. de mercancías	738.7	1,269.6
- exp. de servicios	656.5	1,895.0
- transferencias	48.9	69.8
B. En cuenta de capital	518.2	1,508.3
- a largo plazo	447.5	1,132.7
- a corto plazo	70.7	330.2
- D.E.G.	0.0	45.4
II. USO DE DIVISAS	1,962.3	4,762.7
A. En cuenta corriente	1,863.7	4,442.5
- imp. de mercancías	1,186.4	2,328.3
- imp. de servicios	666.4	2,100.3
* fletes, seguros y transp.	147.3	269.0
* turismo y trans.front.	251.6	1,019.6
* utilidades	72.2	129.2
* intereses	67.4	417.0
* otros	122.9	265.5
- transferencias	15.9	13.9
B. En cuenta de capital	242.5	614.4
- amortización	188.6	566.7
- compra de empresas	116.5	0.0
- valores	5.4	5.0
- activos a corto plazo	-68.0	42.7
C. Cuenta de ajuste	-144.1	-294.0
- errores y omisiones	-135.5	-396.1
- variación de existencias	-8.6	102.1

FUENTE: Ibid.

Por último, cabe destacar que las exportaciones en su mayoría fueron no petroleras (97.8%), siendo básicamente las provenientes de la industria manufacturera. Por otro lado, las importaciones se destinaban -- prácticamente a los procesos de producción, ya que el 33.6% fueron bienes intermedios y el 46.5% de capital.

Por lo que se refiere a las finanzas públicas, se observó lo siguiente en 1970:

MILLONES DE PESOS

Ingresos Totales <u>a/</u>	86,415.3
Egresos totales	94,250.7
Déficit	8,155.9

a/ incluye al gobierno federal y a los 27 organismos y empresas controladas presupuestalmente.

FUENTE: S.P.P., Información sobre Gasto Público 1970-1980, México, 1983.

Los ingresos del sector público representaban el 19.5% con respecto al PIB, siendo el 52.1% generados por los organismos y empresas del Estado.

La estructura de los ingresos del gobierno federal estaba conformada básicamente por 18,325.58 millones de pesos que provenían de los impuestos directos (impuestos sobre la renta, el impuesto a la gasolina, a las loterías, herencias, etc.) y por 18,284.4 millones originados por los impuestos indirectos (impuesto sobre ingresos mercantiles, a la importación, sobre seguros, etc.).

La carga fiscal representaba el 9.9% con respecto al PIB y los ingresos tributarios por persona ocupada eran de 2,847.0 pesos. En este sentido, es importante mencionar que la carga tributaria establecida en esos años estaba considerada como una de las más bajas del mundo.

Los ingresos del sector paraestatal, básicamente provenían de la venta de bienes y servicios (82.5%), de los cuales gran parte fueron generados por PEMEX principalmente, CFE y FERTIMEX.

El gasto público, por su parte, representaba el 21.2% con relación al PIB. La estructura del mismo era la siguiente: el 70.2% del total se orientó a gasto corriente, del cual la mitad se destinó a gastos de administración (sueldos y salarios, adquisiciones, etc.), el 6.3% al pago de intereses de la deuda, el 13.6% a participaciones y transferencias y el resto a otros gastos.

Por lo que toca al gasto de capital, el 35% se utilizó para la inversión física, el 20% para inversión financiera y el resto para ADEFAS y otros gastos de capital.

Por otra parte, la inversión pública representaba el 6.6% del PIB, el 35.5% con respecto a la inversión total y el 32.4% del gasto total del sector público. El destino de la misma mostraba las siguientes cifras: el 38% del total se destinó a la industria, el 27.1% al bienestar social, el 19.9% a las comunicaciones y transportes y el 13.4% al fomento agropecuario, pesquero y desarrollo rural.

INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO QUE REALIZARON
LA INVERSION
- PORCENTAJES -

INVERSION TOTAL	100.0
- Gobierno Federal	37.4
- Organismos y empresas controladas	43.4
- Empresas fuera de presupuesto	19.2

FUENTE: Ibid.

El saldo de la deuda externa del sector público en 1970, era de 4,262 millones de dólares, que representaba el 12% del PIB y el servicio de la misma significaba el 23.6% de las exportaciones. Del total de la deuda el 85% correspondía al sector paraestatal. Además, ésta se había incrementado un 12.8% con relación al año anterior.

Esta situación se agudizó más, debido a dos elementos. El primero, porque la deuda menor a un año se había incrementado un 16.2% en un solo año, siendo dicho aumento mayor al registrado a la deuda a plazo de un año o más. El segundo factor, porque el servicio de la misma se acercaba a los límites establecidos por los organismos financieros internacionales. Así las cosas y junto con el déficit en cuenta corriente, determinaban en forma negativa la estabilidad cambiaria y presionaban en ese mismo sentido el crecimiento económico.

SALDO DE LA DEUDA EXTERNA PUBLICA

(millones de dólares)

- A PLAZO DE UN AÑO O MAS	3,259.2
1. actividades agropecuarias	8.3
2. energéticos	1,347.4
3. industrias	455.9
4. transportes y comunicaciones	500.5
5. construcción	49.5
6. gobierno	701.1
7. otras actividades	196.5
- A PLAZO MENOR DE UN AÑO	1,002.8
1. actividades agropecuarias	420.1
2. energéticos	81.0
3. industrias	379.6
4. construcción	57.2
5. otras actividades	64.9

FUENTE: Ibid

Por último, para 1970, en la distribución del ingreso se había acentuado la desigualdad. El 30.0% de las familias percibían sólo 7.25% del total del ingreso mientras que el 20% de las familias obtenían el 55.82% del ingreso, siendo el 5% de éstas últimas que poseían una cuarta parte del ingreso en su conjunto.

Las familias con ingresos medios habían mejorado su situación. Esto determinado por la redistribución en el interior de éste subconjunto de familias y por el deterioro de los ingresos de las familias con pocos recursos.

DISTRIBUCION DEL INGRESO
(porcientos)

DECILES	1963	1970
I	1.69	1.42
II	1.97	2.34
III	3.42	3.49
IV	3.42	4.54
V	5.14	5.46
VI	6.08	8.24
VII	7.85	8.24
VIII	12.38	10.44
IX	16.45	16.61
X (a)	13.04	11.52
X (b)	28.56	27.69

FUENTE: Hernández Laos, E., y Jorge Córdoba. La Distribución del Ingreso en México, Cuadernos del CIIS, No. 5, Centro de Investigación para la Integración Social., México, 1982.

La situación anterior puede explicarse por los siguientes elementos. Primero, el salario mínimo general en muy poco se había incrementado durante la década de los sesentas. Así pues, los aumentos del ingreso familiar debían basarse en la incorporación de más miembros del núcleo familiar a las actividades.

Segundo, la gran mayoría de la población ocupa da se encontraba en actividades que no requerían una calificación formal, sino más bien de experiencia de un oficio o por costumbre familiar. Lo anterior puede corroborarse en las actividades agropecuarias, silvícolas, pesqueras, de la construcción y servicios personales (trabajadoras domésticas, de limpieza, etc.) que además, son las peores remuneradas y con pocas o nulas prestaciones sociales.

Tercero, una buena parte de los trabajadores no se encontraban organizados en sindicatos y otra parte importante, sus sindicatos eran débiles organizaciones que no alcanzaban a tener éxito en sus peticiones económicas.

1 9 7 0

SALARIO MINIMO GENERAL (PESOS)	23.70
REMUNERACIONES MEDIAS (PESOS)	
- nacional	33.75
- actividades agropecuarias	9.26
- actividades industriales	60.86
* minería	54.18
* petróleo	156.34
* manufacturas	60.78
* construcción	49.30
* electricidad	152.60
- actividades de servicios	208.30

FUENTE: S.P.P., 10 Años de Indicadores Sociales y Económicos de México, México, 1983.

A la desigualdad de los ingresos de la población se agregaba la desigualdad social. Por ejemplo, el 34.9% de la población total no tenía ningún grado de instrucción, el 30.8% solo llegaba a tener en promedio el tercer grado de primaria. En síntesis, la población mayor de los catorce años de edad tenía una escolaridad promedio de dos años.

El 24.1% de la población nacional era amparada por una institución de seguridad social, el 54% del total de viviendas registradas en el censo de población de 1970, tenían todos los servicios. De las 8.3 millones de viviendas que existían en esos años, el 50% estaba construída por materiales de cartón, lámina, carrizo, palma, adobe y madera.

El 80% del gasto familiar se destinaba a alimentos, vestido, calzado, vivienda y transporte; el 15% a enseres domésticos y el resto a educación, salud y esparcimiento. Una cuarta parte del gasto orientado a bienes salario, era para la compra de carne, leche, huevos y frutas. Sin embargo, de acuerdo a cifras del censo, dos quintas partes de la población no comía carne ni leche ni huevos.

Este era el escenario que había generado el desarrollo instrumentado desde los años cuarenta y ante ésta situación, la administración del Presidente Echeverría se enfrentaba al iniciarse su período de gobierno, es decir, la desigualdad y heterogeneidad económica y social.

2. LA ALTERNATIVA DE POLITICA ECONOMICA,
PLANTEADA POR EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE
ECHEVERRIA.
LINEAMIENTOS GENERALES.

El Gobierno del Presidente Echeverría, planteó desde sus inicios una alternativa de política económica y social, con la que se pretendía atenuar y resolver en forma directa o indirecta los desequilibrios existentes en el país al iniciarse la década de los setentas, que hemos descrito en el apartado anterior. Para esto se reconocía la necesidad de modificar la estrategia de desarrollo seguida en la década anterior:

"México vive una prolongada época de paz creadora. El régimen ha fortalecido la autonomía del país y generado un amplio consenso público que nos permite tomar grandes decisiones. Si para cumplir los mandatos de la Constitución es preciso modificar la estrategia de nuestro desarrollo, procederemos resueltamente..." 1/

1/ Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Apéndice Documental, Documento 1. "Discurso de Toma de Posesión del Presidente de México", 10. de diciembre de 1970, en México: La Política Económica del Nuevo Gobierno., México, 1971., p. 176.

"...Ha llegado al gobierno un grupo de hombres que piensan que es necesario modificar la estrategia de desarrollo de México. Por la lucha económica e industrial internacional y por el crecimiento de nuestra población -y quiero decirlo sin ambages- necesitamos grandes capitales nacionales y extranjeros..." 2/

Esta nueva alternativa de política económica, contemplaba como un aspecto fundamental, la necesidad de fortalecer al Estado tanto en lo político como en lo económico, para poder así desempeñar de mejor manera sus funciones de dirección, orientación, regulación y fomento de la actividad económica del país.

Es necesario recordar que la política económica implementada durante el desarrollo estabilizador caracterizada entre otras cosas por la renuncia tácita a implementar una reforma tributaria y por la política de subsidio a la iniciativa privada a través de precios y tarifas bajas de los bienes y servicios que el propio Estado producía, se tradujo en un estancamiento de los ingresos del Estado y en la dependencia del Gasto Público respecto al crédito interno y externo, lo que determinó que la intervención de éste en la economía se viera fuertemente limitada y debilitada, lo que se aprecia claramente en la reducción del ritmo de crecimiento del gasto corriente y la inversión pública, en la segunda mitad de los años sesentas.

2/ Op. Cit., Documento 2. "Declaración del Presidente de México ante inversionistas nacionales y extranjeros", 3 de diciembre de 1970, p. 190.

Esta necesidad de fortalecer al Estado para incentivar su intervención en la economía como promotor - del desarrollo, habia sido ya destacada con anterioridad por estudiosos de la economía:

"...La atonía del sector público contrasta con la necesidad de intensificar su acción de agente promotor del desarrollo y de atender nuevas responsabilidades sociales con la prontitud y la selectividad que demanda la creación de condiciones propicias para la evolución de las fuerzas económicas. Cumplir con dichas exigencias entraña , en primera instancia, vigorizar la captación de recursos del Estado, a través de una Reforma Fiscal y otros mecanismos complementarios y, en segunda definir nuevos objetivos e instrumentar sin tardanza los programas necesarios para alcanzarlos." 3/

Así las cosas, el fortalecimiento de las finanzas públicas, constituye uno de los lineamientos y objetivos esenciales de la política económica del gobierno del Presidente Echeverría, y parte del reconocimiento de que la estructura fiscal vigente a finales de 1970 es inadecuada a los objetivos de reactivar y fomentar la modernización de la estructura económica del país, así como para la satisfacción de las necesidades sociales que el propio desarrollo económico generó, lo que en otras palabras podría resumirse en que la política fiscal no correspondía

3/ Ibarra, David., "Mercados, desarrollo y política económica", en El Perfil de México en 1980 ., Siglo Veintiuno Editores., México, 1970., p. 154.

a la intención de incentivar y acrecentar la participación del Estado en la economía a través de un mayor gasto corriente y de capital.

"La expansión demográfica y la acumulación de carencias exigen aumentos constantes en el gasto público y mayor agilidad en el régimen impositivo. Sanearemos los mecanismos recaudatorios para que sean más idóneos y estemos en aptitud de ampliar la inversión gubernamental y la - infraestructura básica..."

"Cuidaremos que los préstamos institucionales no rebasen la capacidad previsible de pago." 4/

"Alentaremos el ahorro interno, tanto el que captan las instituciones particulares, como el que deben obtener los organismos estatales. El régimen mixto establecido por la constitución presupone que la inversión pública tiene la fuerza suficiente para dirigir el crecimiento. La - libre empresa sólo puede ser fecunda si el gobierno - posee los recursos suficientes para coordinar el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales." 5/

A través de lograr en el largo plazo una mayor - flexibilidad en la estructura fiscal, racionalizar las transferencias al subsector paraestatal y conseguir que el financiamiento de la inversión pública se realice - cada vez más mediante recursos propios, el gobierno -- planteaba fortalecer sus finanzas, y por lo tanto, su intervención en la economía.

4/ Banco Nacional de Comercio Exterior., S.A., Op. cit., Documento 1., p. 180.

5/ Ibid., p. 176.

Con estos objetivos, se implementaron en los primeros meses de Gobierno del Presidente Echeverría, una serie de medidas y reformas de entre las cuales destacan:

- * La Reforma Tributaria; que básicamente consistió en reformar la Ley de Impuesto sobre la Renta y cuyo objetivo se afirmaba era el de ampliar la base impositiva, corregir desviaciones tributarias y eliminar tratos discriminatorios que debilitaban al sistema fiscal;

- * El establecimiento por parte del Ejecutivo de los lineamientos para la formulación del presupuesto, mediante los cuales se establecen los criterios y orientaciones básicas que deberá seguir la política de gasto e inversión públicas, de entre otros destacan:
 - El que la formulación del presupuesto corresponda cada vez más con los ingresos previsibles;

 - Que los créditos necesarios para financiar el presupuesto no rebasen la capacidad previsible de pago y que además se orienten a los gastos de capital, procurando así su rápida recuperación;

- Se establece la necesidad de dar prioridad a objetivos tales como: evitar que surjan presiones inflacionarias; fomentar el desarrollo agropecuario, apoyar sustancialmente el gasto en educación y seguridad social, así como la producción de energéticos;
- Se establece que es necesario mejorar los mecanismos de vigilancia y control de la ejecución del presupuesto.
- En resumen, en el documento se reafirmaba la necesidad de que el gasto y la inversión del Estado se fortalezcan para desempeñar su función de dirigir el proceso de desarrollo, que posibilite una mejor distribución del ingreso, y coadyuve a mantener las políticas monetarias y de intercambio con el exterior. 6/

* La ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cuyo objetivo básicamente es el de posibilitar un control

6/ Cf. Banco Nacional de Comercio Exterior., S.A., Op. cit., Documento 4., "Exposición del Presidente de México sobre Lineamientos de formulación presupuestal", 11 de diciembre de 1970., - pp. 196-205.

sobre el sector paraestatal que posibilite la coordinación, planeación y orientación de sus actividades de acuerdo a los lineamientos generales de política económica y a los grandes objetivos de desarrollo en el corto y largo plazo. 7/

Por otro lado, dentro de los lineamientos generales de la política económica del gobierno del Presidente Echeverría, se estableció la necesidad de modificar la estrategia de desarrollo, para lograr no sólo un crecimiento económico significativo sino también una mejor distribución del ingreso:

" Si consideramos sólo cifras globales, podríamos pensar que hemos vencido el subdesarrollo. Pero si contemplamos la realidad circundante tendremos motivo para ondas preocupaciones. Un elevado porcentaje de la población carece de vivienda, agua potable, alimentación, vestido, servicios médicos suficientes..." 8/

7/ Cf. Ibid., Documento 20 "Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal". 31 de diciembre de 1970, pp. 312 - 322.

8/ Ibid., Documento 1, "Discurso...", p. 183.

"No es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la distribución del ingreso. Quienes pregonan que primero debemos crecer para luego repartir, se equivocan o mienten por interés. Se requiere, en verdad, aumentar el empleo y los rendimientos con mayor celeridad que hasta el presente. Para ello es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores. Se requiere también que el esfuerzo humano sea más fecundo. Para lograrlo es preciso igualmente distribuir: distribuir el bienestar, la educación y la técnica." 9/

El pretender conseguir en forma simultánea un crecimiento significativo y equilibrado de la economía con una repartición más equitativa del ingreso, implicaba actuar sobre un gran número de factores que inciden en forma directa o indirecta sobre la distribución del ingreso.

El campo de acción de la estrategia del desarrollo compartido, no se circunscribió tan solo a las medidas de política fiscal sino que se propuso abarcar también el campo de la política de gasto público, de salud y seguridad social, de empleo y salarios, de vivienda, de educación, etc. Así las cosas de entre los lineamientos y acciones con carácter redistributivo definidos y emprendidos en los primeros meses del gobierno del Presidente Echeverría destacan:

9/ Ibid., pp. 176+177.

- Dentro del campo de la política impositiva se contemplaba la necesidad de introducir reformas con carácter redistributivo, a este fin responde el establecimiento de la Tasa Especial (10%) de impuesto sobre ingresos mercantiles para artículos de lujo y la ampliación de la base del impuesto al ingreso global de las personas físicas (se estableció que los ingresos superiores a \$100,000.00 anuales quedarán sujetos al pago de impuestos, antes era de \$150,000.00. 10/
- En materia de salud pública y seguridad social, además de reconocer la necesidad de canalizar recursos al sector, se introdujeron reformas a la Ley del IMSS para poder incorporar al régimen de salud y seguridad social a ejidatarios y pequeños propietarios, así como también se reconocía la necesidad de ampliar la cobertura hacia los grupos de población más desprotegidos y necesitados;
- Dentro de la estrategia redistributiva se contemplaba también la modernización de las regiones agrícolas deprimidas, lo que posibilitaría su incorporación al progreso económico del país y a la posibilidad de disfrutar de los beneficios de éste, una de las medidas tomadas - fue la Iniciativa de Ley de Reforma Agraria enviada al Congreso por el Ejecutivo, en cuya exposición de motivos se establece que la ley de reforma agraria "...Es una medida redistributiva no sólo de tierra sino de ingreso y de oportunidades de avance social." 11/

10/ Cf. Ibid., Documento 12, "Exposición del Secretario de Hacienda y Crédito Público en la Cámara de Senadores, explicando las medidas fiscales adoptadas por el nuevo gobierno y los lineamientos de finanzas públicas nacionales", 30 de diciembre de 1970, pp.245-253.

11/ Cf., Ibid., Documento 11, "Exposición del Presidente de México acerca del proyecto de Ley Federal de Reforma Agraria", 30 de diciembre de 1970, p. 242.

- Con el propósito común de atacar de manera directa y masivamente los problemas de las zonas deprimidas del país, el Gobierno crea en los primeros meses de su gestión, la Comisión Nacional de Zonas Áridas y el Plan Huicot.

Por otro lado, el que la evolución del sector externo de la economía en la década de los sesentas se haya caracterizado por un creciente desequilibrio en las transacciones corrientes y por haber tenido que recurrir cada vez más al capital extranjero para su financiamiento, así como para cubrir las amortizaciones de los préstamos, planteaba al Gobierno la necesidad de contemplar dentro de la estrategia de modernización y de desarrollo compartido, no sólo el reconocimiento del problema sino las alternativas para su atenuación y posterior superación:

"Es vital aumentar las exportaciones para poder financiar sin ataduras, la compra de tecnología y maquinaria que aún no se producen en México. Además sólo compensaremos con el fruto de las ventas al extranjero, la pérdida de divisas que significa la salida de dividendos, el pago de intereses y el costo de los conocimientos que requerimos para seguir progresando. Impulsaremos tanto las exportaciones de materias primas como las de artículos manufacturados sin olvidar que a la larga, sólo la venta de bienes industriales podrá equilibrar las transacciones." 12/

Así las cosas, ante el marcado desequilibrio de las transacciones internacionales, que constituía un freno al desarrollo y modernización del país. El gobierno se propuso como aspecto central de la política económica, -- crear las condiciones materiales necesarias para fomentar las exportaciones nacionales.

12/ Ibid., Documento 1, "Discurso...", p. 178.

De entre las diferentes medidas de política económica tomadas en los primeros meses del gobierno del - Presidente Echeverría, tendientes a corregir el desequilibrio de las transacciones internacionales a través de fomentar las exportaciones destacan:

- La creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), al cual se le asignaron las siguientes funciones:
 - Fomentar el comercio exterior del país.
 - Estudiar y proyectar políticas, planes y programas en la materia;
 - Fungir como órgano de consulta y asesoría de los exportadores públicos y privados;
 - Investigar sobre posibilidades de mercado de productos artesanales, semimanufacturados y manufacturados;
 - Promover la asociación de productores, comerciantes y distribuidores;
 - Realizar labores de permanente difusión de las mercancías nacionales, así como proponer la realización de tratados comerciales con otros países;
 - En resumen, el IMCE fue creado para coordinar las actividades de los diferentes organismos, entidades, dependencias públicas y privados que participan en la organización, fomento y promoción del comercio exterior del país. 13/

13/ Cf., Ibid., Documento 21, "Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior", 31 de diciembre de 1970, pp. 323-333.

- La reestructuración del Banco Nacional de Comercio Exterior, de entre cuyas funciones - destaca la de proporcionar financiamiento -- oportuno y suficiente a las actividades de comercialización y producción destinada al mercado exterior, y la promoción, fomento y comercialización a través, ésta última de sus empresas filiales Impulsora y Exportadora Nacional. 14/
- La reestructuración de los sistemas de estímulos fiscales a las exportaciones, que consiste básicamente en la devolución a los exportadores de productos de manufactura nacional, los impuestos indirectos y el general de importación. 15/
- La creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos cuyas funciones serían las de:

"... Coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios; los medios de transporte que operen en ellos, así como los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento."

14/ Cf. Ibid., Documento 3, "Declaración del Director General del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., al asumir su cargo". 10 de diciembre de 1970 ., pp. 192--195.

15/ Cf., Ibid., Documento 25, "Acuerdo que dispone se devuelvan a los exportadores de productos de manufactura nacional los impuestos indirectos y el general de importación", 17 de marzo de 1971., pp. 351-355.

"La Comisión será el órgano encargado de - coordinar en los puertos el ejercicio de las atribuciones que correspondan a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal, en las - materias a que se refiere el párrafo anterior y en cuanto a bienes de dominio marítimo." 16/

Todo ello, con el fin de crear las condiciones necesarias tanto al nivel de la infraestructura como en el administrativo para impulsar el desarrollo del comercio exterior del país y - en especial, para impulsar y fortalecer la exportación de mercancías, condición que era contemplada como prioridad central en los lineamientos de política económica planteados por - el gobierno.

- La reglamentación que regiría las actividades de las empresas maquiladoras de exportación en la frontera norte y en los litorales, con el - fin de incentivar su crecimiento dada la importancia que tienen, sobre todo en la frontera - norte como fuente de empleo y como consumidoras de materias primas nacionales, la incentivación de su desarrollo contemplaba también, que no - afectaran los intereses de la industria nacional establecida, sino que por el contrario -- coadyuvaran y fomentaran la industrialización de las zonas mencionadas, así como incrementarían la exportación de insumos nacionales. 17/

16/ Ibid., Documento 18 "Ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos", 29 de diciembre de 1970, p. 297.

17/ Cf. Ibid., Documento 26, "Reglamento al que se sujetarán las empresas maquiladoras de exportación en la frontera norte y en los litorales", 17 de marzo de 1971, pp. 356-361.

- Por último, se planteó también la necesidad de revisar y coordinar los planes y programas de fomento al turismo del exterior, dada la importancia que desde décadas anteriores han tenido los ingresos provenientes de esta actividad para compensar los desequilibrios en la balanza de mercancías, para lo cual, se --reafirmó la intención de canalizar mayores recursos en favor de infraestructura turística, para mejorar las instalaciones existentes y abrir nuevas zonas de atracción:

"Los desequilibrios del comercio exterior se compensan, parcialmente, con los ingresos provenientes del turismo. Esta actividad, que se desarrolló durante mucho tiempo como un fenómeno natural, es ya negocio altamente especializado. Ni el atractivo de nuestras antiguas culturas, ni la belleza de nuestros paisajes, pueden suplir algunas deficiencias en los servicios. Canalizaremos mayores recursos en favor de la infraestructura turística y alentaremos el mejoramiento de sus instalaciones."

18/

Por otro lado, otro aspecto que consideramos de gran importancia dentro de los lineamientos de política económica del gobierno del Presidente Echeverría, es que la modificación de la estrategia de desarrollo económico debe posibilitar el arribo a una nueva etapa caracterizada por la modernización del sistema de producción.

18/ Ibid., Documento 1, "Discurso...", p. 188

"La era en que vivimos está condicionada por el avance científico y tecnológico. Muchas regiones son pobres, aunque poseen cuantiosas materias primas, porque carecen de conocimientos y capitales para transformarlos. La adquisición de patentes y el pago de regalías resultan demasiado onerosas para las estructuras económicas poco evolucionadas. El colonialismo científico agudiza las diferencias entre los países y prolonga -- sistemas de sujeción internacional.

Busquemos donde se encuentren las técnicas que demanda la aceleración del progreso. Para discernir su verdadera utilidad, para adoptarlas a nuestras peculiaridades y, sobre todo, para innovar por nosotros mismos, intensifiquemos, una capacidad científica propia.

Será objetivo primordial del gobierno de la República el fomento de la ciencia. Proporcionaremos a las Universidades y a los Institutos Técnicos, los medios para que mantengan el conocimiento a la altura contemporánea." 19/

El plantear como objetivo fundamental de la política económica la modernización y racionalización de la estructura industrial del país, parte como lo documentamos en el apartado anterior, de la necesidad de atenuar los desequilibrios inter e intrasectoriales y regionales existentes en el país a principios de la década de los años setentas, así

19/ Ibid., p. 182-183.

como de la necesidad de incursionar en la producción ya no solo de bienes intermedios sino también de capital, lo que posibilitaría la realización de un "desarrollo más autónomo", así como también convertir a la producción de bienes manufacturados de consumo final e intermedio en elementos dinamizadores de las exportaciones del país.

En este sentido, en los primeros meses de gobierno las medidas de política económica anunciadas para modernizar y racionalizar la actividad industrial en el país fueron:

- La revisión de la política proteccionista con el fin de readecuarla para constituir la en un instrumento de ayuda eficaz para el desarrollo y modernización de la industria, así como para el desenvolvimiento de otros sectores, "de ninguna manera para subsidiar la ineficacia." 20/

Uno de los aspectos de la revisión de la política proteccionista, destacó la necesidad de eliminar en forma gradual los permisos previos de importación e implantar un sistema de aranceles el cual además de simplificar administrativamente el proceso de importación, actuaría como estímulo a la incorporación de tecnología moderna;

- La creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), "como organismo público y descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, asesor y auxiliar del Ejecutivo Federal en la fijación, instrumentación,

20/ Ibid., p. 179

La función primordial que debería cumplir el Conacyt puede resumirse en coordinar, organizar, fomentar y promover la investigación científica y tecnológica entre los diferentes organismos, entidades, dependencias públicas y privadas de acuerdo a las necesidades y prioridades del desarrollo científico y tecnológico del país. 22/

Por último, de entre los lineamientos generales de política económica destaca también, el referente al papel que se asigna a la inversión extranjera, a las cuales si bien se les reconocía su importancia para el desarrollo económico del país se les asignaba el papel de -- complementarias del capital nacional público y privado, además de que deberían de incorporar tecnología moderna y establecerse de preferencia en campos o áreas de producción poco o nada explotados:

"La inversión extranjera no debe desplazar al capital mexicano, sino complementarlo asociándose con él cuando sea útil; y el capital mexicano, en todo caso dirigir el encuentro con sagacidad, señorío y patriotismo y encauzarlo para modernizar las empresas. Recibiremos por ello, preferentemente, a inversionistas de diversos países que establezcan, orientados por mexicanos, nuevas industrias, contribuyan a la incesante evolución de

21/ Ibid., Documento 19. "Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología", 29 de diciembre de 1970, . p. 303.

22/ Cf. Ibid., pp. 303-311.

la tecnología y fabriquen artículos destinados a la exportación que enviemos, también a sus propios mercados." 23/

Por otro lado, la posibilidad de atraer capital del exterior en forma de inversión, planteaba y así se hizo la necesidad de garantizarle su integridad:

"Hay al respecto un buen panorama, en México: no tenemos una mentalidad expropiatoria; no habrá ninguna restricción a la libre convertibilidad de la moneda, ni habrá modificaciones en el tipo de cambio; será éste un régimen de garantías." 24/

El reconocimiento desde los incisos del Gobierno del Presidente Echeverría, de graves desequilibrios económicos (déficit del Sector Público; déficit de la balanza de pagos; dualidad en el desarrollo industrial, agrícola y comercial producto del proceso de concentración y monopolización del capital; etc.), así como el surgimiento de demandas insatisfechas por parte de la sociedad al Estado, que no son más que manifestación concreta de la crisis del modelo de desarrollo seguido en México desde los años cuarenta y más claramente durante la década de los sesentas, ponen de manifiesto el debilitamiento del Estado en la promoción de la acumulación de capital.

23/ Ibid., Documento 1., "Discurso...", p. 178.

24/ Ibid., Documento 2., "Declaración del Presidente de México ante inversionistas nacionales y extranjeros", 3 de diciembre de 1970., p. 190.

Esta pérdida de capacidad del Estado para conducir el desarrollo económico y social del país, fue en buena medida observada por el Gobierno entrante en 1970, de ahí que desde sus inicios planteara la necesidad de modificar la estrategia de desarrollo y fortalecer al Estado tanto en lo económico como en lo político para poder así cumplir con su función de promotor, coordinador y director del desarrollo económico social.

El pretender atenuar los desequilibrios estructurales y dar respuesta a las demandas planteadas por la sociedad, exigía y determinaba una mayor intervención del Estado en la economía, la cual fue contemplada como hemos señalado antes, dentro de los lineamientos generales de la política económica del gobierno del Presidente Echeverría.

Para el estudio de la relación Estado y Economía en el período 1970-1976, nos centraremos básicamente en dos aspectos:

- El Gasto Público, que dado su monto total, su distribución entre los distintos sectores y ramas de la economía, así como su financiamiento, constituyen elementos fundamentales de la política económica en la definición de la forma y dirección del proceso de desarrollo económico y social;
- Las empresas públicas, que dado su ubicación estratégica en el proceso productivo y de acumulación de capital, constituyen un instrumento privilegiado de la intervención del Estado en la Economía.

3. EL MANEJO DEL GASTO PUBLICO

La política fiscal referente a los ingresos y egresos del sector público acorde a los lineamientos y objetivos generales planteados por el gobierno del Presidente Echeverría desde sus inicios, debería de caracterizarse por aumentos constantes en los recursos destinados a los sectores prioritarios, así como por una revisión profunda de los mecanismos recaudatorios que posibilitarán el financiamiento del gasto e inversión públicos en forma sana, es decir, sin tener que recurrir en gran escala al endeudamiento tanto interno como externo, para que de esta manera el Estado pudiera encausar el ritmo y dirección de la actividad económica.

Si analizamos de manera global el gasto total del Sector Público de 1970 a 1976, observamos que éste se incrementó en forma sorprendente pasando de ser en 1970 de 109,238.1 a 483,126.3 millones de pesos, lo que nos revela un esfuerzo importante por parte del Estado mediante el gasto (en su monto y orientación) incidir sobre el ritmo de crecimiento y expansión de la economía.

Este intento por parte del Estado, de retomar el papel de director y promotor del desarrollo económico, que asumió en las etapas iniciales del desarrollo acelerado de la economía mexicana, y que como apuntamos antes, se había deteriorado y debilitado sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los años sesentas, paralelamente con la aparición clara de una serie de desequilibrios en el plano de la acumulación de capital y del -

desarrollo social, corresponde a una política deliberada del Estado en el sentido de promover una más amplia participación del gasto público en la economía, lo que se reflejó en que de representar en 1970, el 24.6% del PIB, pasó a ser en 1976 del 35.2%, proporción solamente alcanzada en los primeros años del desarrollo acelerado de la economía nacional.

GASTO BRUTO EJERCIDO DEL SECTOR PUBLICO
(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	PRODUCTO INTERNO BRUTO	GASTO DEL SECTOR PUBLICO	RELACION
	(1)	(2)	(3 = 2/1)
1970	444,271.4	109,238.1	24.6
1971	490,011.0	121,331.2	24.8
1972	564,726.5	148,768.0	26.3
1973	690,891.3	204,033.3	29.5
1974	899,706.8	276,483.0	30.7
1975	1'100,049.8	400,649.8	36.4
1976	1'370,968.3	483,126.3	35.2

FUENTE: S.P.P., Información sobre Gasto Público 1970-1980, México, 1983.

Esta política de incrementar la participación del Estado en la economía a través del gasto público, que correspondía a las necesidades surgidas del diagnóstico de la evolución de la economía hasta 1970, no estuvo alejada de problemas y dificultades para su implementación, además de que como veremos más adelante, tampoco contó con el respaldo de las medidas y reformas necesarias de financiamiento que le dieran una base sólida y firme, sino que

por el contrario, para su implementación encontró fuerte oposición, no sólo de la clase capitalista que ve en todo intento por ampliar la intervención del Estado en la economía un atentado contra sus intereses inmediatos, sino - también por parte de algunos miembros del grupo gobernante, quienes a través de impulsar medidas y políticas de tipo restrictivo, se opusieron no sólo al incremento de los gastos del Estado sino que en cierta forma incidieron en contrarrestar los efectos expansionistas, en aras de mantener el equilibrio de los precios y el tipo de cambio.

Esta dificultad para incrementar el gasto público, se manifestó claramente en el gasto ejercido en 1971 el cual sólo es superior en un 10% al ejercido en 1970, es decir, mientras que en éste último año el gasto ejercido fue de 109,238.1 millones de pesos, para 1971 fue de - - 121,331.2; si consideramos que a partir de 1965 la participación del Estado en la economía venía sufriendo un debilitamiento importante, que se manifestó en la reducción del ritmo de crecimiento del gasto y la inversión pública, no es difícil concluir que el incremento observado por el Gasto Público ejercido en 1971 era poco significativo, y que además no correspondía a las necesidades del desarrollo económico ni a los lineamientos de - Política Económica del Gobierno del Presidente Echeverría, entre los cuales destacaba por su importancia el de fortalecer la participación del Estado en la misma.

En la definición y ejecución del presupuesto de gastos del sector público para 1971 predominaron los criterios de tipo restrictivo de las autoridades monetarias y financieras del país, quienes dentro de la ortodoxia monetarista ante problemas tales como: el desequilibrio presupuestal; el incremento de precios internos, el déficit

en cuenta corriente de la balanza de pagos, etc., implementaron políticas de corte contraccionistas "indispensables" para lograr la estabilidad económica interna por todos anhelada.

Así las cosas, tenemos que este tipo de políticas no solo contradecía como hemos señalado los lineamientos generales de política económica enunciados en el discurso de toma de posesión del presidente, sino de hecho truncaba las posibilidades de consecución de los grandes objetivos planeados, esta contradicción a nivel del grupo gobernante estará presente a lo largo del período 1971-1976 y constituye un ejemplo claro de que el grupo gobernante no es homogéneo y que por lo tanto, en la definición de los límites y posibilidades de la intervención del Estado en la economía no solo intervienen factores económicos sino también y en gran medida políticos.

El estudio y análisis de la interacción dialéctica entre los factores de carácter económico y político, es fundamental, para esclarecer la relación entre el Estado y la Economía, en países que como el nuestro, - están caracterizados por un desarrollo capitalista tardío y dependiente, el análisis de los medios y las formas así como de los límites de intervención del Estado, no puede centrarse solo en aspectos cuantitativos (número de acciones, monto total de recursos canalizados al gasto de inversión, etc.), sino que debe contemplar también el contenido político-ideológico que está implícito en estos.

El gasto bruto ejercido por el sector público durante el período 1971-1976, en promedio se destinó en partes iguales (50%) hacia el Gobierno Federal y el Sector Paraestatal, con excepción del año de 1971 cuando el ejercido por el Gobierno Federal representó sólo el 45.9% del total del sector público, en el cuadro que a continuación se presenta, las transferencias del Gobierno Federal al sector paraestatal hacen que la suma de ambos gastos ejercidos no sea igual al del total -- ejercido por el sector público.

GASTOS TOTALES EJERCIDOS POR EL SECTOR PUBLICO, EL GOBIERNO
FEDERAL Y EL SECTOR PARAESTATAL
(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	GASTO DEL SECTOR PUBLICO	GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL	GASTO DEL SECTOR PARAESTATAL
1970	109,238.1	52,656.1	63,547.3
1971	121,331.2	55,785.8	72,782.6
1972	148,768.0	77,230.0	92,007.5
1973	204,033.3	102,241.2	117,114.9
1974	276,483.0	135,795.2	163,415.2
1975	400,649.8	200,416.2	239,539.1
1976	483,126.3	238,061.7	274,235.0

FUENTE: Ibid.

Como puede observarse en el cuadro anterior, el - gasto total ejercido por el Gobierno Federal de 1971 a 1975 tuvo incrementos significativos a partir de 1972, respecto a 1971 se incrementó alrededor de un 38%, en - 1973 y 1974 el incremento fue de casi un 32% con respec - to al año inmediato anterior y el más significativo e

importante fue el incremento registrado en 1975 que fue de poco más del 47% con respecto a 1974, lo que habla - aún y con la oposición y contradicción de otras medidas de política económica implementadas, del esfuerzo real del gobierno por desarrollar una política de Gasto Público con carácter expansionista.

En el mismo sentido y como respaldo a la afirmación anterior, si analizamos la distribución del Gasto ejercido por el gobierno federal por sectores, observamos que si bien en 1971 por las razones antes señaladas la distribución en términos relativos se mantiene casi sin cambio con respecto a la de 1970 (37.6% económicos; 23.8% sociales y 38.6% administrativos) a partir de 1972 y hasta 1975 el porcentaje destinado al sector económico se incrementó, lo que corresponde a su vez a una reducción de los gastos administrativos.

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LOS GASTOS EJERCIDOS DEL GOBIERNO

CONCEPTO	FEDERAL (%)						
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ECONOMICOS	38.9	37.6	44.4	43.2	43.0	45.5	38.4
SOCIALES	21.7	23.8	23.3	23.2	23.2	22.7	26.1
ADMINISTRATIVOS	39.4	38.5	32.3	33.6	33.8	31.8	35.5

FUENTE: Ibid.

La distribución en términos relativos del gasto ejercido por el Gobierno Federal de 1972 a 1975, revela la prioridad que se dió a los Gastos Económicos ya que en promedio para estos años se canalizó a este sector el 44% del total, mientras que para los administrativos fue de 32.8% lo que contrasta fuertemente con el casi 40% de 1970 y el 38.6% de 1971, los gastos destinados al sector social se mantienen casi sin cambios en términos relativos de 1971 a 1975, siendo en promedio para ese período del 23.2%.

El año de 1976 marca la consolidación y en buena medida el triunfo de las políticas contraccionistas, un ejemplo claro de esto, es que para este año el gasto total ejercido del Gobierno Federal fue de 238,061.7 millones de pesos, es decir, sólo superior al de 1975 en - - 37,645.5 millones de pesos, o sea que en 1976 el Gasto Público Federal sólo se incrementó con respecto al año anterior en cerca de un 19.0%, mientras que de 1972 a - 1975 el incremento promedio anual fue de 37.8%. Las medidas restrictivas implementadas en 1976 se manifestaron no sólo en la reducción de los porcentajes anuales de incremento del gasto, sino y en forma más clara en la distribución entre los diferentes sectores, en la cual se observa que este año al sector económico se canalizó el 38.4% porcentaje comparable con el 37.6% de 1971, - cuando el Gobierno deliberadamente implementó la llamada política de "consolidación" para enfrentar los desequilibrios financieros y comerciales.

Ahora bien, con respecto a los gastos económicos ejercidos por el Gobierno Federal, que en promedio de 1971 a 1976 representaron el 42% del gasto total ejercido, estos se canalizaron básicamente a: la construcción, ampliación y mejoramiento de carreteras y vías férreas; al fomento agrícola, a la construcción de obras de riego, a las actividades de fomento de la industria y el comercio y al desarrollo de la industria eléctrica lo que se confirma si consideramos que los recursos canalizados, a estas actividades en promedio de 1971 a 1976 representaron el 85.5% del total del sector económico.

AÑOS	GASTOS ECONÓMICOS EJERCIDOS */ (MILLONES DE PESOS)	PORCENTAJE CANALIZADO A ACTIVIDADES PRIORITARIAS**/ (%)
1971	20,961.0	84.4
1972	34,289.7	87.3
1973	44,163.6	86.8
1974	58,405.3	85.8
1975	91,338.2	85.8
1976	91,384.0	82.4

*/ Gobierno Federal.

**/ Construcción, ampliación y mejoramiento de carreteras y vías férreas, fomento agrícola industrial y comercial, obras de riego e industria eléctrica.

FUENTE: Ibid.

En la distribución de los gastos económicos destacan los destinados a fomento agrícola, los cuales pasaron de ser en 1970 de 1974.6 millones de pesos, o sea el 3% del Gasto total ejercido del Gobierno Federal a ser el 11.9% del total de 1972 y el 13.1% en 1975, en promedio anual estos seis años los gastos canalizados a esta actividad representaron cerca del 9% del total del Gobierno Federal, lo que corresponde a los objetivos y lineamientos de política económica enunciados en 1970, en el sentido de incentivar la modernización y crecimiento de la productividad del sector, el cual - como sabemos a inicios de la década de los setentas, - se encontraba en un rezago abismal con respecto a las actividades industriales y comerciales, producto en buena parte del abandono a que fue sometido en las décadas anteriores por parte de las políticas de desarrollo.

Al apoyo a las empresas industriales, se le - dió también una gran importancia, la necesidad de promover e incentivar la modernización del sector, así como de implementar nuevos procesos productivos en el sector manufacturero, demandaba la canalización de importantes recursos financieros, por lo que, aún con las características generales de la política económica desarrollada de 1971 a 1976 de "freno y avance", que se reflejaron no solo en el monto total del gasto federal ejercido sino también en la distribución prioritaria de éste, el apoyo a las empresas industriales fue significativo, del total del gasto federal ejercido en 1971 se canalizó a éstas el 11%, en 1973 el 6.5%, en 1974 el 8.6%, en promedio anual, se canalizó el 8.2% del gasto total a esta actividad.

GASTO BRUTO EJERCIDO DEL GOBIERNO FEDERAL
SECTOR ECONOMICO-ACTIVIDADES PRIORITARIAS
(DISTRIBUCION PORCENTUAL)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ECONOMICOS	38.9	37.6	44.4	43.2	43.0	45.5	38.4
CARRETERAS	2.9	3.4	4.5	5.0	3.8	2.9	2.1
FERROCARRILES	4.1	4.3	3.3	2.8	2.7	2.0	2.5
FOMENTO AGRICOLA	3.0	3.2	11.9	7.6	10.5	13.1	6.3
RIEGO	3.7	3.9	4.1	4.9	4.7	4.5	4.6
APOYO A EMPRESAS							
INDUSTRIALES	12.5	10.9	9.8	6.5	8.6	7.2	5.9
ENERGIA ELECTRICA	3.7	2.8	2.1	2.1	2.9	6.0	4.6
OTROS*	9.0	9.1	8.7	14.3	9.8	9.8	12.4

* Comprende 17 conceptos, los cuales son de menor importancia relativa.

FUENTE: Ibid

Por otra parte, los gastos federales canalizados al sector social, que dentro de la estrategia "redistributiva" delineada en los primeros meses del gobierno del Presidente Echeverría, jugaban un papel central, se vieron fuertemente incrementados, de ser en 1970 de 11,437.0 millones de pesos (21.7% del gasto federal total ejercido) - llegaron a ser en 1976 de 62,109.3 millones de pesos - (26.1% del gasto federal ejercido), o sea que en seis años se quintuplicaron, lo que inegablemente constituyó un esfuerzo importante por parte del Estado por tratar de incorporar al disfrute de los beneficios del desarrollo y modernización del país a los grupos de menores ingresos, a los grupos que por la propia estrategia de desarrollo seguido desde los cuarentas se encontraban marginados. Este incremento sustancial en los gastos orientados al sector social correspondió también al objetivo de modernización

del país en el sentido de avanzar como condición indispensable para su consecución, en el campo de la investigación y producción de ciencia y tecnología de ahí que los gastos orientados a la educación primaria, media y superior (técnica, profesional y cultural), así como a la construcción y mantenimiento de escuelas y los de tipo asistencial como son los hospitalarios y de seguridad social de trabajadores públicos y privados, hayan absorbido en promedio de 1971 a 1976 el 71.4% del total destinado al sector social.

AÑO	TOTAL DE GASTOS SOCIALES EJERCIDOS */ (MILLONES DE PESOS)	PORCENTAJE CANALIZADO A ACTIVIDADES PRIORITARIAS (%) **/
1971	13,249.8	79.6
1972	17,960.4	74.4
1973	23,656.6	70.3
1974	31,468.8	69.7
1975	45,370.6	68.7
1976	62,109.3	65.4

*/ Gobierno Federal

**/ Educación primaria, enseñanza media, universidades, escuelas e instituciones de enseñanza técnica, profesional y cultural; construcción y conservación de escuelas; salubridad, asistencia médica y servicios hospitalarios; contribuciones al IMSS y servicio médico a empleados públicos.

FUENTE: Ibid.

Es importante observar que si bien el porcentaje del Gasto Federal total destinado a los gastos sociales tiene muy poca variación a lo largo de los seis años que en promedio fue del 23.7% con respecto a 1970 que era del 21.7% en términos absolutos sufren incrementos significativos en todo el período, exceptuando 1971.

AÑOS	GASTOS SOCIALES EJERCIDOS */	INCREMENTO (%)
1970	11,437.0	-0-
1971	13,249.8	15.85
1972	17,960.4	35.55
1973	23,656.6	31.72
1974	31,468.8	33.02
1975	45,370.6	44.18
1976	62,104.3	36.89

*/ Gobierno Federal (Millones de Pesos)

FUENTE: Ibid.

De los gastos destinados al sector social, destacan por su importancia y monto:

- Los canalizados a las universidades, escuelas e institutos de enseñanza profesional, técnica y cultural, que de ser en 1970 - - 1,187.9 millones de pesos (10.4% del total), pasaron a ser en 1976 de poco más de - - 11,906.0 millones de pesos, que representó el 19.2% del total ejercido por el Gobierno Federal en el sector social;
- Los destinados a la educación primaria que durante el periodo 1971-1976 casi se triplicaron con respecto a 1970, en promedio para el mismo periodo, los gastos destinados a este rubro representaron el 21.2% del total del sector;

- En conjunto, los gastos destinados a educación y cultura, en términos relativos - fueron los que observaron un comportamiento más dinámico, en promedio anualmente en el período señalado, absorbieron el 14.8% del total del gasto federal ejercido, a sanidad y asistencia social en promedio se destinó sólo el 3.6% y a bienestar y seguridad social el 5.2%.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO FEDERAL
CANALIZADOS AL SECTOR SOCIAL

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
SOCIALES	<u>21.7</u>	<u>23.8</u>	<u>23.3</u>	<u>23.2</u>	<u>23.2</u>	<u>22.7</u>	<u>26.1</u>
EDUCACION Y CULTURA	13.7	15.7	14.3	13.8	14.2	14.6	16.7
SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL	3.4	3.3	4.2	4.0	3.4	3.2	3.5
BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL	4.6	4.8	4.8	5.4	5.6	4.9	5.9

FUENTE: Ibid

Por otro lado, la mayor participación en términos relativos en el período 1971-1976 de los gastos económicos en el total del gasto ejercido del Gobierno Federal, se manifestó en la pérdida de importancia de la participación en estos, de los canalizados a las actividades administrativas, los cuales de representar en 1970 el 39.4% del total, disminuyeron sobre todo a partir de 1972 cuando absorbieron sólo el 32.3% del total, llegando a su punto más bajo en 1975 cuando su participación del total Federal fue de 31.8%. En promedio de 1971 a 1976, los gastos canalizados a estas actividades fueron del 34.3% del total.

El pago de remuneraciones, pensiones y jubilaciones del ejército y armada, así como el Gasto en mantenimiento de las fuerzas armadas, la administración fiscal y otros servicios gubernamentales junto con la deuda pública absorbieron a lo largo de 1971-1976 en promedio anual poco más del 92% de los gastos totales canalizados a este sector.

AÑOS	GASTOS ADMINISTRATIVOS EJERCIDOS */ (MILLONES DE PESOS)	PORCENTAJE CANALIZADO A ACTIVIDADES PRIORITARIAS **/
1971	21,476.8	93.4
1972	24,926.0	92.2
1973	34,408.1	93.0
1974	48,293.6	88.6
1975	63,699.1	93.3
1976	84,574.4	92.4

*/ Gobierno Federal.

**/ Remuneraciones, pensiones y jubilaciones, gastos de mantenimiento de la armada, administración fiscal, otros servicios gubernamentales y deuda pública.

FUENTE: Ibid.

Es importante destacar que con intención de revisar y mejorar, así como de adecuar a las necesidades de ingresos del Gobierno Federal, los mecanismos fiscales, el gasto orientado a la administración fiscal creció enormemente, sobre todo a partir de 1973 cuando a diferencia de los 2,871.3 millones de pesos canalizados a éstos en 1971, en este año se canalizaron 9,663.2, llegando a ser en 1973 de 24,184.4 millones de pesos, lo que significa que en el período 1971-1976 éstos gastos

se incrementaron en más de 10 veces, o sea que en promedio durante el periodo se canalizó a la administración fiscal el 24.6% del total de los gastos administrativos.

Mención aparte, merecen también los gastos canalizados al pago de la deuda pública, que si bien en los cuatro últimos años del gobierno del Presidente Echeverría el porcentaje absorbido por ésta de los gastos - totales administrativos se redujo, en promedio en el -- sexenio al pago de la deuda se canalizó el 47.9% de los totales del sector, lo que en promedio significó también que del total del Gasto ejercido por el Gobierno Federal poco más del 16% se destinó al pago de la deuda pública en el periodo señalado.

AÑOS	TOTAL DE GASTOS EJERCIDOS*	PORCENTAJES DESTINADOS A		TOTAL DE GASTOS ADMINISTRATIVOS	PORCENTAJES DESTINADOS A	
		ADMON FISCAL	DEUDA PUBLICA		ADMON FISCAL	DEUDA PUBLICA
1970	52,656.1	4.55	21.27	20,743.5	11.54	54.06
1971	55,785.8	5.15	21.62	21,476.8	13.37	56.16
1972	77,230.0	5.15	17.17	24,926.0	15.97	53.21
1973	102,241.2	9.45	15.42	34,408.1	28.08	45.81
1974	135,795.2	10.30	15.35	48,293.6	28.97	43.15
1975	200,416.2	10.43	13.66	63,699.1	32.80	42.97
1976	238,061.7	10.16	16.27	84,574.4	28.60	45.80

* Gobierno Federal

FUENTE: Ibid.

4. LA INVERSION PUBLICA

Como se ha señalado antes, a partir de la segunda mitad de la década de los años sesentas, la política estabilizadora condujo entre otras cosas, a un debilitamiento de la presencia del Estado en la economía, lo que se concretó por ejemplo: en una reducción severa del ritmo de crecimiento de la inversión pública federal realizada, ya que de 1965 a 1970 creció en promedio a un ritmo anual del 10.7%, ante esta pérdida de capacidad por el Estado para a través de la inversión orientar el proceso de desarrollo económico, el gobierno del Presidente Echeverría se propuso desde sus inicios, fortalecer la presencia e intervención del Estado en la Economía, a través de una política de gasto e inversión pública creciente y con orientación estratégica acorde con los objetivos de modernización y expansión del aparato productivo nacional.

"El régimen mixto, establecido por la constitución presupone que la inversión pública tiene la fuerza suficiente para dirigir el crecimiento. La libre empresa sólo puede ser fecunda si el Gobierno posee los recursos suficientes para coordinar el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales." 25/

25/ Banco Nacional de Comercio Exterior, Op. cit., Documento No. 1, "Discurso...", p. 177.

El comportamiento observado a lo largo del sexenio 1971-1976 por el Gasto Público en cuanto a su ritmo de crecimiento y destino, que como hemos señalado es resultado de la política económica seguida por el gobierno la cual se caracterizó por la alternancia y coexistencia de medidas restrictivas y expansionistas aunque con predominio de las primeras, se manifestó de igual manera en el comportamiento de la inversión pública, es decir, en su ritmo de crecimiento, en su orientación, en su coeficiente de realización, en su participación en el total de la inversión fija bruta, etc.

La inversión fija bruta total que en 1970 fue de 82,300 millones de pesos, observó a lo largo del periodo un incremento significativo, dado que en el último año (1976) llegó a ser de 267,600 millones de pesos, lo que significa que tuvo un incremento de 2.25 veces el monto original, a excepción de 1971 cuando la inversión fija bruta total se redujo en 1% con respecto a 1970 debido fundamentalmente a la contracción de la inversión pública, en los cinco años posteriores su crecimiento promedio anual fue superior al 28%.

En términos generales, durante el periodo 1971-1976 la inversión fija bruta total creció anualmente en promedio 22.3% lo que es resultado por un lado, de un crecimiento cauteloso de la inversión privada cuyo ritmo promedio anual fue de 21.9%, y por otro lado, al igual que en años anteriores de un crecimiento más significativo de la inversión pública, que exceptuando el año de 1971 cuando por la implementación de la llamada política de consolidación (a todas luces restrictiva) tuvo una reducción con respecto a la inversión pública realizada en 1970 de poco más del 23%, de 1972 a 1976 su ritmo de crecimiento anual en promedio fue de casi un 38%.

Esta diferencia en el ritmo de crecimiento de la inversión realizada por el sector público federal y el privado, se manifestó en forma clara en la participación relativa de ambas en el total de la inversión fija bruta, participación que tiene también variaciones significativas debido fundamentalmente a la política de freno y - - avance seguida por el Gobierno, y a las reacciones a -- ésta del sector privado.

El primer año de gobierno del Presidente Echeverría contrariamente a lo expresado pocos meses antes, es un año de aplicación de fuertes medidas restrictivas que se manifestaron entre otras cosas en que la inversión - realizada del sector público federal, participara sólo con el 27.4% de la inversión fija bruta total, a diferencia del 35.5% de 1970 y sobre todo del 43.2% de 1975, año en que se logró el más alto porcentaje de participación; en promedio durante los seis años del periodo la inversión pública federal participó en un 37% del total.

INVERSION FIJA BRUTA DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO
(MILLONES DE PESOS)

ANOS	INVERSION TOTAL (1)	INVERSION PRIVADA (2)	PARTICIPACION % (3 = 2/1)	INVERSION PUBLICA (4)	PARTICI PACION % (5=4/1)
1970	82,300	53,095	64.5	29,205	35.5
1971	81,600	59,203	72.6	22,397	27.4
1972	97,800	64,502	66.0	33,298	34.0
1973	126,400	76,562	60.6	49,838	39.4
1974	173,600	108,783	62.7	64,817	37.3
1975	221,700	125,933	56.8	95,766	43.2
1976	267,600	158,989	59.4	108,610	40.6

CRECIMIENTO PROMEDIO 1971-1976	
INVERSION PUBLICA FEDERAL	27.7%
INVERSION PRIVADA	21.9%
INVERSION FIJA BRUTA TOTAL	22.3%

FUENTE: Ibid.

Un elemento de gran ayuda en el análisis de la política de inversión pública seguida durante el gobierno del Presidente Echeverría, es el considerar por un lado, el coeficiente de realización de la inversión pública federal autorizada y por otro, el crecimiento -- anual de ésta. Así las cosas, tenemos que en los dos primeros años el coeficiente de realización de la inversión pública federal autorizada es inferior al 80%, lo que aunado al ritmo de crecimiento de ésta que fue en promedio de 14% (es conveniente observar que el crecimiento promedio anual de la inversión autorizada de 1971 a 1976 fue de 27.7%), nos permite concluir que los supuestos efectos expansivos anunciados, se vieron en los dos primeros años, y sobre todo en el primero totalmente restringidos y limitados, tanto por la decisión gubernamental como por los efectos de ésta, los cuales no se -- circunscribieron al llamado año de "consolidación", sino que fueron más allá, restando capacidad al propio Estado en su intervención en la economía.

Ante esta situación, la política de inversión seguida a partir de 1973 es sustancial en el análisis de la intervención estatal en cuanto que, el coeficiente de realización de la inversión pública federal autorizada para el período 1973-1976 es bastante significativo, ya que en promedio fue de 93.8% lo que aunado a un crecimiento promedio anual de ésta del 27.4%, revela el importante esfuerzo realizado por el gobierno para reforzar y ampliar la participación del Estado en la economía con todo y que, a partir de 1974 los intentos por contrarrestar ésta participación del Estado a través de políticas restrictivas en el campo monetario y financiero hacían de nueva cuenta su aparición mediante, entre otras cosas:

- Presionar hacia una reducción del monto de la inversión pública, puesto que dentro de la ortodoxia monetarista se asocia directamente el déficit del Sector Público, con las presiones inflacionarias, con el saldo negativo de las relaciones comerciales con el exterior, y con las presiones sobre el tipo de cambio y la estabilidad cambiaria;
- A través de la elevación de las tasas de interés y el encaje legal con el fin de financiar el gasto público, lo que se tradujo directamente en una reducción y encarecimiento del crédito al sector privado y por lo tanto, en una política poco estimulante al crecimiento de la inversión privada, en resumen se pretendía a través de la política monetaria y financiera contraer la actividad económica para resolver los desequilibrios, en especial contraer la actividad económica del Estado.

En términos generales, podemos afirmar que a pesar de las fuertes contradicciones que se dieron a lo largo del sexenio del gobierno del Presidente Echeverría, entre la política de inversión pública y las políticas monetarias y financiera (restriccionistas), que el gobierno realizó un esfuerzo importante por incentivar y acrecentar la participación del Estado en la economía a través de uno de los instrumentos de política económica más importantes, la inversión pública, la cual exceptuando el año de 1971 creció en promedio de 1972 a 1976 en 44% anual.

La afirmación anterior cobra un mayor sentido si analizamos en forma comparativa el comportamiento más general de la inversión pública federal realizada en dos períodos de tiempo iguales: 1965-1970 y 1970-1976 :

- De 1965 a 1970, la inversión pública federal realizada pasó de ser inicialmente de 13,049 millones de pesos a 29,205 en 1970, lo que significa que se incrementó en promedio anual en 10.7% y que participaba en la inversión bruta fija total en casi un 33%. 26/
- De 1971 a 1976, la inversión pública federal realizada se incrementó en promedio anualmente en 27.7%, ya que pasó de ser en 1970 de 82,300 millones de pesos a ser en 1976 de 267,600 participando en promedio en la inversión fija bruta con el 37.0%. 27/

Por otro lado, la distribución de la inversión pública federal realizada de 1971 a 1976, demuestra la importancia que cobraron durante este período, las empresas y organismos del Estado controlados presupuestalmente 28/ a los cuales se destinó en promedio el 43.7% del total, el gobierno federal absorbió en promedio el 31.8% y otros organismos y empresas del Estado el 24.5%.

26/ Datos tomados de Nafinsa., Op. cit.

27/ S.P.P., Op. cit.

28/ Por constituir un elemento principal y de suma importancia para el análisis de las formas y medios del intervencionismo estatal, hemos dedicado un apartado especial para su tratamiento.

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA INVERSION PUBLICA
FEDERAL REALIZADA 1971 - 1976

CONCEPTO	1971	1972	1973	1974	1975	1976
INVERSION PUBLICA FEDERAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
-Gobierno Federal	30.4	34.9	34.0	30.4	28.7	32.3
-Organismos y empresas controlados presupuestalmente	47.1	43.2	39.0	42.4	44.5	45.7
-Otros organismos y empresas	22.5	21.9	27.0	27.2	26.8	22.0

FUENTE: Ibid.

La distribución de la inversión pública federal realizada, entre los diferentes sectores productivos y no productivos, fue enunciada desde un principio en los lineamientos generales de política económica del gobierno del Presidente Echeverría al reconocer:

- La necesidad de canalizar al sector agropecuario importantes recursos monetarios que permitieran realizar y ampliar las obras de infraestructura necesarias para aumentar la superficie de cultivo, las áreas de riego, apoyar vía financiamiento a los productores, comunicar mercados., etc ;
- La importancia estratégica de la producción de hidrocarburos, de productos petroquímicos y de la generación de energía eléctrica, para el logro de los objetivos nacionales de desarrollo;

- La necesidad de canalizar en forma sustantiva recursos a los programas de ampliación y desarrollo del sector salud y seguridad social, - para posibilitar la incorporación de grupos - de población de los sectores marginados del - campo y la ciudad, era contemplado también como un aspecto prioritario en la llamada estrategia de desarrollo compartido.

En el discurso de toma de posesión del 10. de Diciembre de 1970, el Presidente Echeverría afirmaba en relación a las prioridades de su gobierno que:

"Son vitales para las faenas rurales el buen empleo del agua y la fluidez del crédito. Pondremos en acción cuantos métodos sean necesarios para aumentar las áreas de riego y mejorar su distribución. Transferiremos al campo un volumen mayor de recursos financieros y los administraremos con rectitud. Propiciaremos que la banca privada participe, en forma más amplia, procurando que nuestros agricultores sean cada año mejores sujetos de crédito."

"La batalla petrolera derivó de nuestra voluntad de autonomía y nos impulsó a emprender el desarrollo industrial. Hoy, la fortaleza y el prestigio de todas las empresas que el pueblo administra a través del Estado, dependen en gran medida de la eficacia con que opera la industria petrolera. Incrementaremos las investigaciones tecnológicas para obtener a menores costos y multiplicar la utilización del petróleo, e intensificaremos la exploración de la plataforma marítima y de otras zonas de nuestro territorio."

"La petroquímica es el sector industrial que más rápidamente crece. Ha propiciado el dominio de tecnologías avanzadas, presenta grandes posibilidades de explotación y es factor decisivo en el mejoramiento de la agricultura. Debemos impulsarla a un ritmo mayor -- alentado, tanto la iniciativa de los particulares como la actividad de los aspectos que el Estado debe atender para preservar los intereses patrios."

"En menos de un decenio la industria eléctrica ha duplicado su capacidad e integrado sus servicios bajo el control efectivo de la nación. Proseguiremos electrificando al país como punto de partida de una política de energéticos para descentralizar la industria. ..."^{29/}

Así las cosas, en la distribución sectorial de la inversión pública federal, resalta la importancia - que se dió correspondiendo a los lineamientos de política económica al fomento del sector agropecuario, al que a diferencia del 10.5% que en promedio se destinó de - 1965 a 1970, de 1971 a 1976 en promedio se canalizó el 15.4% del total; al sector industrial el 38.7%, a comunicaciones y transportes el 22.3%, al bienestar social el 20.4%, a administración y defensa el 2.5% y por último al fomento de la industria del turismo el 0.7%.

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL

CONCEPTO	REALIZADA (%)					
	1971	1972	1973	1974	1975	1976
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fomento agropecuario	14.5	14.8	14.2	16.9	18.1	13.9
Fomento industrial	41.6	34.5	32.5	36.0	41.5	46.0
Bienestar social	21.7	23.1	25.8	20.8	16.4	14.5
Trans. y Comunicaciones	20.5	23.7	25.4	24.0	20.7	19.2
Administración y						
Defensa	1.4	3.5	1.7	1.7	2.2	4.2
Turismo	0.3	0.4	0.4	0.6	1.1	1.3

FUENTE: Ibid.

^{29/} Banco Nacional de Comercio Exterior, Op. cit., Documento No. 1., "Discurso...", pp. 185, 187 y 188.

La inversión pública federal realizada que se destinó al fomento agropecuario, pesquero y desarrollo rural, pasó de ser en 1970 de 3,921.4 millones de pesos, a ser al final del periodo de 15,094.8, lo que significa que en seis años se cuadruplicó, concentrándose básicamente en el fomento agrícola, ya que en promedio - del total destinado al sector el 81.7% se canalizó a esta actividad, el 3.3% a la ganadería, el 2% a la explotación forestal y el 5.5% a pesca, el 7.5% restante al desarrollo rural, es importante destacar que a partir de 1973 el gobierno promovió el desarrollo del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, al cual a partir de entonces y hasta 1976 se destinó en promedio el 11.2% anual del total de la inversión canalizada al sector.

INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN EL SECTOR AGROPECUARIO
PESQUERO Y DESARROLLO RURAL.

(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
TOTAL DEL SECTOR	3,921.4	3,264.2	4,947.8	7,043.7	10,968.6	17,321.9	15,094.8
AGRICULTURA	3,627.6	2,885.5	4,446.9	5,614.7	9,063.7	13,171.9	11,108.6
GANADERIA	52.4	59.7	54.6	235.9	275.8	789.4	813.0
FORESTAL	20.0	42.9	36.3	229.7	209.5	455.2	359.0
PESCA	221.4	276.1	410.0	294.2	291.8	732.3	960.3
PIDER	-0-	-0-	-0-	669.2	1,127.8	2,173.1	1,853.9

FUENTE: Ibid.

Un indicador de la importancia prioritaria que el desarrollo de la actividad agrícola tuvo durante el periodo, es el incremento sustancial de las áreas beneficiadas con obras hidráulicas del gobierno Federal, al iniciar el año de 1971 el total acumulado de hectáreas beneficiadas era de 2,838,639 al final de 1976 éste había ascendido a 3,424,727.

Ante el abandono y atraso en que el sector agropecuario se encontraba al inicio de los setentas, la necesidad de su modernización y desarrollo planteaba al gobierno entrante canalizar los recursos suficientes para incorporar nuevas técnicas de producción, ampliar la superficie de cultivo, canalizar recursos financieros e incrementar la superficie irrigada, al respecto, las siguientes cifras son reveladoras:

- El total de hectáreas beneficiadas por obras hidráulicas realizadas por el Gobierno Federal de 1971 a 1976, es superior en un 53.2% al total del periodo 1965-1970;
- En el mismo sentido, el total de hectáreas, a las cuales con inversión del Gobierno Federal se incorporó riego durante 1971-1976 que ascendió a 400 mil es superior al total del sexenio inmediato anterior en un 77%.
- Por último, el número de hectáreas mejoradas, es decir que aumentaron o regularizaron su dotación de agua durante el periodo fue superior en más de un 45% con respecto al periodo 1965-1970.

AREAS BENEFICIADAS CON OBRAS HIDRAULICAS DEL
GOBIERNO FEDERAL
(HECTAREAS)

CONCEPTO	1964-1970*	1970-1976*
T O T A L	382,544	586,088
-NUEVAS AREAS DE RIEGO	226,032	400,009
-AREAS DE RIEGO MEJORADAS	82,515	120,359
-AREAS CON DRENAJE AGRICOLA	74,000	65,720

* Del 1º de Septiembre del año inicial al 31 de agosto del año final.

FUENTE: Nafinsa, Op. cit.

Por otra parte, la inversión pública federal realizada en el sector industrial de 1971 a 1976 creció anualmente en promedio a un ritmo del 31.4%, pasando de ser en 1971 de 11,096.9 millones de pesos a ser en 1976 de 49,954.9, en su distribución revela la prioridad que la política económica del Gobierno del Presidente Echeverría dió a la producción de petróleo y petroquímicos, actividad a las cuales en promedio se destinó en los seis años el 46.9% de la inversión total realizada, otra actividad prioritaria fue la generación de energía eléctrica a la cual en promedio durante el período se canalizó cerca del 33% de la inversión total.

Así las cosas, tenemos que la industria petrolera y petroquímica junto con la eléctrica, absorbieron en promedio anual, casi el 80% de la inversión pública federal, el resto se canalizó a la siderurgia 11% y otras actividades, es notoria la importancia que a partir de 1974 tiene la industria siderúrgica como

destino de la inversión del gobierno federal, ya que mientras que en los primeros tres años de gobierno - absorbió sólo en promedio el 4.7%, en la segunda mitad éste porcentaje se incrementó hasta ser de cerca del 17% del total canalizado al sector industrial. (ver cuadro pág.328)

La importancia dada a las actividades anteriormente señaladas, a lo largo del gobierno del Presidente Echeverría, está en estrecha correspondencia con los objetivos de política enunciados, así como con la necesidad asumida como objetivo central, de incentivar y promover la modernización y diversificación - del aparato productivo nacional, acorde a los cambios en gestión del sistema capitalista mundial.

Si bien la inversión en la industria petrolera y petroquímica son de aquellas cuyos resultados se obtienen más en el mediano y largo plazo que el - corto, no deja de ser significativo por ejemplo que la producción total de crudo del período 1971-1976, haya sido superior con respecto a la de 1965-1970 en más de un 50%, ya que de haber sido de 933,550 miles de barriles pasó a ser de 1,416,577. Los incrementos más significativos en la producción de crudo se dieron básicamente a partir de 1974 ya que en promedio de este - año a 1976, la producción creció a un ritmo anual de casi el 20% a diferencia del período 1971-1973 cuando su incremento promedio anual fue de sólo el 2.6%, lo que en buena medida se explica por la política de -- "freno y avance" implementada por el gobierno.

INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN EL SECTOR INDUSTRIAL
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTOS	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
TOTAL DEL SECTOR	11,096.9	9,328.1	11,480.7	16,222.3	23,345.9	39,753.8	49,954.9
PETROLEO Y PETROQUIMICA	5,439.6	5,238.3	6,250.0	7,708.1	10,180.5	14,684.3	21,202.1
ELECTRICIDAD	4,146.8	3,165.8	3,903.5	5,822.3	7,230.9	12,490.4	15,537.0
SIDERURGIA	740.0	420.1	359.4	1,053.4	3,576.3	8,372.4	7,694.2
OTRAS INVERSIONES	770.5	454.9	967.8	1,638.5	2,358.2	4,206.7	5,521.6

FUENTE: Ibid.

PRODUCCION DE PETROLEO CRUDO POR AÑO
(MILES DE BARRILES DE 159 LITROS)

1970 = 177,599	1974 = 238,271
1971 = 177,274	1975 = 294,254
1972 = 188,011	1976 = 327,285
1973 = 191,482	
1971/1976 = 1'416,577	

FUENTE: Nafinsa, Op. cit.

Ahora bien, el haber canalizado hacia la industria eléctrica importantes montos de inversión por parte del Gobierno Federal, se tradujo en incrementos significativos tanto en la capacidad instalada como en la generación neta de energía eléctrica, las cuales, - en 1976 con respecto a 1970, se incrementaron en más de un 60%, incremento que se manifestó en forma más significativa en los proceso de tipo térmico.

CAPACIDAD INSTALADA Y GENERACION DE ENERGIA ELECTRICA
(MILES DE KILOWATS)

TIPO DE PLANTA	CAPACIDAD INSTALADA		ENERGIA ELECTRICA GENERADA	
	1970	1976	1970	1976
TOTAL	7,414	12,180	28,707	46,372
- Hidráulicas	3,327	4,255	15,005	17,189
- Térmicas	4,087	7,925	13,702	29,183

FUENTE: Ibid.

Por otro lado, la inversión pública federal realizada en el sector de bienestar social que fue - considerada como un aspecto central dentro de la llamada estrategia redistributiva, creció a un ritmo - promedio anual de 18.1%, pasando de ser en 1970 de - 7,919.3 millones de pesos que representaban el 27.1% de la inversión pública federal realizada a ser en - 1976 de 15,759.3 millones de pesos o sea, el 14.5% - del total realizado en ese año.

Es conveniente señalar que si bien la participación relativa de la inversión destinada al beneficio social en el total de la realizada por el sector público federal a partir de 1974 se ve fuertemente disminuida, en términos absolutos el incremento manifiesto es bastante significativo, así tenemos que a la -- construcción de escuelas a diferencia de los 1,060.8 millones de pesos que se destinaron en 1970, se destinó en 1976 4,885.2 es decir que en seis años el monto total destinado a esta actividad se incrementó en más de cuatro veces, situación similar se observa en la inversión destinada a hospitales y centros de asistencia social, así como en la canalizada a la edificación de vivienda, a la cual a partir de 1972 se le da una importancia central, puesto que de absorber en 1971 cerca de 161 millones de pesos, en 1972 se canalizaron a esta actividad 1,417 lo que significa que la inversión realizada se incrementó en casi un 800% en promedio durante el periodo 1971-1976, la inversión destinada a la edificación de vivienda creció a un ritmo anual de 137.3%.

De la misma manera la inversión pública federal, realizada en obras de servicio urbano y rural que en promedio representó el 53% del total canalizado al sector de bienestar social, creció a una tasa promedio anual de 11.6% (ver cuadro pág. 333).

Esta política deliberada de canalizar recursos considerables al beneficio social, que como hemos señalado constituyó un elemento central de la estrategia de desarrollo implementada, se tradujo en una considerable ampliación de los servicios y bienes de carácter social que el Estado produce y administra, - entre otros destaca el que:

- El número total de escuelas primarias de control administrativo federal que en 1970 era de 31,642 pasó a ser en 1976 de 39,677, o sea que se incrementaron en un 25.3%, posibilitando así la incorporación de 1,729,691 alumnos (inscritos en primarias federales) es decir, que con relación a - 1970 el número de inscritos en este nivel en escuelas federales se incrementó en un 28%. En el cuadro siguiente se resume la evolución del sector educativo de administración federal en lo que se refiere a número de escuelas y alumnos inscritos de 1970 a 1976 por nivel de instrucción.

NUMERO DE ESCUELAS Y ALUMNOS INSCRITOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO
DE ADMINISTRACION FEDERAL POR NIVEL

N I V E L	1 9 7 1 - 1 9 7 6		1971 - 1976	
	1970 - 1971		1971 - 1976	
	No. ESCUELAS	No. INSCRITOS	No. ESCUELAS	No. INSCRITOS
EDUCACION PREESCOLAR	1,776	249,686	3,001	325,476
EDUCACION PRIMARIA	31,642	6'076,060	39,667	7'805,751
TERMINAL ELEMENTAL	134	33,540	208	43,267
TERMINAL MEDIO	50	9,413	41	15,520
MEDIO BASICO	1,534	605,117	2,720	1'114,157
MEDIO SUPERIOR	64	64,004	240	162,239
NORMAL	34	15,944	43	28,433
SUPERIOR	39	52,890	75	103,735
T O T A L E S	35,273	7'106,654	46,005	9'598,578

FUENTE: S.P.P., 10 años de indicadores económicos y sociales de México, México, 1983.

INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN EL SECTOR DE BIENESTAR SOCIAL
(MILLONES DE PESOS)

C O N C E P T O	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
TOTAL DEL SECTOR	7,919.3	4,853.3	7,682.1	12,834.9	13,451.0	15,776.2	15,759.3
OBRAS DE SERVICIO URBANO Y RURAL	4,871.3	2,990.3	4,146.1	7,284.6	7,511.8	7,506.4	6,806.3
CONSTRUCCION DE ESCUELAS	1,060.8	1,230.2	2,034.3	2,198.7	3,022.4	4,602.3	4,885.2
HOSPITALES Y CENTROS ASISTENCIALES	1,406.4	609.6	1,411.7	3,275.8	2,760.8	3,424.9	3,535.5
VIVIENDA */	260.5	161.3	1,417.2	1,089.0	1,040.6	778.4	1,062.4
OTRAS INVERSIONES	320.3	23.2	90.0	75.8	156.0	246.6	532.3

*/ Por su forma de recuperación no figura en el total.

FUENTE: SPP., Op. cit.

- En cuanto a los indicadores del sector salud que nos pueden revelar la importancia que tuvo el canalizar recursos crecientes al bienestar social, destaca que se logró abatir la tasa de mortalidad infantil dado que por cada 1,000 niños nacidos vivos en 1970 ésta era de 65.6, mientras que para 1975 descendió a 49.0; la esperanza de vida al nacer que en 1970 era de 60.2 años, para 1975 se incrementó a 65.4 años que corresponde al nivel más alto de esperanza de vida lograda en el país; la mortalidad general en 1975 con respecto a 1970 -- descendió en poco más de un 10%.

	1960	1965	1970	1975
ESPERANZA DE VIDA AL NACER (AÑOS)	57.4	63.5	60.2	65.4
TASA DE MORTALIDAD INFANTIL */	74.2	60.7	65.6	49.0
MORTALIDAD GENERAL (DEFUNCIONES)	402,445	404,163	485,656	435,888

*/Defunciones por 1,000 niños nacidos vivos.

FUENTE: NAFINSA., Op. cit.

- En cuanto a la seguridad social, la importancia de las inversiones realizadas, se manifestó entre -- otras cosas en los incrementos significativos en la población amparada por las dos instituciones más -- importantes del país, el IMSS y el ISSSTE.

En el IMSS, el total de derechohabientes en 1976 -- fue de 16,551 miles de personas, que significó un incremento con respecto a 1970 de 69.3% el total de asegurados directos se incrementó en casi 39%,

correspondiendo un incremento similar a urbanos y rurales;

POBLACION AMPARADA POR EL IMSS
(MILES DE PERSONAS) */

	1965	1970	1975
TOTAL DE DERECHOHABIENTES	6,816	9,772	16,551
-ASEGURADOS URBANOS	1,935	2,775	3,855
-ASEGURADOS RURALES	275	346	483
-FAMILIARES URBANOS	3,932	5,695	10,549
-FAMILIARES RURALES	539	690	1,169
-PENSIONADOS Y FAMILIARES	135	276	495

*/Al 31 de Diciembre de cada año.

FUENTE: Ibid.

- En el ISSSTE, el total de derechohabientes que en 1970 era de 1'347,470, pasó a ser en 1976 de -- 3'918,514, lo que significó que en sólo seis años se incrementó la población amparada por esta institución en 190.8%, en el mismo período, los asegurados directos se incrementaron en 152%, los pensionistas asegurados directos se incrementaron en 36.3%, los derechohabientes familiares en casi -- 225%, etc.

POBLACION AMPARADA POR EL ISSSTE */

	1965	1970	1975
TOTAL DE DERECHOHABIENTES	1'070,971	1'347,470	3'918,514
-ASEGURADOS DIRECTOS			
*TRABAJADORES	261,245	430,482	1,086,872
*PENSIONISTAS	22,334	42,038	57,327
- FAMILIARES DE:			
*TRABAJADORES	768,229	839,218	2'725,702
*PENSIONISTAS	18,983	35,732	49,613

*/ Al 31 de Diciembre de cada año.

FUENTE: Ibid.

Por otro lado, el objetivo de modernización del aparato productivo nacional, la integración de las zonas marginadas a la dinámica del desarrollo, así como la intención de posibilitar una mejor distribución y comercialización de las mercancías tanto al mercado interno como al externo, planteaban la necesidad de invertir en las obras de infraestructura necesarias para su consecución. En ese sentido, la inversión pública federal canalizada al Sector Transportes y Comunicaciones se vió fuertemente apoyada sobre todo en los años en que la política de Gasto e Inversión encontró menos obstáculos para su ejecución (1972 a 1974), período en el que del total de la inversión pública federal realizada se destinó al sector en promedio el 24.3%.

En promedio la inversión canalizada a este sector - creció a un ritmo anual de 27.8% y absorbió el 22.3% del total de la inversión pública federal, en su distribución destaca sobre todo la orientada a la producción,

ampliación y mantenimiento de las vías de comunicación terrestres, las cuales conjuntamente absorbieron en promedio el 66% del total del período (carreteras 46.7% y ferrocarriles 20.1%).

Es importante considerar el énfasis que a partir de 1973 se dió a la inversión en telecomunicaciones, a las cuales en contraste con el 7.9% que se les destinó en 1971-1972 del total de la inversión, de 1973 a 1976 en promedio se canalizó el 27.5%.

Salvo lo señalado, podemos afirmar que la distribución entre los diferentes componentes del sector se mantienen sin cambios significativos, por lo que en promedio durante el periodo se destinó del total de la inversión pública federal canalizada al sector, el 46.7% a carreteras, el 20.1% a ferrocarriles, el 21% a telecomunicaciones; el 6.8% a obras marítimas y el 5.4% a comunicaciones.

INVERSION PUBLICA FEDERAL REALIZADA EN EL SECTOR TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
TOTAL DEL SECTOR	5,802.3	4,589.0	7,876.5	12,651.3	15,540.7	19,826.7	20,826.1
CARRETERAS	2,624.1	2,705.4	4,938.7	6,130.8	5,719.0	6,957.7	7,910.8
FERROCARRILES	1,704.1	914.4	1,133.3	2,121.4	3,289.4	4,932.6	4,890.9
OBRAS MARITIMAS	336.1	414.2	516.8	1,024.0	1,163.7	1,509.6	434.1
COMUNICACIONES AEREAS	720.5	182.3	678.7	303.8	1,211.1	1,071.4	834.7
TELECOMUNICACIONES	140.8	372.7	609.0	3,071.3	4,157.5	5,355.4	6,755.6

FUENTE: S.P.P., Información sobre gasto público 1970-1980, México, 1982.

Así las cosas, podemos afirmar que la ampliación y modernización de las vías y medios de comunicación -- constituyeron un objetivo prioritario de la política -- económica del gobierno del Presidente Echeverría, lo que se manifestó en que:

- En cuanto a las vías terrestres de comunicación éstas se incrementaron durante el período en poco más de 127%, es decir que pasaron de ser de 95,998 Km en 1970 a ser a finales de 1976 de 218,242, de las cuales el 88.6% corresponde a carreteras y el 11.4% a vías férreas.

El total de kilómetros de carreteras pasó de ser en 1970 de 71,520 a ser en 1976 de 193,920, lo que significó que en el período se incrementaron casi en 170%, correspondiendo del total de kilómetros el 24.8% a carreteras de terracería, el 43.7% a revestidas y el 31.5% a pavimentadas,

- El crecimiento del sistema ferroviario más que manifestarse en la ampliación de los kilómetros de vías, que se incrementaron en sólo 2% con respecto al total de 1970, se manifestó en el incremento de la capacidad de arrastre 62.5% en el incremento del número de locomotoras 28.9%; en el número de carros -- 35.4%; en el número de góndolas 106.4%, lo que se tradujo a su vez en un incremento significativo de la capacidad de carga, en 1970 la carga total transportada por ferrocarril fue de casi 38.2 millones de toneladas, mientras que para 1976 fue de 51.2, lo que significó un 34% de incremento en la carga transportada;

- En lo referente a las telecomunicaciones a las cuales se les destinó en promedio durante 1971-1976 el 21% del total de la inversión pública federal realizada en el sector, éstas tuvieron un desarrollo significativo, acorde a los objetivos de modernización por ejemplo: la longitud de líneas telefónicas se incrementó en el período en un 94%, el número total de aparatos telefónicos en servicio pasó de ser de 1.5 millones a ser en 1976 de 3.3, es decir que se incrementaron en 120%, crecimiento bastante significativo si consideramos que el número de habitantes por aparato pasó de ser de 33.7 en 1970 a sólo 18.6 en 1976, por último es significativo también, del rápido crecimiento de las telecomunicaciones el que el número de las centrales de Telex haya pasado de ser en 1970 de 36 a ser en 1976 de 59.

5. LAS EMPRESAS DEL ESTADO

En 1970, el Estado contaba con 45 organismos descentralizados y 39 empresas de participación estatal mayoritaria. En el sector agropecuario y forestal destacaban las siguientes: Productora Nacional de Semillas (PRONASE), Productos Forestales Mexicanos, el Ingenio Emiliano Zapata, el Ingenio El Naranjal, etc.

En el sector social, los Institutos Nacionales de Cardiología, Cancerología, Endocrinología, Neumología, Gastroenterología, Oftalmología, de Protección a la Infancia, de Nutrición, Indigenista, etc. En el sector financiero: Nacional Financiera, Banco Mexicano, Banco Nacional de Crédito Agrícola, de Crédito Ejidal, Banco Nacional de Comercio Exterior, etc. . En el sector industrial: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión de Fomento Mincro, Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, Azufrera Panamericana, Diesel Nacional, Guanos y Fertilizantes, Cor-demex, Ayotla Textil, etc.

En el sector de comunicaciones y transportes: Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Servicios de Transporte Eléctrico, Sistema de Transporte Colectivo, Aeronaves de México, Teléfonos de México, Corporación Mexicana de Radio y Televisión, etc, y en el sector de política interior, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Así pues, a pesar del pequeño número de empresas públicas que participaba en el ámbito económico y social, éstas poseían una importancia para el desarrollo del país. Sin embargo, cabe mencionar que su significado va desde el monopolio hasta tener una muy reducida participación en el mercado.

La administración del Presidente Echeverría, conforme a sus lineamientos de política económica, estableció la necesidad de intervenir en la estructura económica por medio de la creación de organismos y empresas que coadyuvaran a la consecución de los objetivos del llamado "desarrollo compartido".

Esta situación se debía en parte, a que las distintas actividades requerían del apoyo estatal en una forma más directa. Es decir, no sólo a través de los impactos que el gasto público pudiera generar, sino también por el surgimiento de estructuras del sector público que fueran acordes con las demandas de la sociedad y de la economía nacional.

Así tenemos que para el primer año de gobierno, los organismos descentralizados aumentaron de 45 a 54 y las empresas de participación estatal mayoritaria de 39 a 148.

Por otra parte, surgen en este periodo nuevos medios de intervención, cuyas diferencias no sólo se circunscribían a elementos jurídicos sino en cuanto al ámbito de acción de los mismos. Así, el Estado intervino en 27 empresas con una participación minoritaria y se crearon 48 fideicomisos de distinta índole.

Las causas que originaron estos nuevos medios de intervención eran diversas y complejas, los sectores donde participó el Estado reflejan la variedad de objetivos que se perseguían. Por ejemplo, en el sector industrial se intervino en empresas de bienes de consumo tales como Industrial Eléctrica de México (IEM), Porcelanas Euromex, Celanese Mexicana, Condumex, Cobre de México, Compañía Minera de Cananea, Cementos - Guadalajara, Industrias Peñoles, etc.

En el sector de comunicaciones e infraestructura, la Compañía Mexicana de Aviación y en Transportación Marítima Mexicana. En el sector agropecuario y forestal, se creó el Fideicomiso del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Fideicomiso Candelillero, Fideicomiso Fondo de Financiamiento Agropecuario y el Fideicomiso Fondo Forestal. Por último, en el sector social se crearon en materia de vivienda el FOVISSSTE, el INFONAVIT y el Fideicomiso para el Mejoramiento de la Vida Militar.

En el segundo año de gestión, el total de entidades paracatales llegó a ser de 428, esto es cinco veces más que las registradas al inicio de la década de los setentas. No obstante, el desmesurado crecimiento de las entidades públicas, se debió a que casi el 70% de ellas eran fideicomisos orientados a satisfacer necesidades muy particulares tanto en lo social como en el agro mexicano.

Cabe destacar que la característica de la gestión estatal en el periodo 1971-1976, fue la creación de fideicomisos, mientras que las empresas de participación mayoritaria crecieron en menor medida. La intervención estatal minoritaria en empresas privadas - disminuyó en 1973 y 1975 debido a la mayor renuencia del sector privado ante las políticas del Presidente - Echeverría. Sin embargo, en 1976, la creación y participación de entidades paraestatales en la economía -- a excepción de los fideicomisos- aumenta en mayor medida que en los años anteriores.

ENTIDADES PARAESTATALES REGISTRADAS

	(total acumulado)					
	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Organismos	54	61	63	65	117	176
Empresas de participación mayoritaria.	148	176	229	282	323	403
Empresas de participación minoritaria.	27	24	28	36	41	55
Fideicomisos	277	428	703	770	806	845

FUENTE: Presidencia de la República, Coordinación de Estudios Administrativos, Empresas Públicas, Colección Seminario No. 7, México 1978, p.23.

A pesar de los distintos aumentos de los diversos tipos de entidades paraestatales, la importancia estratégica recae en ciertas empresas y organismos descentralizados tanto por su peso presupuestal - como en la función desempeñada para el desarrollo económico del país.

En la industria estatal manufacturera, en los inicios de los años setentas, participaba en los productos alimenticios, en la bebida, en la industria textil, madera y muebles, papel y editorial, química, minerales no metálicos, en la industria metálica básica, en la construcción, ensamblado de equipo de transporte y en la fabricación de productos metálicos. Asimismo, el Estado participaba en la extracción de minerales.

En la elaboración de productos alimenticios, textiles, química, metálica básica y equipo de transporte; el Estado poseía el 20.1% del total de sus establecimientos públicos en la rama de las manufacturas. En términos de capital invertido, el 43.9% se destinó a las industrias de bienes de capital, el 42.0% a bienes de consumo y el resto a industrias productoras de bienes intermedios. En síntesis, la empresa pública con respecto al total de industrias manufactureras sólo representaba el 2% y su capital invertido el 8.6%.

Por otra parte, el consumo intermedio de estas mismas representó en 1970 el 8.1% del total, siendo las industrias metálicas básicas, equipo de transporte y -- alimentos quienes generaban el 73.9% del consumo público manufacturero. Las anteriores industrias ocupaban un gran número de trabajadores y sus remuneraciones y prestaciones sociales sobresalían de las demás actividades donde participaba el Estado, incluso de las empresas privadas. El empleo significó el 5.1% y las retribuciones el 7.6% de las manufacturas.

ESTRUCTURA INTERNA Y DE LA EMPRESA PUBLICA MANUFACTURERA
Y MINERA (1970)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Minerales	7.1	4.5	2.8	7.7	5.3	10.6	6.8
Alimentos	34.1	14.0	14.6	12.9	23.1	24.4	18.8
Bebidas	0.4	0.1	0.1	0.2	1.4	0.4	0.2
Textiles	23.9	5.8	5.8	6.0	9.2	10.2	7.9
Madera y Muebles	4.0	1.0	0.7	1.6	1.0	3.0	2.1
Papel y Editorial	4.0	3.2	2.6	4.4	7.3	3.6	4.8
Química	9.7	9.4	9.9	8.5	10.1	6.3	8.6
Minerales no Metálicos	1.8	2.3	1.4	3.9	2.5	6.2	6.1
Metálica básica	7.1	40.6	43.5	34.9	23.8	19.4	25.5
Fab. de Prod. Metálicos	1.8	2.8	2.5	3.3	2.1	2.0	2.2
Const. y Rep. de Maquinaria	0.9	0.4	0.4	0.4	0.7	0.3	0.2
Construcción ensamble y re- paración de equipos de Trans- porte.	15.3	15.9	15.7	16.2	14.8	13.7	16.9

- (1) No. de establecimientos
- (2) Valor bruto de la producción
- (3) Consumo intermedio
- (4) Personal ocupado
- (5) Remuneraciones al personal ocupado
- (6) Activo total
- (7) Capital invertido

FUENTE: Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, IX Censo Industrial 1971, datos de 1970, Empresas de participación estatal y organismos descentralizados., México, 1974, p. 37.

El tamaño de la empresa pública, medido por el personal ocupado, reflejaba lo siguiente: el 13.4% eran establecimientos que empleaban menos de 25 trabajadores, el 25.1% entre 26 a 100 trabajadores, el 33.6% entre 101 a 500 y de 501 y más trabajadores el 27.9%. Los dos últimos grupos de empresas generaban el 98.2% del valor bruto de la producción del sector industrial paraestatal, siendo las ramas de bienes de capital y de bienes de consumo quienes concentraban dichos indicadores.

CARACTERISTICAS DE LA EMPRESA PUBLICA POR GRUPOS DE
PERSONAL OCUPADO
(PORCENTAJES)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
No. de establecimientos.	100.0	0.0	5.7	7.7	25.1	33.6	27.9
Valor de la producción.	100.0	0.0	*/	0.2	1.6	14.4	83.7
Capital invertido	100.0	0.0	*/	0.1	0.9	17.3	81.6
Personal ocupado	100.0	0.0	*/	0.2	2.3	14.9	82.7
Remuneraciones totales al personal ocupado	100.0	0.0	*/	0.1	0.9	11.9	87.1

*/ Menor a 0.1%

(1) Total

(2) Sin personal ocupado

(3) De 1 a 5 trabajadores

(4) De 6 a 25 trabajadores

(5) De 26 a 100 trabajadores

(6) De 101 a 500 trabajadores

(7) De 501 y más trabajadores

FUENTE: Ibid., pág. 39

El capital invertido por las empresas paraestatales representaban el 12.68% de la industria de transformación, el cual se distribuyó de la siguiente forma:

PORCENTAJES CON RESPECTO AL TOTAL DEL SECTOR PUBLICO

Metálicos básicos y productos metálicos	17.60
Industrias de alimentos	15.70
Industria del transporte	10.05
Industria derivada del petróleo y del carbón mineral.	35.56
TOTAL	78.91

FUENTE: Ibid.

En lo que respecta a la inversión bruta fija se concentró en las mismas ramas señaladas en el cuadro. - Para la industria derivada del petróleo y del carbón mineral fue de 43.9%, la industria metálica y productos metálicos con el 27.2% y la industria de alimentos el 17.48%. En su conjunto, el sector público representó el 15.5% del total de la inversión fija bruta.

Por lo que se refiere al grado de explotación de los trabajadores se registró una tasa de 167.0% que fue superior a la alcanzada en la industria privada (129.0%). Por otra parte, si se observa el empleo de la industria manufacturera paraestatal se encuentra que no existe una relación directa entre una mayor participación en el personal ocupado y un mayor grado de explotación, sino por el contrario, a una mediana participación en el empleo una fuerte tasa de explotación. Ejemplo de ello, es en la industria de fabricación de equipo no eléctrico que poseía el 0.24% en la ocupación y un grado de explotación de 281.53%, la más alta dentro del sector público censado.

Esto se refuerza si se considera el grado de capitalización donde en esta misma rama económica registraba una tasa de 18.84% por lo que puede concluirse que existe una relación directa entre una tasa de capitalización y el grado de explotación de los trabajadores.

GRADO DE EXPLOTACION Y DE CAPITALIZACION
(tasas porcentuales)

	GRADO DE CAPITALIZACION (1)	GRADO DE EXPLOTACION (2)
Alimentos	7.08	57.87
Bebidas	4.03	88.35
Tabaco	—	—
Textiles	6.76	74.16
Madera	2.73	76.63
Muebles y accs. excepto de metal.	—	—
Papel y editorial	8.70	107.64
Química	1.09	126.07
Fab. de productos de- rivados del petróleo y carbón.	6.75	250.84
Prods. del hule y del plástico	—	—
Fab. de productos mi- nerales no metálicos, excepto petróleo y carbón.	2.32	47.54
Metálicos básicos y productos metálicos	5.38	216.74
Fab. de equipo no eléctrico	18.84	281.53
Fab. de equipo eléctrico	—	—
Inds. del transporte	5.05	120.36
TOTAL DE EMPRESAS	6.14	167.00

1/ Relación entre capital invertido y remuneraciones totales.

2/ Relación del valor agregado menos sueldos y salarios entre la cantidad de sueldos y salarios.

FUENTE: Ibid.

En 1975, la industria manufacturera estatal en poco variaba su participación en los principales indicadores macroeconómicos a pesar de aumentar el número de empresas. Así pues, el número de establecimientos llegaba a ser de sólo 2.0% del total; el valor bruto de la producción de 9.4%, el consumo intermedio de 9.8%, el valor agregado de 8.9%, el empleo de 7.1% y el capital invertido de 13.1%.

Sin embargo, a nivel de ramas de la actividad económica la situación variaba en función del grado de concentración de la producción. En este sentido, las ramas de tabaco, madera, industrias metálicas básicas y las del transporte, la participación era mucho más elevada 32.9%, 12.1%, 28.6% y 20.3%

NUMERO DE EMPRESAS ESTATALES MANUFACTURERAS Y MINERAS

	1970	1975
Explotación de minerales	16	20
Alimentos	77	70
Bebidas	1	20
Tabaco	0	24
Textiles	54	25
Madera y muebles	9	17
Papel y editorial	9	12
Química	22	19
Minerales no metálicos	4	7
Metálica básica	16	17
Productos metálicos	4	9
Construcción y reparación de maquinaria	2	6
Industrias eléctrica y electrónica	0	3
Construcción, ensamble y reparación de equipo de transporte	12	14
Otras industrias manufactureras	0	1
TOTAL	226	246

FUENTE: Ibid. Censos Industriales de 1971 y 1976

En términos de evolución de activos fijos aumentó, puesto que su participación pasó de 48.1% a 50.1% - en el total de las industrias durante el periodo 1971--1975. En las industrias mineras sobresalen los casos - de las del carbón, grafito y minerales metálicos.

En las manufacturas, el crecimiento es ligero de 12.6 a 13.3 por ciento, los casos que llaman la atención son productos del tabaco, madera y corcho, productos no metálicos. Por el contrario, las industrias que ven disminuir su participación en el total de activos - fijos por ramas son manufactura de ropa, publicaciones, imprentas e industrias relacionadas, química, refinación de petróleo y carbón mineral y metálicos básicos.

ACTIVOS FIJOS DEL SECTOR INDUSTRIAL POR RAMAS
(Participación porcentual con respecto al total nacional)

	1970	1975
Total industria	48.1	50.1
- Industria extractivas	23.4	35.7
carbón y grafito	42.8	80.6
minerales metálicos	21.1	34.1
minerales no metálicos	34.1	36.0
explotación de sal	0.2	0.8
- Industrias manufactureras	12.6	13.3
-alimentos	18.3	21.7
-bebidas	0.2	0.3
-tabaco	0.0	66.1
-textiles	5.7	7.9
-manufactura de ropa	1.8	1.3
-zapatos y cuero	0.3	0.0
-madera y corcho	10.1	17.1
-muebles y accesorios	0.0	1.5
-papel	14.9	15.6
-publicaciones, imprentas e industrias conexas	6.0	2.3
-química	12.9	7.7
-petróleo y carbón mineral	30.5	7.1
-productos no metálicos	3.2	13.0
-metales básicos	30.5	27.5
-productos metálicos	5.9	6.7
-construcción, reparación y ensamble de maquinaria y equipos no eléctricos	2.8	4.6
-construcción, reparación y ensamble de maquinaria y equipo eléctrico y electró nico.	0.0	4.9
-construcción, reparación y ensamble de equipo de transporte	17.9	21.1
-otras industrias	0.0	0.7

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Estadística, X Censo Industrial 1976, datos de 1975, Empresas de participación estatal y organismos descentralizados, México 1976.

Por lo que se refiere a la producción bruta, ésta creció a una mayor tasa en el sector paraestatal que en el privado, 124.3% y 119.0% respectivamente durante el lapso 1970-1975, aunque como se señaló anteriormente, se mantuvo la participación relativa en el total.

A nivel de ramas de la industria manufacture ra se dió una expansión mayor en los alimentos, equipo de transporte, tabacos, equipo no eléctrico, química, textiles y metálicas básicas.

Por otra parte, en el valor agregado el sector público superó al privado en su crecimiento, así pues, mientras que las empresas de propiedad privada lo hicieron en 16.9% las públicas fue de 25.4%. En el interior de las manufacturas, las ramas que registraron tasas superiores a las del promedio fueron alimentos (26.5%), textiles (28.3%), productos metálicos - - (35.6%) y maquinaria y equipo no eléctrico (46.5%).

En cuanto al tamaño de la empresa pública, se observó que la gran empresa aportó la mayor parte en los distintos indicadores económicos.

EMPRESAS CON MAS DE 100 PERSONAS EMPLEADAS
(Porcientos del total de empresas públicas)

	1970	1975
- Número de establecimientos	61.5	75.7
- Valor de la producción	98.1	97.0
- Capital invertido	98.9	98.1
- Personal ocupado	97.6	97.8
- Remuneraciones totales al personal ocupado	99.0	98.5

FUENTE: Ibid.

En cuanto a las tasas de capitalización para finales del periodo, se observó que en aquellas ramas donde la relación producto-capital fue menor, la relación capital-trabajo fue mayor, manteniéndose la relación en forma proporcional conforme a los niveles que cada industria invertía, así como su producción aumentaba.

GRADO DE CAPITALIZACION DEL SECTOR PUBLICO EN 1975

	PRODUCTO / CAPITAL	CAPITAL / TRABAJO
TOTAL	1.28	277.29
- Industrias Extractivas	0.93	254.79
- Industrias de transformación	1.32	280.27
-Alimentos	1.11	219.58
-Bebidas	1.88	69.87
-Tabaco	2.35	205.82
-Textiles	1.19	155.81
-Madera y muebles	1.17	87.63
-Papel y editoriales	0.82	466.41
-Química	1.30	469.00
-Minerales no metálicos	0.36	1056.54
-Metálicas básicas	1.73	342.95
-Fab. de productos metálicos	1.89	202.91
-Construcción y rep. de maq.	0.92	315.08
-Industria eléctrica y electrónica	1.86	126.03
-Construcción, reparación y ensamble de equipo de transporte.	1.30	353.11
-Otras	1.85	128.37

FUENTE: Ibid.

A nivel de participación en las exportaciones de bienes industriales durante el periodo 1971-1976, se elevó un poco más de seis veces el monto absoluto, es decir, de 2092.0 a 13,644.9 millones de pesos. Estos volúmenes significaron un incremento en la participación en el total de exportaciones, puesto que pasaron de 12.2% en 1970 a 26.3% en 1976.

En 1970, la estructura de las exportaciones de las empresas públicas era la siguiente: el 14.3% pertenecían a las industrias extractivas, el 20.9% a alimentos, el 38.2% a textiles, 1.2% a productos químicos, 17.8% a la industria del plástico y hule, 25.5% metálicos básicos, el 37.7% de equipo de transporte y el 4.0% pertenecían a otras industrias. En 1973, la participación llegó a 22.0%, las industrias extractivas a 22.5% y las manufacturas de 24.7%. En el interior de estas últimas, el 72.0% correspondían a alimentos, el 19.4% textiles, 20.6% de ropa, 13.9% metálicos básicos, el 6.1% plásticos y hule, 6.9% refinación de petróleo y carbón mineral y el 6.6% de maquinaria y equipo eléctrico y electrónico.

Para finales de 1976 la situación fue la siguiente:

CONCEPTO	PORCENTAJE DEL TOTAL DE EXPORTACIONES
Total Nacional	26.3
Total Industrial	32.4
- Industria extractiva	26.3
- Industria manufacturera	8.1
-alimentos *	8.8
-textiles *	27.6
-ropa *	1.0
-papel *	0.5
-impresión *	2.4
-química *	1.9
-plástico y hule *	17.3
-metálicos básicos*	11.2
-maquinaria y equipo no eléctrico *	0.2
-equipo de transporte *	22.4
-otras industrias *	0.4
-petróleo y gas natural *	100.0

* Porcentajes con respecto al total de la rama.

FUENTE: S.P.P., El papel del Sector Público en la Economía Nacional., México 1982.

En los indicadores de inversión fija bruta se observó que su crecimiento fue de 67.1% en el periodo analizado mientras que el sector privado obtuvo una tasa de 91.6%, lo anterior se reflejó en que los niveles de participación disminuyeran, ya que pasó de 50.0% en 1970 a 46.6% en 1975.

Por otra parte, en el interior del sector minero estatal en este mismo periodo su participación en la producción pasó de 21.0% a 31.9% del total superando a la pequeña y mediana minería privada no así a la gran minería, debido a la especialización de la producción. Así pues, el Estado producía oro, plata, plomo, fierro, zinc, azufre, carbón y coque, cadmio, manganeso, fosforita y barita, siendo en algunos casos monopolio del Estado.

ESTRUCTURA DEL VALOR DE LA PRODUCCIÓN MINERA
(PORCENTAJES)

ANOS	VALOR TOTAL (MILLONES DE PESOS)	GRAN MINERA PRIVADA	MINERIA ESTATAL	PEQUEÑA Y MEDIANA MINERIA
1971	6,707.9	66.7	21.0	12.3
1972	7,171.0	65.5	23.7	10.8
1973	8,964.0	51.3	33.8	14.9
1974	13,146.8	42.9	34.7	16.1
1975	12,922.5	46.9	37.1	16.0
1976	16,613.4	50.1	31.9	18.0

FUENTE: SEPAFIN Y SPP., La minería en México, México 1981.

Cabe destacar que durante este mismo periodo la producción minera estatal fue orientándose cada vez más a los minerales metálicos industriales y a los no metálicos. Esto puede corroborarse si se observa que en 1971 la minería del Estado producía sólo el 11.6% de metales preciosos, el 37.7% metales industriales y el 51.1% no metálicos y para finales del periodo la estructura era de 11.6%, 43.9% y 44.5% en el mismo orden señalado.

Por lo que se refiere al petróleo, monopolio - del Estado, recibió poca atención en los dos primeros años de gobierno, ya que en 1971 se redujo la inversión por parte de PEMEX 15.1% y en 1972 de 10.5%. Esta situación se reflejó en la producción y perforación de pozos de la empresa donde en esos mismo años los pozos pasaron de 346 a 273 y la producción sólo aumentó en - 7.0% en tres años, siendo insuficiente por lo que la importación creció en 33.3% en el mismo lapso.

Lo anterior repercutió en forma negativa debido a que para finales de 1973 los precios del crudo se elevarían y reforzarían el déficit en cuenta corriente. Así pues, el contexto externo determinó que el Estado empezara a invertir mayores cantidades, en este sentido, PEMEX elevó su inversión en los siguientes años a la razón de 32.5% promedio anual, que en términos monetarios significó un aumento de 13,427.5 millones de pesos de 1973 a 1976.

La inversión realizada, sin embargo, no se expresó en una mayor cantidad de pozos perforados puesto que - en 1971 sumaban 515 y en 1976, sólo 336, siendo el 76.5% pozos de desarrollo de los cuales una quinta parte eran improductivos. Así las cosas, la producción creció -- 48.7% en ese periodo aunque insuficiente para las necesidades del mercado interno que representaba el 99% de la producción de 1976.

Las necesidades del mercado interno marcaban el tipo de producción de la empresa estatal, ya que la gasolina en promedio representaba el 34% de la demanda, el diesel 21.4%, combustóleo 24.4% y el 20.2% se distribuía en kerosinas, asfaltos, gas licuado y otros.

Por otro lado, ante la necesidad de satisfacer la producción interna, se amplió la capacidad instalada en detrimento de la fase de exploración. Los oleoductos aumentaron en ciento por ciento, la red de gasoductos creció en 36.6%, poliductos en 26.4% ductos de productos petroquímicos 12.4%, los buques tanques 49.7% -- autotanques 160.11% y carros tanque 40.6%.

	1971	1976
REDES DE DISTRIBUCION		
- OLEODUCTOS (KM.)	1,795.0	3,620.4
- GASODUCTOS (KM.)	4,300.1	5,874.3
- POLIDUCTOS (KM.)	3,681.0	4,654.0
- DUCTOS DE PRODUCTOS PETROQUIMICOS (KM.)	473.1	531.7
TRANSPORTE TERRESTRE Y MARITIMO		
- BUQUES TANQUE (M3)	430,825	644,713
- AUTOS TANQUE (M3)	25,821	67,158
- CARROS TANQUE (M3)	127,764	179,672
- CAMIONES DE ESTACAS (M3)	N.D.	218

FUENTE: S.P.P., 10 años de indicadores económicos y sociales de México., México 1984.

A nivel macroeconómico, la industria petrolera obtuvo una tasa media anual de 8.6%, siendo en los años de 1974 y 1975 donde sus variaciones anuales alcanzaron las tasas más altas de 15.0% y 11.0% respectivamente. La petroquímica básica registró tasas superiores a la del promedio total (14.9%), la refinación de petróleo y derivados 7.9% y la extracción de 8.7%. Asimismo, la participación en el producto interno bruto aumentó ligeramente de 1.9% a 2.2% en el mismo lapso.

Por lo que se refiere a la industria eléctrica, ésta recibió más apoyo institucional aunque esto no se expresó en una mayor cantidad de dinero para la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y para la Cfa.de Luz y Fuerza del Centro., S.A. como fue en el caso de PEMEX. Así para 1973, conjuntamente la industria eléctrica, - invirtió 3,744.4 millones de pesos y para finales del periodo 14,412.2 millones. Cabe destacar que en los años de atonía ésta industria fue de las más afectadas por los ajustes de presupuesto.

En 1973, el sector público poseía el 83.2% del total de la capacidad instalada, 14.6% el sector privado y el 2.2% el mixto. En el interior del sector público el 49.7% eran plantas hidroeléctricas, 41.2% -- termoeléctricas de vapor, 4.2% termoeléctricas de combustión interna y 4.9% de turbogas. Para 1976, aumentó la participación del Estado en esta industria a 88.3%.

A nivel de producción se observó lo siguiente:

	1970	1971	1973	1976
TOTAL NACIONAL <u>a/</u>	29,449	32,124	42,110	48,336
-Sec. Público (%)	88.4	88.7	90.2	92.2
-Sec.Privado (%)	8.2	7.9	7.1	6.6
-Sec.Mixto (%)	3.4	3.4	2.7	2.2

a/ En Gigawatt Hora. 1 Gigawatt = a 1000 millones de Watts.

FUENTE: S.P.P. El Sector Público..., Cp, cit.

Para finales de 1976, el 53.4% de la producción de la industria eléctrica, se orientaba a los sectores comerciales y residencial, el 45.8% a la industria y el resto al transporte. Todos estos consumos contaban con tarifas bajas, por ejemplo, el residencial se mantuvo en los tres primeros años de gobierno, a 43 centavos por Kwatt-hora, en las minas 17 centavos, en el uso industrial en promedio de 44 centavos y para finales de 1976 las tarifas aumentaron pero se conservaban bajas.

A nivel de grandes agregados, la industria eléctrica estatal creció en promedio anual a la razón de -- 8.5%, siendo 1971 y 1975 donde las variaciones anuales fueron inferiores a las del promedio. La participación en el producto interno bruto se mantuvo en 1.1% en el periodo.

Por último, el gasto público ejercido por las - empresas y organismos controlados presupuestalmente, ele vó su proporción con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), en el periodo 1971-1976, al pasar de 14.9 a 20.0 por ciento. Lo anterior se refuerza si observamos que - los egresos en su conjunto aumentaron 276.8% en el mismo lapso.

La orientación del mismo expresó la preocupación del gobierno del Presidente Echeverría, así en 1971, el 39.1% se destinó al fomento, promoción y reglamentación de la industria y el comercio, el 20.7% al bienestar social, el 17.8% a la deuda pública. En menor medida a - comunicaciones y transportes (11.8%), fomento y conservación de recursos (6.3%) y para servicios médicos (4.1%).

Para 1976, se incrementó el gasto relacionado con la industria y el comercio (41.8%) y con la consecuación de recursos (11.1%). En cambio, los gastos orientados a comunicaciones disminuyó su proporción a 8.4%, el bienestar social y servicios hospitalarios también, así como el de la deuda pública.

GASTO PUBLICO EJERCIDO DEL SECTOR PARAESTATAL CONTROLADO
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTOS	1971	1976
a. COMUNICACIONES Y TRANSPORTE	8,587.9	23,107.0
b. FOMENTO Y CONSERVACION DE RECURSOS	4,608.5	30,540.5
c. FOMENTO, PROMOCION Y REGLAMEN-TACION INDUSTRIAL Y COMERCIAL	28,506.6	114,532.3
d. SALUBRIDAD Y SERVICIOS HOSPITA-LARIOS Y ASISTENCIALES	2,988.2	6,720.1
e. BIENESTAR SOCIAL	15,100.5	54,316.0
f. DEUDA PUBLICA	12,990.9	45,019.1
TOTAL	72,782.6	274,235.0

FUENTE: S.P.P. Información sobre Gasto Público 1970-1980, México, 1983.

A nivel de empresas y organismos, prácticamente 7 de las 27 poseían el 85.4%, en promedio anual, del gasto total. Estas eran PEMEX, C.F.E., CONASUPO, IMSS, -- ISSSTE, Cfa. de Luz y Fuerza del Centro y Ferrocarriles Nacionales de México, de las cuales las tres primeras - concentraban el 50.8% del total.

Por lo que se refiere a la inversión del conjunto de empresas controladas presupuestalmente, se observó un incremento de casi cinco veces más con respecto a 1970. Así tenemos que, PEMEX aumentó su inversión de 4,751 a -- 21,116.4 millones de pesos en el periodo 1971-1976. La Cfa. de Luz y Fuerza del Centro y la Comisión Federal de Electricidad concentraron el 32.5% del monto total invertido en este mismo lapso. En la siderurgia, integrado por Siderúrgica Nacional (SIDENA) y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA) se invirtió 10,800.8 millones de pesos, dicho monto se debió a los grandes vo-lúmenes de inversión que se realizaron en esta última si-derúrgica a partir de 1974. En infraestructura y comuni-caciones, la inversión pasó de 1,035.1 a 5,367.4 millones de pesos de 1971 a 1976. Esta inversión representó el 10.4% del total realizado por las 27 empre-sas y organismos controlados en el periodo señalado.

Las empresas relacionadas con las actividades -- agropecuarias, forestales y de pesca, su inversión pasó de 274.8 a 1,356.3 millones de pesos en los mismos años. En bienes de capital pasó de 33.8 a 308.8 millones de - pesos. CONASUPO realizó una inversión de 3,018.1 millo-nes de pesos, los cuales significaron sólo el 1.0% del total durante estos seis años.

**INVERSION REALIZADA POR LAS ENTIDADES PARAESTATALES
CONTROLADAS PRESUPUESTALMENTE EN 1971 Y 1976
(MILLONES DE PESOS)**

	1 9 7 1	1 9 7 6
a. PETROLEO	4,751.0	21,116.4
b. ELECTRICIDAD	3,744.4	14,412.2
c. SIDERURGIA	15.3	2,518.6
d. BIENES DE CAPITAL	33.8	308.8
e. INFRAESTRUCTURA Y COMUNICACIONES	1,035.1	5,367.4
f. ACTIVIDADES AGROPEDUARIAS, FORESTALES Y DE PESCA	274.8	1,356.3
g. COMERCIO INTERNO	97.7	690.1
h. COMERCIO EXTERNO	-0-	110.0
i. SERVICIOS MEDICOS	565.8	2,528.2
j. ASISTENCIA SOCIAL	22.8	219.0
T O T A L	10,540.7	48,627.0

FUENTE: Ibid.

6. FINANCIAMIENTO DEL GASTO

La política de Gasto Público desarrollada a lo largo del sexenio denota un esfuerzo importante por parte del gobierno en el sentido de promover a través de ésta, una mayor participación del Estado en la economía, lo que como hemos señalado antes, se manifestó en que de representar el Gasto Público en 1970 el 24.6% del PIB, - pasó a ser en 1975 del 36.4% y en 1976 del 35.2%.

Si bien el monto total del Gasto Público y su distribución entre los distintos sectores y ramas constituyen un elemento central en el análisis de la intervención del Estado en la economía, éste análisis quedaría incompleto si no consideramos la forma en cómo se financió el Gasto, cuestión que consideramos es de gran importancia en la definición de los medios, las formas y los límites del intervencionismo Estatal.

La política seguida por el gobierno del Presidente Echeverría por medio de Gastos Públicos crecientes para reanimar la actividad económica, no estuvo acompañada de las medidas de financiamiento necesarias que reforzarán y sustentarán una base firme sobre la cual la política de Gasto Público pudiera haberse desarrollado con menos contradicciones y limitaciones.

La ausencia de una verdadera reforma tributaria limitó la consecución de dos de los objetivos principales de la política económica del Gobierno, por un lado, - el saneamiento de las finanzas públicas ya que como veremos más adelante, el déficit financiero del Sector Público, creció a un ritmo promedio anual superior al -

60% durante el sexenio y por otro lado, las reformas tributarias promovidas si bien posibilitaron que la carga tributaria que en 1970 representaban el 8.8% del PIB, pasara a ser en 1976 del 12.6%, no tuvieron como se había anunciado un carácter redistributivo, en cuanto que la tasa impositiva que gravaba los ingresos del capital, no fue modificada en forma significativa y si por el contrario fueron implementadas una serie de medidas las cuales eran insuficientes e incapaces de solventar junto con los otros ingresos del Estado el financiamiento del Gasto Público creciente, dado que al descansar sobre los llamados impuestos indirectos, recayeron sobre las clases media y trabajadora, teniendo así un efecto contrario al supuestamente propuesto. 30/

	PIB a/	INGRESOS TRIBUTARIOS	CARGA TRIBUTARIA
1970	418,700	36,624.4	8.8
1971	452,400	40,057.4	8.9
1972	512,300	47,445.8 b/	9.3
1973	619,600	62,494.7	10.1
1974	813,700	91,238.7	11.2
1975	988,300	124,701.4 c/	12.6
1976	1'227,900	154,796.7	12.6

a/ Millones de pesos a precios corrientes.

b/ No incluye 1,399.2 millones de pago complementario de PEMEX que fueron compensados con subsidios del Gobierno Federal.

c/ No incluye 1,066 millones por la misma razón de b/

FUENTE: SPP, SHCP, Información sobre los ingresos gubernamentales, 1970-1980, México, 1982.

30/ Si bien el establecimiento de la tasa especial del 10% de impuesto sobre artículos de lujo, así como la ampliación de la base del impuesto al ingreso global de las personas físicas pudieron tener un propósito redistributivo, éste se vio opacado por el efecto regresivo de otras medidas tales como: las del impuesto sobre tabacos labrados y bebidas alcohólicas, que repercutan directamente sobre el nivel de ingresos de las capas más amplias de la población.

Por otro lado, el haber continuado con la política ampliamente respaldada en los años sesentas de precios y tarifas bajas de los bienes y servicios que producen las empresas del Estado (puesto que las modificaciones que éstos observaron además de tardías fueron insuficientes) limitaron por un lado; la capacidad de financiamiento, acumulación y expansión de éstas, así como la posibilidad de que se convirtieran en un instrumento más eficaz en la promoción del desarrollo nacional - "autónomo", sin tener que recurrir al financiamiento externo en las dimensiones en que se hizo, y por otro lado, redujeron también su importancia como fuente de ingresos y apoyo de la política de gasto del gobierno.

En el cuadro que a continuación presentamos se observa claramente cómo la política de Gasto Público que se caracterizó durante el periodo por incrementos significativos en el monto total aún y con la oposición encontrada al interior del mismo grupo gobernante y en los grupos empresariales, no estuvo respaldada por ingresos crecientes y suficientes resultado de las políticas impositivas y de la venta de bienes y servicios sino que y es clara la tendencia, la participación de los ingresos derivados del financiamiento es cada vez mayor.

Así las cosas, tenemos que los ingresos ordinarios del Sector Público que en 1970 representaron el 78.7% del total de ingresos descendieron a ser el 63.7% en 1976, lo que dicho de otra manera significa que el financiamiento del Gasto no se hizo con ingresos ordinarios crecientes - sino con ingresos derivados de financiamiento los cuales mientras en 1970 representaban sólo el 21.3% de los totales del Sector Público, para 1976 pasaron a representar poco más del 36.0%.

INGRESOS Y EGRESOS DEL SECTOR PUBLICO
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
INGRESOS TOTALES	109,042	120,520	148,407	205,612	281,571	403,541	526,747
ORDINARIOS	85,803	92,922	110,856	142,218	201,459	266,363	335,670
GOBIERNO FEDERAL	41,344	44,521	54,253	69,196	94,077	132,427	163,092
ORGANISMOS Y EMPRESAS	44,458	48,401	56,603	73,442	107,382	133,936	172,578
DERIVADOS DE FINANCIAMIENTO	23,239	27,598	37,551	62,994	80,112	137,178	191,077
GOBIERNO FEDERAL	10,725	10,324	22,333	33,682	47,005	70,548	122,018
ORGANISMOS Y EMPRESAS	12,514	17,274	15,218	29,312	33,107	66,630	69,059
EGRESOS TOTALES	109,238	121,331	148,768	204,033	276,483	391,146	518,489
GASTOS PRESUPUESTARIOS	94,251	104,981	132,886	181,398	251,394	356,214	a/473,875 b/
GOBIERNO FEDERAL	47,971	50,687	71,513	96,322	128,590	1950,505	264,955
ORGANISMOS Y EMPRESAS	46,280	52,294	61,373	85,076	122,804		
APORTACION DE DEUDA	14,987	16,350	15,882	22,635	25,089	34,878	44,614
GOBIERNO FEDERAL	4,685	5,098	5,717	5,919	7,205	9,857	10,008
ORGANISMOS Y EMPRESAS	10,302	11,252	10,165	16,716	17,884	25,021	34,606

a/ Excluye 9,504 millones que el Gobierno Federal transfirió a Organismos y Empresas.

b/ Excluye 1,539 millones que el Gobierno Federal transfirió a Organismos y Empresas.

FUENTE: S.P.P. Ibid.

La participación relativa del Gobierno Federal y de las Empresas y Organismos controlados presupuestalmente, en el total de los ingresos ordinarios del Sector Público, no sufre modificaciones significativas a lo largo del periodo 1971-1976, siendo en promedio de 48% y 52% respectivamente, lo que sí es significativo es que en relación a los ingresos derivados de financiamiento la participación de los captados por el Gobierno Federal en el total del Sector Público, se incrementó de ser en 1970 de 9.8% a ser en 1976 de 23.2% lo que - significa en términos absolutos que de ser en el primer año de 10,725 millones de pesos pasaron a ser en el - último año de 122,018, es decir de más de once veces - el monto inicial.

En promedio en los seis años del gobierno del - Presidente Echeverría, los ingresos totales del Sector Público provinieron casi en un 70% de las llamadas fuentes ordinarias (tributación, venta de bienes y servicios, etc.) y el 30% restante de financiamiento interno y externo, lo que es bastante significativo si comparamos - con la situación observada en 1970 cuando los ingresos ordinarios representaban casi el 79% y los derivados de financiamiento el 21% restante.

Por otro lado, mientras que el Gasto Público total creció en el periodo a un ritmo promedio anual del - 30%, los ingresos ordinarios totales lo hicieron al 26% y los derivados de financiamiento al 43.4% lo que ilustra la afirmación hecha con anterioridad en el sentido de que en el financiamiento del Gasto Público a partir sobre todo de 1972 los recursos derivados de financiamiento cobran una mayor importancia.

Ahora bien, si analizamos por separado la situación financiera del Gobierno Federal y de los Organismos y Empresas controlados presupuestalmente, podremos tener una idea más clara del peso relativo de cada uno de ellos en el déficit financiero del conjunto del Sector Público. (véase cuadro página 371).

Debido por un lado, a la negativa de realizar una reforma tributaria real por temor al impacto que ésta tuviera en las de por sí deterioradas relaciones entre el Estado y la clase capitalista, y por otro, al incremento observado en los gastos del Gobierno tanto Corrientes como de Capital para incentivar y promover el desarrollo económico-social del país, el superávit en la cuenta corriente del Gobierno Federal, creció en promedio anual en un 5.4% mientras que el déficit en la cuenta de Capital lo hizo al 66.7%, lo que se tradujo en un ritmo de crecimiento del déficit financiero del Gobierno Federal del 66.8% promedio anual, déficit que pasó de ser en 1970 de 6,627 millones de pesos a ser en 1976 de 101,863 millones, cifra que representaba el 1.6% y el 8.3% del PIB respectivamente, lo que nos permite deducir con respecto a los gastos del Gobierno Federal, que si bien la necesidad de incrementarlos era impostergable por las propias necesidades y carencias que había que resolver para apoyar el proceso de acumulación y modernización, que la situación deficitaria más que un error de estrategia corresponde a los límites que el Estado encuentra en su intervención en la economía.

Un análisis similar de la situación financiera de los Organismos y Empresas del Estado controladas presupuestalmente se puede inferir del cuadro que a continuación se presenta, en el cual se observa que el superávit

DEFICIT FINANCIERO DEL GOBIERNO FEDERAL
(MILLONES DE PESOS)

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
CUENTA CORRIENTE							
INGRESOS	40,520	43,735	53,580	67,590	93,179	131,175	160,863
EGRESOS	29,948	33,017	42,551	56,360	80,680	112,987	173,506
SUPERAVIT DE OPERACION	10,572	10,717	11,029	11,230	12,499	18,188	(12,643)
CUENTA DE CAPITAL							
INGRESOS	824	786	673	1,606	898	1,252	2,229
EGRESOS	18,023	17,670	28,962	39,962	47,910	77,518	91,449
DEFICIT DE CAPITAL	17,199	16,884	28,289	38,356	47,012	76,266	89,220
DEFICIT FINANCIERO	6,627	6,166	17,260	27,126	34,513	58,078	101,863

FUENTE: Ibid.

en cuenta corriente pasa de 5,889 millones de pesos a 16,023 millones en el mismo lapso, lo que significa que en promedio anual durante los seis años creció a un ritmo del 28.8% en contraste con el 42% que creció en promedio anual el déficit de la cuenta de capital, lo que se manifestó en un ritmo promedio anual de crecimiento sumamente acelerado del déficit financiero - del conjunto de los Organismos y Empresas de control - presupuestal que fue de 90%, déficit que alcanza la cifra más alta en el año de 1975 puesto que ascendió a 41,277 millones de pesos que representaban el 4.2% del PIB, lo que contrasta enormemente con los 1,821 millones de pesos a que ascendía el déficit financiero en 1970 y que representaba sólo el 0.4% del PIB.

La causa principal del deterioro financiero de los Organismos y Empresas de control presupuestal, es la política de precios y tarifas seguida durante el período, cuya característica fue la de ofrecer a precios bajos insumos estratégicos como: electricidad, petróleo y derivados al sector privado de la economía, para apoyar mediante estas transferencias el proceso de acumulación de capital. (véase cuadro página 373) .

La situación deficitaria del Gobierno Federal y de los Organismos y Empresas de control presupuestal, se tradujo en cuanto al Sector Público en su conjunto, en un crecimiento promedio anual del superávit de operación en cuenta corriente del -5.4% y en un ritmo anual de crecimiento promedio del déficit en la cuenta de capital del 34.5%, significando un incremento promedio anual de 60.7% del déficit financiero del Sector Público, el cual pasó de ser en 1970 de 8,448 millones de pesos que representaban el 2% del PIB a ser en 1976 de 138,205, o sea el 11.3% del PIB a precios corrientes.

DEFICIT FINANCIERO DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO
(MILLONES DE PESOS)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
CUENTA CORRIENTE							
INGRESOS	41,526	45,720	53,425	68,761	100,403	126,863	160,314
EGRESOS	35,637	40,030	45,412	64,205	92,748	119,278	144,291
SUPERAVIT DE OPERACION	5,889	5,690	8,013	4,556	7,655	7,585	16,023
CUENTA DE CAPITAL							
INGRESOS	2,932	2,681	3,179	4,662	6,979	7,073	12,264
EGRESOS	10,642	14,264	15,961	20,872	30,056	55,935	66,168
DEFICIT DE CAPITAL	7,710	11,583	12,782	16,210	23,077	48,862	53,904
DEFICIT FINANCIERO	1,821	5,893	4,770	11,654	15,422	41,277	37,881

FUENTE: Ibid.

DEFICIT PRESUPUESTAL DEL SECTOR PUBLICO
(MILLONES DE PESOS)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
CUENTA CORRIENTE							
INGRESOS	82,047	89,455	107,005	136,351	193,582	258,038	321,177
EGRESOS	65,586	73,048	87,963	120,565	173,426	232,264	317,797
SUPERAVIT DE OPERACION	16,461	16,407	19,042	15,786	20,156	25,774	3,380
CUENTA DE CAPITAL							
INGRESOS	3,756	3,467	3,851	6,267	7,877	8,325	14,493
EGRESOS	28,665	31,933	44,923	60,833	77,968	123,950	156,078
DEFICIT DE CAPITAL	24,909	28,466	41,072	54,566	70,091	115,625	141,585
DEFICIT FINANCIERO	8,448	12,059	22,030	38,780	49,935	89,851	138,205

FUENTE: Ibid.

Este crecimiento deficitario de los gastos del Estado, al tenerse que financiar a través de la contratación de préstamos internos y externos, se tradujo a su vez en un elemento que contrarrestó el impacto que pudieron haber tenido los gastos si su financiamiento hubiera estado acompañado de las reformas tributarias y de precios y tarifas que tal esfuerzo demandaba.

Por otro lado, es necesario recordar que el déficit financiero del Estado fue en buena medida utilizado como pretexto justificante de la "necesidad" de implementar medidas de tipo restrictiva en el campo de la política Monetaria y Financiera, así como para insistir en la reducción de los gastos del Estado, sobretudo los de Capital, como medida de corrección del desequilibrio de las finanzas públicas, así como para contribuir a - contrarrestar las presiones inflacionarias y sobre el tipo de cambio, etc., lo que nunca se hizo fue reconocer la necesidad de apoyar la política de Gasto Público, ante el retraimiento del ritmo de crecimiento de la inversión privada, la disminución en el consumo per cápita, la agudización de las carencias de la población en lo referente a educación, salud, seguridad social, etc., - mediante una reforma tributaria tendiente a gravar los ingresos provenientes del capital, lo que no necesariamente significaba atentar contra la sobrevivencia de la acumulación privada, sino que aunada a las demás medidas de Política Económica, más que atentar contra la reproducción del sistema, ampliaría las posibilidades de desarrollo económico del país.

Por último, nos referiremos al financiamiento - deficitario de los Gastos del Sector Público, analizando por separado primeramente lo referente al Gobierno Federal y los Organismos y Empresas controlados para concluir con el análisis del Sector Público en su conjunto.

En el cuadro que a continuación se presenta se observa que el gasto deficitario del Gobierno Federal se financió en promedio durante el periodo en un 80% a través de colocación interna de empréstitos y en un 20% de colocación externa. La colocación total de empréstitos creció a un promedio anual de 54.7%, pasando de ser en 1970 de 10,725 millones de pesos a ser en 1976 de 123,557, siendo el ritmo de crecimiento de los internos de 55% promedio anual y el de los externos de 61.7%.

La manera en cómo se financió el gasto deficitario restó posibilidades de financiamiento a la inversión privada, ya que para recabar fondos el Banco de México utilizó el encaje legal y las tasas de intereses bancarias, cuya alza significó reducir el monto posible de ser utilizado por los capitales privados además de encarecerlos. (véase cuadro página 377).

El endeudamiento neto anual (colocación menos amortización), del Gobierno Federal, creció a un ritmo promedio anual del 75.8% pasando de ser en 1970 de -- 6,040 millones de pesos a 113,549 en 1976, que representaban el 1.4% del PIB y el 9.3% respectivamente. El ritmo de crecimiento del endeudamiento neto proveniente de fuentes internas fue de 84.7% en promedio anual, pasando de ser en 1970 de 4,038 millones de pesos a 88,277 en el mismo periodo, por otro lado, el endeudamiento neto proveniente del exterior creció a un ritmo promedio anual del 71.7%.

En resumen, a lo largo del periodo el financiamiento deficitario de los gastos del Gobierno Federal se hizo en base a recursos internos provenientes f - -

FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT FINANCIERO DEL GOBIERNO FEDERAL
(MILLONES DE PESOS)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
COLOCACION	10,725	10,324	22,333	33,682	47,005	70,548	123,557
INTERNA	8,562	8,538	19,380	28,808	33,850	53,642	96,727
EXTERNA	2,163	1,786	2,953	4,874	13,155	16,906	26,830
AMORTIZACION	4,685	5,098	5,717	5,919	7,205	9,911	10,008
INTERNA	4,524	4,721	5,334	4,348	5,693	8,504	8,450
EXTERNA	161	377	383	1,571	1,512	1,407	1,558
ENDEUDAMIENTO NETO	6,040	5,226	16,616	27,763	39,800	60,637	113,549
INTERNO	4,038	3,817	14,046	24,460	28,157	45,138	88,277
EXTERNO	2,002	1,409	2,570	3,303	11,643	15,499	25,272

FUENTE: Ibid

fundamentalmente del Banco de México, la Nacional - Financiera y la colocación de empréstitos directos como puede observarse en el siguiente cuadro. (véase cuadro página).

Por otro lado, una situación diferente se observa en el financiamiento de los gastos deficitarios de los Organismos y Empresas de control presupuestal, en donde si bien el ritmo de crecimiento promedio - anual tanto de la colocación total de empréstitos que fue de 39.5% como la interna 51.2% y la externa 47.7%, son menores en comparación por los observados por el Gobierno Federal, la tendencia observada sobretudo a partir de 1973 es hacia una mayor participación en el total, de los empréstitos colocados en el exterior.

El monto total de los empréstitos colocados - por los Organismos y Empresas se quintuplicó de 1970 a 1976, ya que pasó de ser de 12,514 millones de pesos a ser de 69,060; los de origen interno crecieron casi ocho veces el monto inicial en 1970 puesto que de ser de 4,120 millones de pesos pasaron a ser al final del periodo de 32,828, los de origen externo se incrementaron sólo en poco más de cuatro veces llegando a ser en 1976 de 36,232 millones de pesos. (véase cuadro página 380).

Las principales Empresas y Organismos que contrataron financiamiento externo fueron: PEMEX que en - promedio de 1971 a 1976 contrató el 33% del total; la CFE 28%, la Cía. de Luz y Fuerza del Centro 7.4%; - - CONASUPO 7.8% y el IMSS 4.1%, en resumen, éstas cinco entidades contrataron más del 80% de los recursos financieros provenientes del exterior. A partir de 1973, - Productos Pesqueros Mexicanos, Diesel Nacional y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas, pasaron a formar parte de -

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO FEDERAL
(MILLONES DE PESOS)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
FINANCIAMIENTO INTERNO	8,562	8,538	19,381	28,608	33,850	53,642	96,727
BONOS	2,309	6,497	-	17,500	4	-	-
BANCO DE MEXICO, S.A.	4,900	1,479	18,300	5,500	33,125	50,875	58,750
NAFINSA	141	31	30	1,324	103	1,784	996
BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.A.	813	108	703	910	157	80	-
DIRECTOS	399	424	347	3,573	461	903	36,982
FINANCIAMIENTO EXTERNO	2,163	1,787	2,953	4,874	13,156	16,906	26,829
BONOS	-	-	938	1,236	-	1,473	1,781
NAFINSA	1,112	1,008	1,287	1,678	1,133	3,939	3,061
BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.A.	787	575	625	1,764	1,150	1,152	-
BANCOEX, S.A.	-	-	-	108	199	5,487	233
DIRECTOS	264	204	103	88	10,674	4,855	21,755
FINANCIAMIENTO TOTAL	10,725	10,325	22,334	33,682	47,006	70,548	123,556

FUENTE: Ibid.

FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT FINANCIERO DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADOS
PRESUPUESTALMENTE

(MILLONES DE PESOS)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
COLOCACION	12,514	17,273	15,218	29,312	33,107	66,630	69,060
INTERNA	4,120	9,263	8,509	8,886	17,878	33,242	32,828
EXTERNA	8,394	8,010	6,709	20,426	15,229	33,338	36,232
AMORTIZACION	10,302	11,251	10,165	16,716	17,884	25,021	34,606
INTERNA	3,995	3,988	3,930	6,448	9,215	12,034	12,418
EXTERNA	6,307	7,263	6,235	10,268	8,669	12,987	22,188
ENDEUDAMIENTO NETO	2,212	6,022	5,053	12,596	15,223	41,609	34,453
INTERNO	125	5,276	4,579	2,438	8,663	21,208	20,408
EXTERNO	2,087	746	474	10,158	6,560	20,401	14,045

FUENTE: Ibid.

los Organismos y Empresas de control presupuestal, absorbiendo también importantes porcentajes de financiamiento externo.

El endeudamiento neto de los Organismos y Empresas de control presupuestal, creció a un ritmo promedio anual del 82%, puesto que de ser en 1970 de - - 2,212 millones de pesos (.5% del PIB), pasó a ser en 1976 de 34,453 (2.8% del PIB), es importante observar el incremento sustancial del endeudamiento interno en 1971, año en que representó cerca del 87% del total, - aunque como señalamos antes, la tendencia observada a partir de 1973 es hacia un incremento de la participación del endeudamiento neto externo en el total.

El endeudamiento neto externo que durante los dos primeros años del gobierno del Presidente Echeverría representó sólo en promedio cerca del 11.0% del total de los Organismos y Empresas, llegó a representar en 1975 poco más del 49% del total, siendo en promedio en el período de algo más del 41%.

Por otro lado, la necesidad de incrementar los gastos del Sector Público junto con la renuncia a realizar las reformas necesarias para incrementar sus ingresos ordinarios, llevó al gobierno a apoyarse fuertemente en la colocación de empréstitos, la cual creció para el conjunto del Sector Público a un ritmo - promedio anual del 43.4%, pasando de ser en 1970 de - 23,239 millones de pesos a 192,617 millones, correspondiendo el 67.3% al financiamiento interno y el resto al de origen externo.

FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT FINANCIERO DEL SEÑOR PUBLICO PRESUPUESTARIO
(MILLONES DE PESOS)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
COLOCACION	23,239	27,598	37,551	62,994	80,112	127,674	192,617
INTERNA	12,682	17,802	27,889	37,694	51,728	82,841	129,555
EXTERNA	10,557	9,796	9,662	25,300	28,384	40,790	63,062
AMORTIZACION	14,987	16,350	15,882	22,635	25,089	34,932	44,614
INTERNA	8,519	8,709	9,265	10,796	14,909	20,538	20,867
EXTERNA	6,468	7,641	6,617	11,839	10,180	14,394	23,747
ENDEUDAMIENTO NETO	8,252	11,248	21,669	40,359	55,023	92,742	148,003
INTERNO	4,163	9,093	18,624	26,898	36,819	66,346	108,688
EXTERNO	4,089	2,155	3,045	13,461	18,204	26,396	39,315

FUENTE: Ibid.

El endeudamiento neto del Sector Público que en 1970 fue de 8,252 millones de pesos (2% del PIB) - pasó a ser en 1976 de 148,003 (12% del PIB), cuya tasa anual de crecimiento fue del 63.3%, el de origen interno 74.8% y el externo 77.5%.

Así las cosas, y para concluir este apartado, habría que señalar que el objetivo planteado desde los inicios del gobierno del Presidente Echeverría, en el sentido de fortalecer las finanzas públicas no -- sólo no se logró sino que al término del sexenio, la situación de éstas era más crítica que en sus inicios.

7. OTROS INSTRUMENTOS DE INTERVENCION
(LA POLITICA MONETARIA).

La política monetaria instrumentada en el gobierno del Presidente Echeverría, no tuvo una programación para la consecución de los grandes objetivos del "desarrollo compartido", aunque las medidas tomadas - por las autoridades monetarias hicieron que en la práctica se opusieran a los lineamientos de la política del gasto público creciente, siendo en algunos años calificados de restrictivos o de atonía.

Así pues, la política monetaria estuvo influida por la necesidad de una estabilidad en el tipo de cambio, una mayor utilización del ahorro interno y en algunas ocasiones de disminuir el déficit del sector público. Este contexto, a lo largo del periodo, influyó - para que las medidas aparecieran como decisiones sin - ninguna coherencia con las condiciones que prevalecieron en esos años.

Con relación a la captación de ahorro interno, se mantuvieron los instrumentos de ahorro ofrecidos al público, es decir, los depósitos de ahorro, los bonos financieros, los bonos hipotecarios ordinarios y especiales y los pagarés financieros, cuyas tasas de rendimiento en el primer año de gobierno no variaron sustancialmente.

TASAS DE INTERES PASIVAS SOBRE INSTRUMENTOS DE
AHORRO BANCARIO

(Tasas netas al final de cada periodo, después de impuestos)

	dic. 1971	dic. 1972	dic. 1973	dic. 1974	dic. 1975	dic. 1976
* ahorro	4.59	4.59	4.59	4.59	4.59	4.59
* bonos						
-financieros	9.09	8.21	9.11	9.11	9.11	7.76
-hipotecarios ord.	8.30	7.78	8.57	8.57	8.57	7.50
-hipotecarios esp.	10.03	8.84	9.38	9.38	9.38	9.38
-pagarés no mill.	9.38	8.84	9.92	11.02	11.02	11.85
-pagarés millonarios	10.47	9.38	11.02	12.68	12.68	13.52
*DEPOSITOS A PLAZO FIJO						
3 meses				11.57	11.57	10.47
6 meses				12.13	12.13	12.68
1 año				12.68	12.68	12.52

FUENTE: Banco de México. Indicadores Económicos (carpeta),
Serie Histórica, México 1983.

Como pudo observarse en el cuadro anterior, a partir de 1974 las autoridades monetarias crearon - los depósitos a plazo fijo cuyas tasas superaban los rendimientos ofrecidos al pequeño ahorrador, inclusive superaban en algunos momentos a los pagarés financieros millonarios y no millonarios. Esta situación se debió a que la tendencia de fuga de capitales se agudizó en los nueve primeros meses de ese año alcanzando un monto de 1,082 millones de dólares cifra superior en 23.4% a la registrada en el año anterior.

Por otra parte, se hacía necesario incrementar la captación bancaria para satisfacer las necesidades de endeudamiento interno del sector público como financiamiento del déficit, cuya proporción con respecto al PIB, alcanzó la cifra de 5.0%. Así pues, la captación aumentó 19.7% de diciembre a diciembre de 1973 a 1974 con la instrumentación de nuevos medios de ahorro en el sistema bancario. Esta situación permitió un alivio relativo de las finanzas públicas, lo que hizo posible un incremento real del gasto público en 1975.

Sin embargo, en el sistema bancario existía una libre convertibilidad del peso por el dólar que se oponía a una política de incrementar el ahorro interno, ya que por un lado, el inversionista podría cambiar sus pesos por dólares sin que éstos últimos hayan entrado a la economía realmente. Por otra parte, el Estado se vio forzado en mantener el tipo de cambio para no presionar las expectativas inflacionarias a costa de mermar las reservas monetarias del Banco de México y no poder hacer frente a las necesidades del aparato productivo tanto privado como público.

Así, mientras en 1971 los depósitos en moneda extranjera representaban el 17.1% del total. Para diciembre de 1974, significaban el 20.8% del total de depósitos, es decir de 60.8 miles de millones de pesos. Lo anterior se agudizaba a medida que las expectativas inflacionarias crecían, para diciembre de 1975 la proporción aumentaba a 22.0% que agregándose a los 1,060.6 millones de dólares de fuga de capitales en ese mismo año representaron en total el 15% del conjunto de divisas generadas.

CAPTACION TOTAL DEL SISTEMA BANCARIO
(Miles de millones de pesos)

SALDOS AL FINAL DE:	TOTAL	MONEDA NACIONAL	MONEDA EXTRANJERA
Diciembre 1970	203.8	168.9	34.9
Diciembre 1971	235.6	195.5	40.1
Diciembre 1972	272.0	229.4	42.6
Diciembre 1973	320.9	260.0	60.8
Diciembre 1974	384.2	304.2	80.0
Diciembre 1975	483.6	376.3	107.3
1976			
Julio	537.4	395.6	141.8
Agosto	543.8	392.2	151.6
Septiembre	632.3	389.8	242.5
Octubre	708.7	389.7	319.1
Noviembre	691.8	395.8	296.0
Diciembre	685.8	413.5	272.3

FUENTE: Ibid.

Para mediados de 1976, los pasivos del sistema bancario en moneda extranjera, representaban el 27.8% cifra que no se había presentado en toda la historia financiera mexicana, la fuga de capitales hasta el mes de junio registraba la suma de 1,386 millones de dólares y los intereses y amortización de la deuda llegaba a la cifra de 1,197.7 millones de dólares, dicho monto representaba el 15% del ingreso generado por las exportaciones de bienes y servicios.

Además, las reservas del Banco de México disminuyeron 429.4 millones de dólares en el primer semestre de ese año, lo que repercutió en gran medida la estabilidad monetaria.

Así pues, la política monetaria como medio de intervención del Estado para regular los flujos financieros de la economía, no hallaron su fin, sino por el contrario, establecieron formas que en el transcurso de la administración, obstaculizaron las metas de la estabilidad y de rectoría del propio Estado en este aspecto. Esto se corrobora, si observamos que cuando más se requería de un aumento del gasto público por -- vías no inflacionarias éstas se generaron, ejemplo de ello son las tasas de crecimientos del medio circulante que pasó de 8.4% en 1971 a 30.9% en 1976.

Esta situación se manifestó con la devaluación de agosto de 1976, poco antes de dar su último in forme de gobierno el Presidente Echeverría, y con ello el fin de una etapa de casi 20 años del tipo de cambio fijo.

T I P O D E C A M B I O S

	FIN DEL PERIODO	PROMEDIO DEL PERIODO
1970	12.4906	12.4906
1971	12.4906	12.4906
1972	12.4906	12.4906
1973	12.4906	12.4906
1974	12.4906	12.4906
1975	12.4906	12.4906
1976	19.9500	15.4442
enero-agosto	12.4906	12.4906
septiembre	19.8460	20.0462
octubre	25.4875	20.7679
noviembre	22.0729	24.3838
diciembre	19.9500	20.2074

FUENTE: Ibid.

CAPITULO CUARTO
ESTADO-ECONOMIA, 1977-1982
UNA ESTRATEGIA PARA SALIR DE LA CRISIS

1. EL CONTEXTO ECONOMICO AL INICIARSE LA
ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE LOPEZ PORTILLO.

A finales de 1976 se realizó el cambio de administración, esto bajo circunstancias económicas que agudizaban y desajustaban la estabilidad política. En este último nivel, existía una separación entre el gobierno, empresarios y de algunos sindicatos, lo que significaba el rompimiento del pacto social establecido a partir de la década de los sesenta. En paralelo, se enjuiciaban los instrumentos de política económica aplicados durante el periodo de gobierno del Presidente Echeverría, lo anterior se expresó en enfrentamientos ideológicos en el interior del grupo de funcionarios públicos. Por otra parte se dudaba de los beneficios tanto económicos como sociales del programa establecido en los mismos años. En suma, se criticaba la participación del Estado en lo económico.

Así pues, los desajustes económicos se encontraban en distintos rubros. El producto interno bruto (PIB) disminuyó su crecimiento, siendo igual al registrado en 1971 (4.2%) pero inferior a los años intermedios del periodo de la administración echeverrista. El producto per cápita sólo había crecido en 1.2%, insuficiente para los niveles de vida esperados y sobre todo dicho crecimiento fue

menor al crecimiento de la población total. Asimismo, el sector agropecuario seguía siendo el "cuello de botella" del aparato productivo nacional, su tasa de crecimiento en 1976 fue de sólo 1.0%.

En las finanzas públicas se observaban las siguientes cifras: la inversión pública realizada llegó a ser de 108,611 millones de pesos que representaban el 40.3% de la inversión total. Este elevado monto, así como el crecimiento de la misma presionaron al Estado puesto que los ingresos ordinarios y de capital fueron insuficientes. El déficit público llegó a ser del 7.1%, como proporción del PIB en 1976, el 37.1% de este mismo había sido financiado con fuentes externas registrándose en los últimos años un mayor uso de este tipo de financiamiento.

La deuda pública externa había crecido desmesuradamente, ya que ésta pasó de 4,262.0 a 19,600.2 millones de dólares en el período de 1970-1976, en el último año - el servicio de la misma representaba el 33.7% del total de exportaciones.

Por otra parte, la inflación rompía con la estabilidad experimentada en la década anterior. En 1976, el índice nacional de precios al consumidor registraba una variación anual de 15.8%, cifra superior a la obtenida en los inicios de los años setenta (5.2%).

PRINCIPALES INDICADORES EN 1976

A. Producto Interno Bruto (Millones de pesos de 1970).	635 831.3
B. Tasa de crecimiento del PIB (porcientos)	4.2
C. Población total (miles de personas)	61 978.7
D. PIB per cápita (en pesos de 1970)	10 259.0
E. Tasa de crecimiento anual del PIB per cápita (porcientos)	1.2
F. Inflación (porcientos)	15.8
G. Déficit en cuenta corriente (millones de dólares)	3 683.3
H. Formación Bruta de Capital Fijo (millones de pesos de 1970)	132 316.1
- pública	50 597.2
- privada	82 312.4
I. Deuda pública externa (% del PIB)	3.1
J. Personal ocupado (miles de ocupaciones)	15 550.0
K. Déficit del Sector Público (% del PIB)	7.2

FUENTE: S.P.P., Sistema de Cuentas Nacionales de México
principales variables macroeconómicas periodo
1970-1982, México 1983; Banco de México, Serie
Histórica Balanza de Pagos 1970-1979, México
1979 y S.P.P., Información sobre Gasto Público
1979-1980, México 1983.

A nivel de la balanza de pagos, se observaba un déficit en cuenta corriente de 3,683.3 millones de dólares en 1976, el cual era mayor en casi tres veces al obtenido en 1970 (1,187.9 millones de dólares). La fuga de capitales, en ese mismo año, llegó a ser de -3,197.7 millones de dólares. Las utilidades remitidas al exterior llegaron a ser de 346.7 millones. Los intereses y amortización de capitales alcanzaron un monto de 2,927.1 millones de dólares. En síntesis, la fuga de capitales, las utilidades y los intereses y amortización de capitales representaban el 42.1% del total de divisas generadas en ese mismo año.

FUENTE Y USO DE DIVISAS EN 1976
(millones de dólares)

A. Fuente de divisas	15,369.6
* En Cuenta Corriente	8,277.2
- exportación de mercancías	3,655.5
- exportación de servicios	4,444.5
- transferencias	177.2
* En Cuenta de Capital	7,092.4
- a largo plazo	5,970.4
- a corto plazo	1,122.0
- D.E.G.	0.0
B. Uso de Divisas	15,369.6
* En Cuenta Corriente	11,960.6
- importación de mercancías	6,299.9
- importación de servicios	5,660.7
fletes, seguros y transporte	645.0
turismo y trans. fronterizas	2,270.0
utilidades	346.7
intereses	1,723.8
otros	652.6
- transferencias	22.6
* En Cuenta de Capital	2,022.4
- amortización	1,203.4
- compra de empresas	12.0
- valores	53.5
- activos a corto plazo	753.6
* Cuentas de Ajuste	-1,386.6
- errores y omisiones	-2,390.6
- variación de existencias	1,004.0

FUENTE: Banco de México, Serie Histórica Balanza de Pagos...
Op. cit.

En el empleo, éste sólo había crecido 1.7% en el mismo año de referencia, cifra sólo comparable con la registrada en 1974. No obstante, ambas fueron inferiores a las registradas en los demás años del sexenio. En el sector agropecuario, silvícola y forestal obtuvo una disminución de 3.9% en este rubro, lo que agudizaba la crisis en que se encontraba dicho sector. Lo anterior puede corroborarse si se observa que casi una tercera parte del personal ocupado total se encuentra en el campo y su remuneración media anual no rebasó los 8,400 pesos.

Por lo que respecta a la distribución del ingreso, se observaba una mayor concentración que la registrada en 1968 y en 1970. Así en 1975, el 50% de las familias sólo participaba con el 13.7% del ingreso a nivel nacional, es decir, el 41.2% del total de la población participaba con el 13.7%. En cambio, el 10.0% de las familias poseían el 45.02% del total y el 20.0% de las familias más ricas concentraban el 62.14% del ingreso nacional.

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO, 1975
por deciles

I	0.69
II	1.28
III	2.68
IV	3.80
V	5.25
VI	6.89
VII	8.56
VIII	8.71
IX	17.12
X (a)	13.34
X (b)	31.68
TOTAL	100.00

*/ Número de familias por decil 1'020,892.5

FUENTE: Hernández Laos, E. y Jorge Córdoba, Op. cit.

A los indicadores mencionados, se agregaron la dolarización del sistema financiero y la devaluación de la moneda nacional. Ambos señalados al final del capítulo anterior, que combinados todos ellos, influyeron - para que el gobierno mexicano acudiera a los acuerdos - de Facilidad Ampliada del Fondo Monetario Internacional (FMI) para reajustar la economía, las finanzas del Estado y la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Esta situación de desequilibrio, se reforzó con el consenso de amplios sectores de la sociedad de que todo ello era originado por una participación desmedida del

Estado en la economía y por "un estilo muy personal" de aplicar la política económica. Así pues, el Estado participaba con el 15.2% del PIB total en 1976, igual cifra se observaba en el total del personal ocupado y en las remuneraciones, el sector público representaban el 30.7% del total. Intervenia en ramas de la industria manufacturera, en la minería, en el transporte - (aéreo, terrestre y marítimo), en las comunicaciones, en los servicios financieros, en los servicios de la - educación, hospitalarios, etc. y posee el monopolio del petróleo y de la electricidad.

INDICADORES DEL SECTOR PUBLICO

A. P.I.B. (millones de pesos)	208,188.6
B. Personal Ocupado (número de ocupaciones)	2,347,300.0
C. Remuneraciones Totales (millones de pesos)	169,232.1

FUENTE: S.P.P., Participación del Sector Público en..., Op. cit.

El acuerdo con el FMI consistía en abrir una línea de crédito equivalente en 850 millones de dólares para ejercerse durante el período 1977-79. Para ello, el gobierno mexicano se comprometió a realizar una serie de medidas de política económica para reencausar la economía conforme a lineamientos y criterios establecidos por el organismo financiero internacional y en el acuerdo de facilidad ampliada firmado por el gobierno del presidente Echeverría y ratificado por la nueva administración del presidente López Portillo.

Los lineamientos acordados fueron los siguientes:

- Reducir el déficit del sector público del 7.3% que representaba en 1976 como proporción del PIB a no más del 2.5% en 1979;
- Topes trimestrales de financiamiento para el sector público, de manera que durante 1977 el déficit global no excediera de los 90 000 millones de pesos;
- Reducir la tasa de aumento nominal de los salarios, es decir que se acerque progresivamente a tasas equivalentes de los países con los que México comercia;

- Disminuir el endeudamiento externo del sector público, del 5.7% del PIB que se estimó a finales de 1976 al 1.0% para 1979. Asimismo, se establecieron tope trimestrales para el incremento de la deuda pública externa durante 1977 con un límite anual de 3,000 millones de dólares;
- Eliminar progresivamente las barreras arancelarias a la importación, aunque el gobierno mexicano se reservó el uso de éstos instrumentos de política comercial;
- Elevar las reservas internacionales netas - del Banco de México durante 1977, en una medida no inferior al aumento de sus obligaciones en billetes, lo que significó un límite a la creación de medios de pagos en ese mismo año.
- No permitir que el empleo del sector público creciera en más de 2.0% anualmente;
- No imponer ningún tipo de restricción a los pagos internacionales;

- Respetar el límite que impusiera el Banco de México para el financiamiento del sector público. Este límite fue igual al monto de las obligaciones del Banco Central con los demás bancos y entidades del sector público;

- Abatir el déficit externo de la economía, de manera que en 1978 se lograra un superavit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

En consecuencia, la intervención estatal en el periodo 1977-82 adquiría límites que se circunscribían a aspectos financieros y que éstos se agregaban a los - límites impuestos por el modelo de desarrollo y la sociedad en su conjunto. Así pues, la administración del Presidente López Portillo se encontraba con la siguiente disyuntiva: salir de la crisis conforme a los lineamientos señalados y por lo tanto, postergar los beneficios sociales y de mejorar los niveles de la población en general y en especial, a los 20 millones de marginados que no tenían acceso a los mínimos estándares de vida como vivienda, salud, alimentación, educación, vestido e ingreso, así como de solucionar los desequilibrios regionales; o bien, salir de la crisis con medidas de política económica que dejaran de lado los desequilibrios financieros tanto in-

ternos como externos y, empezar a dar mayor atención desde el principio de la administración, a los problemas sociales y estructurales del aparato productivo nacional.

Ambas reflexiones se comprometían a crecer y - distribuir los beneficios económicos y sociales. Sin embargo, en ambas se necesitaba de la intervención estatal en todos los ámbitos de la economía y la sociedad.

2. LINEAMIENTOS GENERALES DE POLITICA
ECONOMICA DE LA ADMINISTRACION
LOPEZPORTILLISTA.

Como hemos señalado anteriormente, el gobierno del Presidente López Portillo se inició en medio de la más importante crisis de la economía mexicana de la posguerra, a la par de la aparición de un elemento, el petróleo que le facilitaría superar momentáneamente y en el corto plazo las restricciones internas y externas al crecimiento y financiamiento del gasto público necesario para reactivar la economía nacional.

Una vez contemplada y explotada esta posibilidad, el gobierno se dió a la tarea de construir el llamado Sistema Nacional de Planeación (anunciado por el presidente en su discurso de toma de posesión), dentro del cual la elaboración de una serie de Planes y Programas sectoriales cobraba importancia central en cuanto que en éstos se establecen los grandes objetivos nacionales de desarrollo y las estrategias para alcanzarlos.

"Nuestro propósito es programar lo que tendremos que realizar para que, en un supremo esfuerzo de afinidad, todas las acciones que emprendamos dentro de cada sector y entre ellos, converjan en los mismos fines, complementándose y apoyándose recíprocamente, en un afán de racionalizar y optimizar las funciones que cumplen quienes en el ámbito público, privado y social se corresponsabilizan en el proceso de transformación del país..." 1/

Así las cosas, para la elaboración de este apartado, referente a los lineamientos generales de política económica del gobierno de López Portillo, nos basaremos en el Plan Global de Desarrollo 1980--1982 que si bien, salió a la luz pública después de casi tres años de iniciado el sexenio, constituye la síntesis de los diferentes Planes y Programas de Desarrollo Sectorial que se elaboraron, los cuales son -

1/ López Portillo, José. Discurso de Toma de Posesión.
Secretaría de la Presidencia de la República,
México, 1977, p. 14.

documentos de consulta indispensables si se desea --
profundizar en forma específica sobre los lineamien-
tos de política económica sectorial. 2/

2/ Al respecto véase entre otros:

- Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, 1977-1982, Departamento de Pesca, México, 1977.
- Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, SPFIN, México, 1979.
- Plan Nacional de Turismo, SECTUR, México, 1979.
- Plan Nacional Agropecuario y Forestal (Anual), SARH, México, 1978, 1979 y 1980.
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano, SAHUP, México, 1978.
- Programa Nacional de Empleo, 1980-1982, STPS, México, 1979.
- Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, 1978-1982, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1979.
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, México, 1980.

En su discurso de toma de posesión el Presidente López Portillo además de reconocer la gravedad de la crisis por la que atravesaba la economía nacional, demandaba la necesidad de definir nuevos objetivos y políticas para alcanzarlos;

"... entendamos que la agonía de la estrategia económica seguida por México desde la segunda guerra mundial, reveló insuficiencias para estimular la producción y la capacidad de inversión. Reclamo ahora delinear — nuevas políticas." 3/

Estas nuevas políticas que analizaremos en forma detallada se orientaron a la consecución de los cuatro grandes objetivos del Proyecto Nacional de Desarrollo definido por el gobierno:

- A reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural;
- A dotar a la población de trabajo digno y remunerativo que junto con otros instrumentos de política económica garantizará el alcance

3/ López Portillo, José., Op. cit., p. 12.

de los mínimos de bienestar sobre todo en lo -
referente a salud, vivienda, educación y ali-
mentación;

" Centraremos el impulso del desarrollo en la satisfac-
ción de las necesidades básicas de la mayoría de la po-
blación. Ante la limitación de recursos que caracteriza
el subdesarrollo se pretende siquiera alcanzar nive-
les mínimos de bienestar en alimentación, salud, educa-
ción y vivienda." 4/

- A promover un crecimiento económico nacional
alto, sostenido y eficiente;
- A mejorar la distribución del ingreso entre
las personas, los factores de la producción
y las regiones geográficas del país.

Se afirmaba también que el logro de estos -
cuatro grandes objetivos del Proyecto Nacional de De-
sarrollo, planteaba la necesidad de utilizar todos -
los medios e instrumentos de política económica y so-
cial al alcance del gobierno en cuanto la implementa-
ción de la estrategia requería de fortalecer al Esta-
do tanto en lo político como en lo económico, -- --

4/ Ibid, p. 13

modernizar la economía y la sociedad; procurar y consolidar la recuperación de la economía nacional; reorientar la estructura productiva hacia la producción de básicos social y nacionalmente necesarios; generar empleos dignos y bien remunerados, racionalizar el consumo y estimular la inversión privada; incentivar el gasto y a la empresa pública a través de la eliminación de subsidios excesivos, así como mediante una política de precios y tarifas que permitiera el financiamiento más sano de las entidades públicas, incrementando el acceso al consumo de las capas marginadas de la población; racionalizar el crecimiento y distribución de la población en el territorio nacional; -- incidir e incentivar la desconcentración económica; - controlar y reducir el ritmo de la inflación; buscar y desarrollar nuevas formas de financiamiento del desarrollo; etc.

En suma el gobierno se proponía no solo lograr salir de la crisis sino lograr un crecimiento económico alto, sostenido y capaz de poder traducirlo en desarrollo social;

" El aspecto central de la estrategia que se propone es proveer a la población de oportunidades de empleo, mínimos de bienestar y una mejor distribución del ingreso. Para esto, el crecimiento tendrá que ser elevado, permanente, estable y cualitativamente diferente, concentrando los esfuerzos en la producción de los bienes social y nacionalmente necesarios." 5/

El cumplimiento de ésta estrategia de desarrollo, en lo referente al gasto público, establecía como indispensable:

- Racionalizar su manejo mediante el perfeccionamiento del Sistema de Planeación, Programación, Presupuestación, Evaluación e Información, evitando así que la inercia defina sus montos, estructura, destino y plazo;
- Determinar el volumen y monto del gasto que permitan obtener las tasas más altas de crecimiento económico, considerando su compatibilidad con los objetivos de desarrollo equilibrado, así como con los de control del proceso inflacionario;

5/ Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, México, 1980. p. 111.

- Aumentar la eficiencia del gasto corriente reduciendo su monto en algunos renglones al mímo indispensable, permitiendo así liberar recursos y canalizarlos hacia la inversión prioritaria;
- Racionalizar el crecimiento del empleo en el sector público, procurando elevar la productividad del personal existente;
- Dentro del manejo del gasto corriente, dar prioridad al sector social;
- Optimar la eficiencia del gasto operativo de las Empresas Públicas, lo que incidiría directamente sobre la oferta de algunos bienes y servicios socialmente necesarios;
- Orientar el gasto a impulsar actividades prioritarias estratégicas, canalizando mayores recursos a las empresas correspondientes y a la realización de obras de infraestructura, con el objetivo de posibilitar una mayor participación de los sectores social y privado y acrecentar la oferta de bienes y servicios que --coadyuven a elevar el nivel de vida de grupos mayoritarios de la población;

- La asignación del gasto considerará las zonas prioritarias de desarrollo; (puertos industriales, ciudades medias y zonas marginadas a las cuales se canalizarán mayores recursos sin -- detrimento de las acciones programadas a través de los convenios únicos de coordinación, COPLAMAR y PIDER, todo esto coadyuvará a reducir la concentración de la actividad económica en la zona centro del país;

- El sector prioritario para la canalización del Gasto Público, es el sector energéticos, en -- cuanto que se planteaba "Es la decisión de -- servirse del petróleo para contribuir al desarrollo de la economía y solucionar los problemas sociales." 6/

Ahora bien, el logro de los objetivos nacionales de desarrollo, planteaban también, la necesidad de instrumentar cambios importantes a la Política Tributaria con el fin de permitir:

6/ Ibid., p. 186

- Lograr un alto grado de equidad tributaria, tratando igual a los iguales y gravando en mayor proporción a los de mayores ingresos;
- Fomentar la eficiencia a partir de eliminar - las distorsiones entre sectores, factores y regiones;
- Estimular el desarrollo incentivando el ahorro interno y la inversión productiva hacia actividades prioritarias;
- Racionalizar el comercio exterior a través del establecimiento de estímulos que fomenten las exportaciones y de gravámenes que orienten la estructura de las importaciones;
- Incrementar los ingresos del Estado en proporción adecuada al Producto Nacional, para lo - cual se hacía indispensable readecuar y simplificar los sistemas recaudatorios para evitar la evasión y alentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. En este sentido, con respecto a los impuestos directos, - se implementaron entre otras medidas, la globalización del ingreso gravable, medida que si bien se había iniciado desde 1973, se estimaba

sustancial continuar con su implementación; se planteaba también la necesidad de que la recaudación del sistema tributario considerara los efectos de la inflación, para de ésta manera - no perjudicar más los presupuestos familiares; la readecuación del impuesto sobre la renta - revisando tarifas y deducciones, tendiente a utilizar a éste instrumento de política tributaria como un medio eficaz de distribución del ingreso. En cuanto a los impuestos indirectos se afirmaba que el establecimiento del Impuesto al Valor Agregado permitiría de acuerdo con las autoridades hacendarias, corregir y evitar distorsiones en la economía, fortalecer el control administrativo ante la evasión y por lo tanto una mayor recaudación tributaria, a lo cual contribuiría también la sustitución gradual de los permisos de importación por aranceles.

Por otro lado, se afirmaba que la importancia de una política de estímulos fiscales adecuada radicaba en que podría apoyar a la inversión productiva prioritaria, promover el empleo, incentivar la descen

tralización industrial, fortalecer la balanza comercial del país, etc., para lo cual se propuso implementar de entre otras las siguientes medidas:

- Ampliar el esquema de estímulos a actividades prioritarias tales como la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la construcción de vivienda y obras de interés social;
- Desde los inicios del gobierno de López Portillo se planteó también la necesidad de impulsar y consolidar los CEPROFI (Certificados de Promoción Fiscal);
- Revisar y readecuar la estructura de los subsidios incorporando a éstos a las actividades social y nacionalmente necesarias, así como eliminando aquellos no prioritarios;
- Apoyar la exportación de manufacturas a través de estímulos fiscales, así como mediante la aplicación de una política de sustitución de subsidios a la importación de manufacturas.

En cuanto a los lineamientos de política de Comercio Exterior, su importancia para el logro de los objetivos nacionales queda aclarada en la cita siguiente:

"La nueva estrategia de comercio exterior concibe a la política comercial como un instrumento que apoya y es apoyado, que influye y es influido, por las demás acciones que integran el manejo coordinado por la política económica global. Esto es, el fomento de las exportaciones no se puede aislar del estímulo a la producción industrial y agropecuaria. Los productos nacionales no serán competitivos si no se moderniza el aparato productivo, si no se reducen los elevados costos derivados de la concentración de la planta productiva en el altiplano y del proteccionismo irracional". 7/

Los objetivos de la política de Comercio Exterior del gobierno de López Portillo, pueden resumirse en:

- Vincular eficientemente a la economía nacional con la internacional, lo que posibilitaría mantener el déficit en cuenta corriente dentro de límites manejables;

7/ Ibid., p.233

- Fomentar las exportaciones petroleras y no petroleras;
- Utilizar el poder de compra del Sector Público en su relación con el exterior y estimular el desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres;
- Disminuir la dependencia del exterior, fomentar el crecimiento económico y el empleo así como contribuir a combatir las presiones inflacionarias.

Para la consecución de estos objetivos de la política de comercio exterior se planteó como estrategia de acción:

- Continuar la sustitución de permisos de importación por aranceles, es decir, consolidar el arancel como principal instrumento de protección, ya que con la determinación de los niveles arancelarios, se pretendía racionalizar la protección de y entre los sectores; fomentar la sustitución eficiente de bienes de capital y otorgar apoyo a la pequeña y mediana industria así como al agro;

- La puesta en marcha del llamado Presupuesto de Divisas como instrumento de programación y apoyo a las transacciones internacionales;
- La protección del abasto nacional a través de aranceles y cuotas a la exportación;
- Incrementar el apoyo a la comercialización de productos nacionales con el exterior a través de incentivos a la exportación y a las empresas de comercio exterior;
- Diversificar la estructura de las exportaciones y el destino de éstas, ampliando así las posibilidades de intercambio tecnológico y cultural del país;
- Fomentar el desarrollo de las maquiladoras y las ventas fronterizas, mediante servicios financieros, crediticios y de promoción.

Por otro lado, la Política Financiera de -- acuerdo con lo planteado desde los inicios del Gobierno de López Portillo, jugaría un papel central en la estrategia de desarrollo para el período 1977-1982:

"...es objetivo (de la política financiera), propiciar una evolución adecuada del mercado de dinero y capitales que facilite y permita el control de las presiones inflacionarias e incremente y diversifique las fuentes de financiamiento de la economía.

...la política financiera debe permitir al Estado acceso fluido a los mercados de dinero y capitales y mediante esta transferencia del ahorro interno contribuye al financiamiento no inflacionario de la inversión pública. Así mismo, a través del ahorro externo complementario, permite a la economía observar recursos reales del exterior para apoyar las metas macroeconómicas de inversión y crecimiento.

Simultáneamente, la política financiera debe propiciar la consecución de las metas macroeconómicas; la competitividad externa de la producción nacional, armonizar la confiabilidad de la moneda y la seguridad del ahorro de los instrumentos financieros dentro del marco de flotación y libre convertibilidad del peso." 8/

Así las cosas, a partir de 1977 el gobierno adoptó una nueva estrategia financiera con la cual se pretendía entre otras cosas:

- Establecer un vínculo mayor entre la política fiscal y la monetaria con el objetivo de evitar el financiamiento deficitario del déficit - -

8/ Ibid, p.222-223.

público; lograr una mayor captación de ahorro interno en moneda nacional, a través de la revisión de los niveles y estructuras de las tasas de interés, la ampliación y diversificación de los instrumentos de captación entre los que destacan la creación de los valores gubernamentales, todo ello a su vez, permitiría reducir la dolarización del sistema financiero;

- Fortalecer los instrumentos de orientación selectiva del crédito de acuerdo a los objetivos nacionales de desarrollo, o sea, dando preferencia a los sectores que promuevan el empleo y la producción de bienes nacional y socialmente necesarios;
- Fortalecer a los fideicomisos financieros de fomento orientados a los sectores prioritarios (FIRA, FOGAIN, FOMEX, FONATUR, etc.);
- Con respecto a la banca privada y mixta, se planteaba lograr una mayor eficiencia mediante el mejoramiento de su marco jurídico, normando su estructura y funcionamiento;

- Restaurar a la banca nacional como banca de fomento procurando una mayor eficiencia y eficacia en sus operaciones, para lo cual es indispensable diversificar sus instrumentos de captación y aumentar su participación en los mercados de capitales;
- El encaje legal se proponía utilizarlo como un instrumento de regulación de la liquidez y del crédito;
- La emisión de valores gubernamentales se contemplaba con un doble objetivo; por un lado, como forma de acceso del gobierno federal al mercado de dinero y por otro, a largo plazo se podría mediante su consolidación, convertir en un eficaz instrumento de ayuda para la regulación monetaria;
- Fortalecer el mercado de valores cuya importancia radica en ser una opción creciente de financiamiento tanto de empresas públicas como privadas, como medios de apoyo a éste mercado se proponía:

- La instrumentación de políticas y normas tendientes a incentivar y promover el desarrollo de valores privados y gubernamentales;
- Propiciar un mayor acceso de las empresas medianas y diversificar los medios de captación con la introducción del papel comercial y otros instrumentos;
- Por último, la estrategia contemplaba también, la necesaria expansión de los valores de renta variable, con lo cual se pretendía evitar las fluctuaciones excesivas de los precios;

Ahora bien, dentro de los grandes lineamientos de política económica, el gobierno reconocía la importancia complementaria de la deuda pública para el financiamiento del desarrollo, así como también se hablaba de continuar el esfuerzo gubernamental para reducir la dependencia del gasto del endeudamiento interno y externo; de que el endeudamiento se manejaría de acuerdo a la capacidad de pago del país, vigilando que los recursos contratados se destinaran a activida-

des prioritarias social y nacionalmente; de la necesidad de recurrir más al endeudamiento interno que externo, para lo cual el mercado de valores gubernamentales jugaría un papel estratégico, en lo referente a la deuda externa se planteaba la decisión de continuar el proceso de adecuación de su estructura, plazos y monedas, aligerando de esta manera la carga financiera que ésta ejercía sobre el presupuesto público.

Las Empresas Públicas jugaban dentro de la estrategia nacional de desarrollo esbozada desde los inicios del gobierno de López Portillo, un papel central en la consecución de los objetivos macroeconómicos:

"La importancia distintiva de las Empresas Públicas como instrumento para orientar y conducir el proceso de desarrollo reside en el hecho de que, mediante ellas, la participación del Estado no es solo de carácter normativo o de creador de infraestructura, - sino que asume la forma de una intervención directa en la producción de bienes y servicios, que tiendan a garantizar el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la creación de economías externas, la competencia de los mercados nacional e internacional, el avance técnico y la correcta distribución de los beneficios." 9/

9/ Ibid, p. 194-195.

Así las cosas, se afirmaba que la estrategia a desarrollar por el llamado sector paraestatal, se orientaría básicamente a:

- Lograr incrementos significativos en la productividad;
- Mejorar su operación, administración y relación laboral;
- A generar ahorro corriente para financiar una parte cada vez mayor de sus inversiones, todo esto observando los grandes lineamientos de política de Gasto Público.

Para ello, se planteó como necesario revisar la política de precios y tarifas aplicando principios de equidad, o sea, que el usuario del bien o servicio cubra el costo correspondiente y no la sociedad en su conjunto, con el objetivo de que las propias empresas generen los ingresos suficientes para cubrir sus gastos corrientes y de operación, así como financien una proporción razonable de su inversión, todo ello contribuiría de manera eficaz a la disminución del ritmo de crecimiento de la deuda de las empresas.

Por otro lado, con el objetivo de corregir en el mediano plazo las condiciones financieras de las empresas públicas, la estrategia contemplaba la necesidad de que éstas en la contratación de empréstitos lo efectuaran realizando una mezcla de diferentes fuentes de financiamiento con el fin de diversificar el acceso a los mercados de capital, mejorar el perfil de la deuda y negociar y obtener mejores y más convenientes términos de contratación.

Con el objetivo de hacer de su funcionamiento un proceso más eficaz y eficiente se proponía:

- En el campo tecnológico adoptar nuevas técnicas que posibilitaran un ahorro significativo de insumos, buscando la relación más adecuada entre el capital y la mano de obra en los procesos productivos;
- En el campo administrativo se planteaba la necesidad de su modernización, incrementando así su eficiencia y autonomía operativa, otorgándoles posibilidades en el manejo de recursos, etc.;

- Dentro de la estrategia programática se proponía poner énfasis en el proceso de evaluación, vigilancia y control de resultados de las empresas y organismos descentralizados, posibilitando así la implementación de acciones correctivas de acuerdo a los objetivos específicos de la empresa, el sector y la economía nacional en su conjunto.

3. EL MANEJO DEL GASTO PUBLICO.

Como apuntamos al inicio de este capítulo, el cambio de administración se realizó bajo ciertas circunstancias económicas que desajustaron la estabilidad política y por otra parte, la participación del Estado en la economía se criticaba.

A lo anterior, se agregó que los desajustes en las finanzas públicas, así como en el sector externo influyeron para que la anterior administración junto con el nuevo equipo de trabajo del presidente López Portillo, establecieran el acuerdo con el F.M.I., el cual consistía en fijar lineamientos y criterios de política económica que determinaban ciertos matices de intervención estatal.

Así pues, este acuerdo fijó los límites en términos formales al accionar del Estado, al menos, en los tres primeros años de la administración Lopezportillista.

En cuanto al manejo del gasto público, se establecían dos límites importantes: el primero, reducir

el gasto de tal manera que el déficit en 1979 fuera - de 2.5% con relación al PIB y el segundo, la disminución del endeudamiento del sector público.

Sin embargo, dichos límites se contraponían con las necesidades de la economía y de la sociedad nacionales, ya que el crecimiento económico acorde a la -- realidad histórica debería ser superior a la tasa del 6% y éste, dependía en gran medida de la dinámica del Estado. A esto se agregó, que la economía tan solo en 1976 creció menos que el promedio histórico.

En 1977, el gasto público representó el 36.4% del PIB relación similar a la registrada en los dos últimos años de la administración anterior. Para los siguientes tres años, la proporción del gasto público con respecto a la producción interna aumentó ligeramente hasta 1980.

PIB Y GASTO TOTAL DEL SECTOR PUBLICO
(Millones de Pesos)

ANOS	P. I. B.	GASTO TOTAL	%
1977	1'849,262.7	672,785	36.4
1978	2'337,397.9	869,255	37.2
1979	3'067,526.4	1'170,796	38.2
1980	4'276,490.4	1'780,037	41.6
1981	5'874,385.6	2'760,630	47.0
1982	9'417,089.4	5'514,766	58.6

FUENTE: Miguel de la Madrid, 2o. Informe de Gobierno,
Sector Política Económica, Presidencia de
la República, México, 1984.

Estos ligeros aumentos no fueron determinados en gran parte, del acuerdo y de los límites establecidos con la institución financiera internacional, sino más bien responden a una estabilización gradual de la intervención estatal a través de su sector empresas, a pesar de que éstas cobraron una mayor importancia en el ámbito económico como fue el sector energéticos y las siderúrgicas.

Esto puede corroborarse si analizamos que el déficit financiero del sector público en 1979 fue de 7% contra el 2.9% fijado en el acuerdo. Por otra parte,

el endeudamiento ejercido por el Estado fue en su mayo
ría a través de la deuda interna puesto que en ese mis
mo año, ésta representaba el 70% del total del endeudamiento neto.

Aunque cabe destacar que los primeros años del -
gobierno lopezportillista registró un mayor crecimien
to en el financiamiento externo para luego disminuirlo hasta 1981.

Por otra parte, el gasto ejercido por el sector paraestatal si bien creció con respecto a la anterior administración, éste fue menor en tanto a la participación del total del gasto ejercido por el Estado. -
Lo anterior se corrobora si observamos que en 1977 el gasto de las entidades paraestatales representaban el 47.3%, en 1978 el 49.1% y a partir de 1979 dicha proporción disminuyó sustancialmente hasta llegar a - -
38.7% con respecto al total en 1982.

GASTO EJERCIDO POR EL SECTOR PUBLICO
(Porcientos de participación según el sector)

AÑOS	GASTO TOTAL	GOBIERNO FEDERAL	S.PARAESTATAL
1977	100.00	52.7	47.3
1978	100.00	50.9	49.1
1979	100.00	55.6	44.4
1980	100.00	56.3	43.7
1981	100.00	56.4	43.6
1982	100.00	61.3	38.7

FUENTE: Ibid.

Esta situación de pérdida de participación - del sector paraestatal se explica básicamente con dos elementos que se observaron en este período. El primero, que el gasto público total se orienta más hacia una actividad estatal "indirecta", debido entre otras cosas al mayor crecimiento de las áreas administrativas del gobierno federal y por un crecimiento de las transferencias realizadas por éste a las distintas - áreas de acción del Estado, es decir a los gobiernos de los Estados de la República y de los programas de atención al desarrollo de actividades económicas y sociales para disminuir los desequilibrios regionales que en la actualidad permanecen.

El segundo elemento, a que las actividades - básicamente de producción de bienes y servicios que ofrece el Estado a través de sus empresas pierden la dinámica que las caracterizó al iniciarse la administración, como consecuencia de una disminución de los ingresos que financian estas actividades y sobre todo, de la actividad petrolera sostén de toda la actividad estatal en cuanto a ingresos.

Cabe destacar que al inicio de esta administración se presentó cierta lucha interna dentro del grupo de trabajo del presidente López Portillo, en cuanto al manejo del gasto. Dicha lucha consistió en la forma de establecer la orientación del gasto, la forma de financiamiento y la definición de los medios para la consecución de las metas y objetivos del programa de gobierno.

Así pues, las dos posiciones fueron claras en cuanto a estos elementos señalados. La primera, expresada por su secretario de programación y presupuesto, establecía que el manejo del gasto público - debería estar en función de un crecimiento económico considerando las necesidades coyunturales e históricas que la economía y la sociedad nacionales exigían.

Dicha tesis se contraponía con la rigurosidad de las metas establecidas en el acuerdo de facilidad - ampliada, ya que el diagnóstico de la recesión manifestada en la economía en 1976, elaborada por el grupo de trabajo del titular de Programación y Presupuesto, encontraba las causas en el deterioro permanente de ciertas actividades económicas, las cuales habían funcionado como sostén del crecimiento económico hasta ese entonces. Por otra parte, por la débil integración del aparato productivo lo que conducía a formas oligopólicas que se expresaban en lo social, en una mayor concentración del ingreso.

Bajo este contexto, al gasto público se le asignaba un papel fundamental para recuperar tasas de crecimiento acordes a los requerimientos exigidos.

En cambio, la posición del titular de Hacienda y Crédito Público, manifestó que la pérdida de crecimiento era consecuencia de una mayor demanda lo que generaba que los ajustes en la economía se daban por medio de los ajustes de precios, ya que la capacidad del aparato productivo se encontraba por debajo de los aumentos de la demanda. Cabe destacar que dicha

posición daba una mayor importancia a los elementos coyunturales de la recesión que los aspectos generados por el modelo establecido desde los años cuarenta, los cuales ya formaban parte de la estructura económica del país.

Esta posición, observaba coherencia con los lineamientos establecidos en el acuerdo, ya que al disminuir la liquidez del sistema bajo políticas monetarias restrictivas al gasto, al financiamiento de éste mismo y en cuanto al manejo de las políticas crediticias y de tipo de cambio deberían impactar en forma positiva a los desequilibrios manifestados por la recesión.

En síntesis, mientras una proponía un manejo del gasto público con cierta visión de largo plazo para modificar las relaciones entre los sectores de la economía y del Estado con esta última, la segunda proponía tan solo superar la fase recesiva de la economía.

Este debate permaneció en el interior de la administración lopezportillista, a pesar de las renun-

Cias de los Secretarios de Estado y que nuevamente cobró fuerza la segunda ante los desajustes presentados al final de esta administración.

Lo que si es cierto, es que el margen de - - este debate político y económico, el manejo del gasto fue flexible ante los límites establecidos al inicio del sexenio.

La orientación del gasto en este periodo como podremos observar más adelante, estuvo prácticamente determinado por tres circunstancias, excluyendo 1982.

La primera, la necesidad de financiamiento del gasto e inversión públicos. De esta manera, el sector energéticos y en particular, de la actividad petrolera, absorbió en promedio el 25.3% del total - del gasto público, siendo los años intermedios donde se superó esta participación.

Esta necesidad era comprensible, ya que para hacer frente a las obligaciones financieras que había adquirido, el modelo de desarrollo debía generar recursos. Así pues, el endeudamiento neto realizado en - los primeros tres años del gobierno (531 mil millones de pesos) servía para consolidar la capacidad de pago por medio de los aumentos de la capacidad petrolera. Esto se refuerza si recordamos que el mercado mundial del petróleo empezó a mostrar signos de recuperación al inicio de la administración.

La segunda circunstancia, obligó al Estado a dar una mayor atención a los programas sociales, ya que al inicio de la administración se reconoció que los beneficios sociales del modelo de desarrollo habían sido mínimos o mejor dicho, nulos. Esto se refuerza si recordamos que cerca de 20 millones de mexicanos no alcanzaban los mínimos niveles de vida.

Así pues, el Estado orientó el 18.3% del total del gasto durante este periodo a los programas de desarrollo social. Sin embargo, es necesario resaltar que las mayores proporciones se registraron en - los tres primeros años, ya que dicha proporción fue

superada (20.6% en promedio) y en el segundo trienio de la administración el promedio fue de 15.9%.

La anterior tendencia en el rubro social, se explica por elementos de tipo político puesto que esta necesidad había sido reconocida públicamente y además compromiso de la administración por elevar el nivel de vida de este sector de la población. Por otro lado, porque en la segunda parte de la administración (1980-82), el beneficio social se definió en términos de incorporar a este sector a empleos remunerados, por lo que al obtener un mayor ingreso familiar el acceso a mejores niveles de vida era posible.

Por último, la explicación del por qué los programas de desarrollo social perdieron participación en el total del gasto público en los últimos años de la administración y en especial en 1982, se encuentra en la pérdida de capacidad de generación de ingresos a través de la actividad petrolera y al mayor costo financiero que la deuda externa representaba a partir de 1981, como resultado de que ésta última cobró una dinámica propia y fuera del control de la administración lopezportillista.

En cuanto a la tercera circunstancia, fue - como consecuencia del crecimiento de las áreas de administración central durante el periodo, ya que la - mayor intervención estatal exigió dicho crecimiento no como una necesidad formal sino como resultado de una tradición burocrática ineficiente. Por otra parte, por un mayor monto destinado al servicio de la - deuda del Estado.

Así entonces, la administración, defensa y poderes absorbió en promedio durante el periodo señalado el 30.7% del total del gasto público y en 1982, dicha proporción ascendió 57% como consecuencia del costo financiero de la deuda registrada en esos años.

CLASIFICACION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO EJERCIDO 1/
(Millones de pesos)

C O N C E P T O	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL <u>2/</u>	672,785	869,235	1'170,796	1'780,037	2'760,630	5'514,766
1 ENERGETICO	174,597	255,633	310,337	517,248	809,291	641,720
2 TRANSPORTES Y COM.	43,394	52,756	74,198	109,330	156,960	190,174
3 DESARROLLO SOCIAL	149,271	176,300	228,251	310,501	457,240	762,728
4 INDUSTRIAL	44,993	51,779	78,321	136,236	178,827	276,951
5 AGROP. Y PESQUERO	58,111	64,183	93,306	160,905	234,594	300,686
6 ADMON, DEFENSA Y POD.	160,058	203,555	318,962	447,266	753,480	3'148,145
7 COMERCIO	39,956	62,959	63,868	93,917	163,477	185,467
8 TURISMO	2,405	2,070	3,253	4,634	6,761	8,895

1/ Incluye el gasto en operaciones ajenas.

2/ No incluye 32,045 millones de pesos de Asunción de pasivos por quebrantos financieros y 8,508 millones de pesos del Fondo de Financiamiento al Sector Público para 1982.

Ahora bien, si observamos el gasto público ejercido desde su clasificación económica, se tiene que el gasto corriente absorbió en promedio el 56.1% del total mientras que los gastos de capital el 43.9%.

En cuanto a los gastos corrientes prácticamente se destinaron a tres necesidades: servicio de la deuda, gastos de administración y transferencias. Los gastos de capital a las inversiones físicas y a las inversiones financieras.

Así pues, el servicio y amortización de la deuda representó el 26% del total del gasto durante el periodo, siendo en 1982 una proporción del 42%. En este último año, el pago de intereses ascendieron a 1.3 billones de pesos y la amortización al billón de pesos.

Por lo que se refiere a los gastos de administración, compuesto básicamente por las remuneraciones al personal, absorbió el 25% en promedio del total del gasto, observando una tendencia a la disminución.

Las transferencias realizadas por el sector público a pesar de ser el tercer rubro de importancia dentro del gasto público, también manifestó una reducción a lo largo del periodo ya que su participación pasó de 13.4% en 1977 a 9.8% en 1982.

Así pues, durante los primeros años de la administración del presidente López Portillo la necesidad de realizar un mayor gasto fue como resultado de la presión de reactivar la economía, lo que se realizó puesto que las tasas de crecimiento reales registradas en esos mismos años superó el promedio histórico en el presente siglo.

Sin embargo, a partir de la década de los ochenta la necesidad de gastar más, fue resultado de hacer frente a los intereses y amortizaciones que la deuda representaba, cerca de 82 mil millones de dólares, aunque el manejo de ésta quedó fuera de control en el último año de la administración.

A esto último, es necesario destacar que la deuda y su servicio no presionaba al gasto público - hasta mediados de 1981, ya que los ingresos del Estado estaban asegurados en tanto que el mercado petrolero no sufriera desequilibrios y esto reforzaba su posición, relativamente firme, ante los mercados de capital internacionales.

Por otra parte, fue en 1982 cuando los plazos de la deuda externa se vencieron lo que provocó una mayor presión a las finanzas estatales, y sobre todo que la posición que había adquirido el Estado ante los mercados de capital empezó a debilitarse a mediados de 1981 justamente cuando el mercado petrolero empezó a mostrar signos de recesión.

Lo anterior, puede corroborarse si considera mos que en 1982, del endeudamiento neto del Estado, el 82% provenía de fuentes financieras internas y en 1981 un poco más del 50%.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO EJERCIDO DEL SECTOR PUBLICO
(Millones de pesos)

C O N C E P T O	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	672,785	869,235	1'170,796	1'780,037	2'760,630	5'514,766
GASTO CORRIENTE	390,482	477,580	655,230	916,267	1'531,875	3'345,237
GASTOS DE ADMINISTRACION	190,222	233,472	292,327	390,367	762,030	1'156,600
INTERESES Y GASTOS DE DE LA DEUDA	46,792	60,247	91,945	122,764	267,254	1'292,283
TRANSFERENCIAS	90,571	98,738	143,872	191,422	249,249	542,229
PARTICIPACIONES	21,007	28,678	50,939	96,973	169,929	226,289
OTROS GASTOS CORR.	41,890	56,445	76,147	114,741	83,413	127,836
GASTOS DE CAPITAL	164,785	206,479	317,506	594,554	778,613	1'052,588
ADQ. BIENES PARA FOM.Y CON.	2,028	3,465	4,788	8,731	16,037	16,472
OBRAS PUBLICAS Y CONSTRUC.	82,708	137,335	200,487	323,996	463,355	611,032
PAGOS DE SEG.SOCIAL	3,423	5,150	6,590			
SUBSIDIOS A LA INV.	11,623	12,790	26,358	93,558	269,171	371,576
INVERSIONES FINANCIERAS	65,003	47,739	79,283	168,269	30,070	53,508
ADEUDOS DE EJERCICIOS ANTERIORES	12,051	22,032	36,278	38,741	66,066	92,130
AMORTIZACION DE LA DEUDA	105,467	163,144	161,782	230,475	384,076	1'024,811

FUENTE: Ibid.

Así pues, el comportamiento del gasto público fue resultado de los requerimientos de establecer un aparato productivo creciente y diverso aunque poco integrado tanto en su interior como en el exterior, que diera la base suficiente para crecer a las tasas necesarias.

Es importante recalcar que el impacto del gasto público y de la intervención estatal en la economía fue importante, puesto que prácticamente el crecimiento registrado en esos años recayó en la actividad estatal por medio de sus inversiones en la actividad petrolera y petroquímica básica, siderurgia, electricidad, la construcción, así como de los impactos en la demanda agregada que determinaron los ritmos de crecimientos de las distintas actividades económicas del país.

4. INVERSION PUBLICA

La inversión pública ejercida durante el periodo 1977-82, llegó a un monto total acumulado de 3.1 billones de pesos, cifra que resulta sorprendente si se compara con el total invertido durante el periodo 1970-76, la cual fue de solo 404 mil millones de pesos.

Este elevado monto de inversión se explica por los proyectos de gran importancia que el Estado asumió en los sectores energéticos, construcción y siderúrgico, los cuales representaban el impulso que la actividad económica requería para su crecimiento.

Así pues, la inversión pública creció a una tasa promedio de 48.8% asimismo representó el 10.3% del PIB y el 24.11% del gasto total ejercido por el Estado en el mismo periodo.

Cabe destacar que la inversión pública cobró más importancia año con año, pues ésta en 1977 representó el 7.7% del PIB y el 20.8% del gasto total y para 1981 el 12.8% y 27.3% en el mismo orden.

INVERSION PUBLICA FEDERAL EJERCIDA
(Millones de pesos)

ANOS	INVERSION PUBLICA	% DEL PIB	% DEL GASTO TOTAL
1977	140,102.1	7.6	20.8
1978	217,381.6	9.3	25.0
1979	308,455.0	10.0	26.3
1980	478,557.0	11.2	26.9
1981	754,124.4	12.8	27.3
1982	1'012,699.1	10.8	18.4

FUENTE: Elaboración propia con base en el 2o. Informe de Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, Presidencia de la República, Sector Política Económica, México, 1984.

La preocupación de la administración lópez-portillista por reactivar la economía acorde a los planteamientos manifestados al inicio de su ejercicio también se manifestaron en los montos y destinos de la misma inversión. Así entonces, tenemos que en 1977, el 45.2% se destinó al sector industrial; el 14% al bienestar social; el 19% al sector de comunicaciones y transportes; el 18.5% al fomento agropecuario y desarrollo rural; 0.7% al turismo y el 2.8% a la administración y defensa.

De esta manera las actividades económicas - absorbieron en ese año el 82.8% del total invertido por el Estado y el resto a los demás sectores, comprándose una vez más que la intervención estatal en lo económico sigue siendo la preocupación fundamental.

Durante los tres primeros años de la administración del presidente López Portillo, la inversión pública llegó a un monto total de 666 mil millones de pesos, el cual representó 50% más que el total invertido en los primeros seis años de la década de los setentas, aunque dicho monto solo significó una quinta parte de lo que invirtió el presidente López Portillo - durante su administración. Por otra parte, el 47% del monto señalado se destinó al sector industrial.

La inversión orientada al sector industrial prácticamente se realizó en los proyectos de sus empresas PEMEX, CFE, SICARTSA, FUNDIDORA MONTERREY, SIDERURGICA NACIONAL, AHMSA y demás empresas metalúrgicas y de bienes de capital que el mismo Estado había creado para ese fin. Lo anterior puede comprobarse si observamos que el sector de empresas realizó el 67% del total de la inversión pública durante los tres - primeros años.

En cuanto a la inversión destinada al sector transportes y comunicaciones durante los años 1977-79 llegó a un total de solo 96 mil 524 millones de pesos que representaron el 14.5% del total.

A las carreteras y las telecomunicaciones se destinaron el 67% del total de recursos orientados a este sector. En cambio, las inversiones en comunicaciones aéreas y marítimas fueron las de menor atención. Los ferrocarriles, por su parte, absorbieron en promedio el 25% del total de recursos, aunque su participación creció año con año, siendo en 1982 la actividad con más recursos destinados.

Por lo que se refiere al fomento agropecuario y desarrollo rural, las actividades agrícolas absorbieron el 75.3% del total invertido en el sector; las actividades pesqueras y forestal fueron las que obtuvieron más recursos después de la agricultura.

En cuanto al bienestar social, la mayor inversión se destinó a la construcción de obras para servicios urbanos y rurales (64 mil millones de pesos); la construcción de escuelas, hospitales y centros de asistencia social se orientaron un total de 40 mil millones de pesos, los cuales representaron el 37% durante los primeros tres años de gobierno.

INVERSION PUBLICA REALIZADA POR SECTORES
1977 - 1979
(Millones de pesos)

SECTORES	1977	1978	1979
TOTAL	140,102.1	217,381.6	308,455.0
1. INDUSTRIAL	63,292.8	104,453.9	145,305.3
-Petróleo y Petroquímica.	33,063.7	62,781.1	88,613.1
-Electricidad	19,759.9	30,797.9	43,731.5
-Siderurgia	3,342.3	1,392.3	7,334.9
-Otras Inversiones	7,126.9	9,482.6	5,425.8
2. BIENESTAR SOCIAL	19,331.9	34,744.0	51,590.8
-Obras de servicios urbanos y rural	9,327.7	19,801.2	34,989.5
-Construcción de escuelas	5,873.9	8,806.1	5,688.8
-Hospitales y C. de asistencia	3,955.1	6,224.5	9,373.6
3. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	26,570.0	31,556.1	38,397.4
-Carreteras	10,229.3	12,735.8	11,018.7
-Ferrocarriles	5,488.5	5,756.8	11,325.6
-Marítimas	747.0	929.6	1,780.2
-Aéreas	1,471.4	1,676.7	3,629.1
-Telecomunicaciones	8,633.8	10,457.2	11,575.1
-Otras Inversiones	0.0	0.0	68.7
4. FOMENTO AGROPECUARIO Y DESARROLLO RURAL	26,037.1	42,138.7	54,432.8
-Agricultura	21,235.6	28,550.0	42,910.7
-Ganadería	978.8	959.6	886.5
-Forestal	715.1	1,105.9	433.8
-Pesca	382.9	1,289.2	2,082.6
-Desarrollo Rural	2,463.5	5,198.8	4,960.1
-Otras inversiones	261.2	5,035.2	3,159.1
5. TURISMO	941.6	796.4	1,672.1
6. ADMINISTRACION Y DEFENSA	3,928.7	3,692.5	4,600.0
7. CONVENIO UNICO DE COORD.	0.0	0.0	12,456.6

FUENTE: Ibid.

El impacto de la inversión pública en el conjunto de la economía se manifestó en las tasas de -- crecimiento de las actividades económicas manejadas -- por las empresas del Estado. Así pues, en 1977 la -- tasa de crecimiento del PIB fue de 3% y en 1978 y -- 1979, las tasas registradas fueron del orden del 8 y 9 por ciento respectivamente. 7

Las actividades estatales como la del petróleo y petroquímica y electricidad obtuvieron tasas -- mayores a la observada por la economía en su conjunto, puesto que en 1977 estas actividades crecieron a tasas del 10% y para los siguientes años 17.6% y -- 18.4% para el petróleo y petroquímica y 8.9% y 9.7% en la electricidad.

En cuanto a la actividad petrolera, la producción de petróleo aumentó 80% en los primeros tres años de la administración, ya que en 1976 se produjeron 895 mil barriles diarios y en 1979 fue de 1.6 millones de barriles diarios.

De esta producción, el 61% correspondía a petróleo procesado y se tenía una capacidad utilizada de 73.2%. Los productos petroquímicos, por su parte, crecieron en 71% en el mismo periodo.

Este crecimiento significativo en la actividad petrolera, tenía su fundamento político y económico como mencionamos con anterioridad, ya que se le había asignado el papel de sostén del crecimiento económico.

La importancia de esta actividad se verá más con detalle en el siguiente apartado.

No obstante de la importancia de la inversión pública en estos años, la mayor inversión se presentó en la segunda mitad de la administración Lopezportillista, ya que el 78% de la inversión realizada en esa administración se realizó en la década de los ochenta, consolidando un aparato productivo estatal capaz de sostener a la economía a pesar de que en 1982 la crisis irrumpió.

De esta manera, en el segundo trienio de gestión del presidente López Portillo se invirtieron 2.4 billones de pesos, de los cuales el 48.7% se destinaron al sector industrial, el 14% al desarrollo social; el 14.7% a las comunicaciones y transportes; 12.8% para el desarrollo rural y fomento agropecuario y el 10% al turismo, defensa, administración y otras inversiones.

El mayor volumen de inversión realizado en la segunda parte de la administración se debió al mayor monto de recursos captados por el Estado, tanto por ingresos ordinarios y de capital como de financiamiento del gasto deficitario. También, porque en este lapso se propuso consolidar una estructura económica capaz de crecer en forma autosostenida, situación que se logró durante los primeros cinco años de gobierno.

El impacto de la inversión pública se manifestó en especial, en las tasas de crecimiento de la actividad del sector energéticos. En el petróleo y petroquímica, fueron de 24%, 16.7% y 10.6% para los años de 1980, 1981 y 1982 respectivamente. Para la

electricidad de 6.9%, 8.2% y de 7.7% para los mismos años.

No obstante, de registrar tasas de crecimiento mayores a las obtenidas en la economía nacional, - estas se debilitaron año con año, por lo que sus efectos multiplicadores para el resto de actividades fueron menores como por ejemplo en la industria de la - construcción (de 12.7% en 1980 a -2.0% en 1982 en su ritmo de crecimiento).

Por otra parte, es necesario mencionar que en el último año, 1982, se invirtió el 50% del total invertido en los tres últimos años y el 30% del total en los seis años de la administración. Sin embargo, la inversión realizada en ese año prácticamente sirvió para detener parcialmente la caída de los volúmenes de producción de las demás actividades económicas, ya que la economía registró una caída de -0.5%.

Este último hecho obedeció a la complementariedad que jugó la inversión pública ante el retraimiento de la inversión privada y no a un papel de impulso y fomento como fue en los primeros años de la administración.

Lo anterior puede corroborarse si observamos que la inversión pública prácticamente no rebasó, en promedio, una décima parte del PIB y las tasas de crecimiento de éste último, a partir de 1978 hasta 1980 fueron del orden del 8.4% y para 1981, cuando la inversión significó 12.8% del PIB, la proporción más alta en esa administración, el crecimiento de la producción nacional empezó a debilitarse hasta llegar a una tasa negativa.

La estructura de la inversión pública se mantuvo en estos años como en los primeros de la administración demostrando que la preocupación fundamental en esos momentos por parte del Estado, fue consolidar el aparato productivo del mismo como única forma de establecer en el interior de la economía pública las bases de acumulación y de allegarse de recursos propios ante la imposibilidad de una reforma fiscal capaz de financiar un gasto creciente.

Además, ante la consolidación de este aparato productivo estatal, se establecía la forma de apoyo para el crecimiento de las actividades económicas privadas, ya que éstas últimas hasta la fecha son incapaces de autofinanciarse, en particular aquellas - relacionadas con el mercado exterior como veremos en el siguiente apartado.

INVERSION PUBLICA REALIZADA 1980-1982
(Millones de pesos)

SECTORES	1980	1981	1982
TOTAL	478,557.0	754,124.4	1'012,699.1
1. INDUSTRIAL	221,744.1	375,296.6	496,918.4
-Petróleo y Petroq.	128,237.7	213,345.1	284,826.2
-Electricidad	63,477.6	86,975.4	121,187.0
-Siderurgia	18,268.3	24,824.9	13,284.4
-Otras inversiones	11,760.5	50,151.2	77,620.8
2. DESARROLLO SOCIAL	72,986.6	107,189.9	131,245.1
-Obras y servicios urbanos y rural	46,128.7	43,456.5	42,458.4
-Construc. escuelas	9,809.3	21,457.1	33,039.5
-Hospitales y C. asistenciales	16,050.6	35,278.1	42,870.5
-Vivienda	7,620.7	4,370.4	3,343.0
-Otras inversiones	998.0	6,998.2	9,533.7
3. COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	58,586.1	103,874.3	168,652.0
-Carreteras	10,156.1	25,864.4	29,439.1
-Ferrocarriles	17,774.4	17,724.8	26,888.6
-Marítimas	4,024.5	7,419.5	16,256.0
-Aéreas	5,493.1	5,019.3	4,103.1
-Telecomunicaciones	16,101.7	17,131.2	37,049.6
-Otras inversiones	5,036.3	30,715.1	54,915.6
4. DESARROLLO RURAL Y FOMENTO AGROP.	91,042.0	91,086.1	106,327.6
-Agricultura	64,246.7	51,880.3	55,492.0
-Ganadería	1,102.5	3,022.4	4,750.1
-Forestal	2,356.9	2,725.5	5,871.2
-Pesca	3,831.2	6,074.3	4,816.6
-Desarrollo Rural	6,323.6	0.0	0.0
-Otras inversiones	13,181.1	27,383.6	35,397.7
5. TURISMO	3,012.5	3,694.9	9,086.7
6. ADMON Y DEFENSA	15,800.4	32,193.7	36,133.4
7. PROMOCION REGIONAL	0.0	34,931.5	58,399.0
8. CONV.UNICOS DE COORD.	15,385.3	0.0	0.0
9. OTRAS INVERSIONES	0.0	5,857.4	9,279.7

FUENTE: Ibid.

5. LAS EMPRESAS DEL ESTADO

A pesar de que el Estado tenía límites en su accionar, su importancia relativa en el ámbito económico no varió en mucho de la anterior administración. Esto puede corroborarse si se observan las cifras de empleo y de producción.

Por lo que se refiere al empleo de las actividades públicas, éste creció 5.5% en 1977, 7.2% en 1978 y 9.0% en 1979. Las empresas públicas generaron el 24.0% del total. Asimismo, la industria manufacturera estatal ocupó, como promedio en este período, a 152,136 personas; en la industria eléctrica a 56,073 personas, en la minería 11,865, en el petróleo a 87,376; en actividades agropecuarias, silvícolas y de pesca a 46,786 personas y en transportes y comunicaciones a 40,000 personas.

Por otra parte, la participación del sector público en el producto interno bruto, en los tres primeros años de gobierno del Presidente López Portillo, fue de 16.5%. Cifra que sólo era mayor en un punto porcentual a la registrada en los tres últimos años del anterior gobierno y dos puntos más a la observada en el primer trienio de ese gobierno.

Las empresas del Estado generaron el 47.5% del PIB del sector público, siendo las entidades controladas presupuestalmente quienes producían casi dos terceras partes del mismo producto interno. Así pues, la intervención estatal en lo económico no disminuyó sino que se mantuvo. Esto es de importancia, ya que en esos mismos años el Estado mexicano había firmado un acuerdo de facilidad ampliada con el FMI. Dicho convenio había establecido, por ejemplo, que el empleo generado por el sector público no debería crecer a una tasa mayor - del 2.0% durante la vigencia del mismo.

INDICADORES DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL, 1977-1979

AÑOS	P. I. B. (MILLONES DE PESOS 1970)	PERSONAL OCUPADO (NÚMERO DE OCUPACIONES)
1977		
- Empresas	56 366.9	591 972
- Gobierno General	51 623.2	1 885 172
- Sector Público	107 990.1	2 477 144
1978		
- Empresas	54 706.7	631 104
- Gobierno General	60 565.2	2 025 959
- Sector público	115 271.9	2 657 063
1979		
- Empresas	64 593.1	674 821
- Gobierno General	66 661.7	2 225 823
- Sector Público	131 254.8	2 900 644

FUENTE: S.P.P., Participación del Sector Público..., Op.cit.

Por otro lado, las empresas públicas deberían ajustarse a los lineamientos de política económica establecidos por la nueva administración. El gobierno lópezportillista había expresado que las actividades públicas debían consolidarse dentro del marco de austeridad que las circunstancias lo exigían. Esto es, tanto en su número como en el crecimiento de las unidades productivas.

Sin embargo, este enunciado político sólo fue palabra muerta de manera general, puesto que empezó a darse mayor atención a las empresas cuyos objetivos económicos y sociales fueran estratégicos. Así las cosas, las entidades que empezaron a observar una mayor atención tanto en recursos como en apoyo político fueron las empresas controladas presupuestalmente donde su importancia era obvia.

Durante los tres primeros años de gobierno, se mantuvo el número de empresas y organismos públicos que se registraban en el catálogo de entidades públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Por lo que se refiere a participación de la producción estatal conforme a su actividad económica se tenía lo siguiente, cifras como promedio anual del periodo mencionado; en la industria del papel 7.9%; textil 8.4%, alimentos

8.4%, madera 12.0%, equipo de transporte 20.3%, minerales metálicos 21.0%, metálicas básicas 28.6%, tabaco -- 32.9%, minerales no metálicos 38.6%, carbón mineral y grafito 78.1%, electricidad 90.0% y petróleo y petroquímica 100.0%.

La actividad productiva del Estado, así como su intervención en otras esferas, como por ejemplo el gasto e inversión, se debió fundamentalmente a los ingresos provenientes del exterior. En otras palabras, una vez confirmados los yacimientos petroleros tanto en su volumen como en su importancia política como consecuencia de ser el cuarto país con reservas probadas y potenciales de petróleo, daba lugar a que México volviera a los mercados internacionales de dinero sin ningún problema.

Por otra parte, las exportaciones totales crecieron a una tasa media anual de 1.28% que si bien era insuficiente para hacer frente a los requerimientos de divisas para la importación, los ingresos generados por la industria petrolera cada vez iban a tomar mayor importancia conforme los precios de los hidrocarburos aumentaban.

Si bien es cierto que la participación del Estado en el PIB era pequeña a lo largo de estos primeros años, sobre todo si observamos que la industria petrolera solo representaba el 2.6% del producto total, la electricidad 1.2%, las manufacturas el 6.4%, etc, los efectos que éstas traían consigo fueron motores para cumplir con lo establecido en el programa de gobierno del Presidente López Portillo, es decir, salir de la crisis durante los años 1977 y 1978. Además, impulsaron a través de la inversión y el consumo de éstas mismas empresas, a otras ramas de la economía tales como la construcción que se encontraba estancada a principios del primer año de la nueva administración y cuya importancia radicaba en la generación de empleo.

La inversión pública, que en 1977 representaba el 39.8% del total se elevó a 1979 a 43.8%. El 69.4% se destinaba a la construcción y el resto a maquinaria y equipo, de ésta última el 83.7% era de origen extranjero y prácticamente se utilizó para los distintos proyectos estatales tales como la petroquímica, extracción y refinación de petróleo, siderurgia, minería, electricidad, equipo de transporte, etc.

No obstante, el Estado durante este periodo - marcó una serie de tendencias que dejan ver la forma y los medios que utilizó este mismo para intervenir en la economía. Esto es, en el sector agropecuario se dejó de intervenir. Por ejemplo, en 1977 la participación en el producto interno bruto agropecuario solo era de 0.02% y en cambio, el apoyo estatal a este sector se - enmarcó a través de la política de gasto público, de - precios de garantía, de inversiones en infraestructura de riego, programas específicos como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) puesto en marcha en 1980, etc. -- Esta situación pudo verse con más claridad a partir de 1978, año en que el Estado por medio de sus distintas empresas dejaron de participar.

La minería estatal, por su parte, disminuyó su participación en el PIB puesto que pasó de 4.5% en 1977 a 1.8% en 1982. En la actividad comercial y de hotelería, se observó una tendencia hacia la baja para luego desaparecer en 1981. Esto último puede explicarse por la forma en que se concibió dicha intervención, es decir, el Estado construyó hoteles y formó cadenas hoteleras con el fin de impulsar centros turísticos como Cancún en Quintana Roo; Ixtapa-Zihuatanejo en Guerrero; Loreto y San José del Cabo en Baja California Sur, etc., y que una vez consolidados tanto en infraestructura como en

servicios privados los polos turísticos, el Estado se marginaba de la actividad. De acuerdo con información del Sistema de Cuentas Nacionales, esta actividad estatal registró cifras negativas en el producto interno bruto.

En el transporte y comunicaciones, el Estado intervino más en 1977 y 1978, años en los que se encontraba la economía en circunstancias difíciles. Para el resto del periodo, su participación se redujo considerablemente, puesto que en 1978 su proporción llegó a ser de 26.6% y en 1982 de 18.5%.

Por lo que se refiere a los servicios financieros, el Estado elevó su participación. Así tenemos, - que en 1977 la proporción ascendía a 5.6% y para 1982 llegó a 11.1%. Por último, en la industria manufacturera estatal, también incrementó su proporción al pasar de 4.1% a 6.4%, en el mismo periodo.

En síntesis, el Estado participaba en ocho de las nueve divisiones del sistema de cuentas nacionales al inicio de la administración y al concluir ésta, sólo intervenía en seis y de éstas, su mayor participación se encontraba en la electricidad, transportes y comunicaciones, servicios financieros, en los servicios comunales y sociales y en la actividad petrolera.

**PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL PIB
SEGUN DIVISION ECONOMICA, 1977-1982 (%)**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
1. Agropecuario, silvicultura y pesca	0.02	0	0	0	0	0
2. Minería	4.5	4.1	3.1	2.2	2.5	1.8
3. Manufacturas	4.1	4.9	5.3	5.4	6.1	6.4
4. Construcción	0	0	0	0	0	0
5. Electricidad	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
6. Comercio, restaurantes y hoteles	2.0	1.8	1.7	0.1	0	0
7. Transportes, almacenamiento y comunicaciones.	21.4	26.6	17.8	17.1	16.6	18.6
8. Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	5.6	4.2	4.5	5.3	7.6	11.1
9. Servicios comunales sociales y personales	49.2	48.8	48.5	48.8	50.1	47.2
industria petrolera	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Ibid.

En cuanto a las empresas, se observa que sólo el 3 0% del total de empresas públicas constituyen la fuerza de la intervención del Estado en la economía, - por ejemplo, Teléfonos de México en la rama de comunicaciones, SICARTSA y SIDENA en la siderurgia, Diesel - Nacional y Compañía Nacional Constructora de Carros de Ferrocarril en equipo de transporte, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, CONASUPO, Ferrocarriles Nacionales de México, etc. Esto puede corroborarse si se analizan que dentro de las 500 empresas más grandes de México en 1981, 33 eran de propiedad - estatal tanto minoritaria como mayoritaria.

LAS CINCO EMPRESAS MAS GRANDES DE MEXICO EN 1981
(cifras en millones de pesos)

	VENTAS \$	CAPITAL SOCIAL \$	ACTIVO TOTAL \$	EMPLEADOS NUMERO DE OCUPACIONES.
1. PETROLEOS MEXICANOS	469,635.2	6,318.0	1'188,000.00	122,826
2. SIDERMEX	88,669.3	75,776.5	177,726.2	68,461
3. ALFA	61,847.0	9,950.6	120,762.0	41,277
4. CONASUPO	43,885.8	14,809.4	88,327.7	2,899
5. VISA	38,524.5	8,505.0	52,378.2	54,490

POSICION QUE OCUPAN OTRAS EMPRESAS DEL ESTADO

7. TELEFONOS DE MEXICO	33,858.3	27,977.8	123,157.8	38,697
14. FERTINEX	18,734.4	11,583.2	11,583.2	10,994
17. FCC DE MEXICO	16,881.1	-o-	173,033.7	62,535
18. MEXICANA DE AVIACION	14,667.1	1,912.5	18,159.9	12,105
27. AEROMEXICO	11,741.0	1,079.4	8,388.0	10,532
41. VEHICULOS AUTOMOTORES DE MEXICO	8,283.2	558.4	6,060.5	3,096
42. PRODUCTOS PESQUEROS MEXICANOS	8,224.4	500.0	15,034.0	9,624
51. COBRE DE MEXICO	6,449.4	521.1	417.8	650
59. TRANSPORTACION MARITIMA MEXICANA	5,724.6	1,123.8	5,840.0	1,614
62. LA TABACALERA MEXICANA	5,593.6	841.8	3,287.8	1,917
67. PRODUCTORA E IMPORTADORA DE PAPEL	4,994.8	1.8	4,556.9	599
73. RENAULT DE MEXICO	4,414.7	1,250.0	5,650.9	2,499
74. INDUSTRIA ELECTRICA DE MEXICO	4,400.5	1,350.0	4,123.8	3,696
75. TABACOS MEXICANOS	4,323.7	450.0	1,827.8	9,860
80. MOTORES PERKINS	3,904.1	589.6	3,596.9	1,338
83. AZUFRE PANAMERICANA	3,803.7	460.0	5,539.1	2,700
88. TUBACERO	3,549.2	525.0	4,698.3	-o-
91. INDUSTRIA DE TELCOMUNICACION	3,348.2	568.3	2,651.2	4,425
95. CIA. MINERA AUTLAN	2,985.7	294.0	9,193.7	2,380
99. TEREPALATOS MEXICANOS	2,747.4	932.5	2,393.3	465

FUENTE: Revista Expansión, 18 de agosto de 1982.

Por último, cabe señalar que la importancia de la actividad estatal en la economía se manifestó en - las tasas de crecimiento del petróleo y de la electricidad. Por ejemplo, la industria de los hidrocarburos en 1977 su variación anual fue de 10.1% y para 1980 - alcanzó la cifra de 23.5%. La petroquímica, al principio de la administración registraba tasas negativas (-1.0%) y para el mismo año señalado de 10.0%, la - extracción de petróleo crudo y gas natural pasó de -- 16.6 a 32.7 por ciento en el mismo periodo. La electricidad, por su parte, pasa de 7.6 a 8.4 por ciento - en los seis años de gobierno del Presidente López Portillo.

Hasta 1982, en el sector industrial paraestatal se tenía lo siguiente:

- En el sector energéticos nueve empresas, tres organismos descentralizados (PEMEX, CFE y URAMEX) y seis empresas de participación mayoritaria (Cía. de Luz y Fuerza del Centro, Cía. de Luz y Fuerza de Pachuca, Cía. de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, Cía. de Servicios Públicos de Nogales, Cía. Mexicana Meridional de Fuerza y Eléctrica Monclova), todas ellas ocupaban a - 278,786 personas que representaban el 55.0% del total empleado en el sector paraestatal.

- En el sector siderúrgico se contaba con ocho empresas mayoritarias entre las que destacaban: AHMSA, SICARTSA, SIDENA y FUNDIDORA MONTERREY y sólo una minoritaria MEXINOX. El total de empleados fue de 53,481 personas que significaban el 10.7% del total del sector industrial estatal;

- En la industria automotriz terminal y de autopartes se contaba con 24 empresas mayoritarias, de las cuales se encontraban las siguientes: - DINA, MOTORES PERKINS, MEXICANA DE AUTOBUSES, ATSUGI MEXICANA, BALLSA RASSINI, etc. y 4 minoritarias, RENAULT DE MEXICO, VAM, TRACSOMEX y RASSINI RHEEM. Se emplearon a 20,469 personas que representaban el 4.1% del total;

- En la química y petroquímica secundaria se tenían 26 empresas mayoritarias y 3 minoritarias con 16,332 personas (3.3% como proporción del total del empleo paraestatal). Las empresas - que destacan son: FERTIMEX, ADHESIVOS, S.A., HULLES MEXICANOS, SOSA TEXCOCO, INDUSTRIAS FLIR y PROQUIVEMEX DIVISION AGROINDUSTRIAL;

- Las empresas productoras de bienes de capital ascendían a 29 empresas, de las cuales 86.2% eran de participación mayoritaria. Las empresas que destacan son Astilleros Unidos de Vera cruz, Constructora Nacional de Carros de Ferro carril, Manufacturera Fairbanks Morse, AHMSA - Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas y Dina Komatsu. El total de personas empleadas fue de 18,673 que representaron el 3.7%;

- En la rama minera se tenía a 55 empresas, de las cuales el 76.4% eran mayoritarias, 22.0% minoritarias y el resto organismos descentralizados. El empleo generado por estas empresas fue de 22,796 personas (4.5% del total);

- En la de bienes intermedios, se contaba con 35 empresas, 28 de participación mayoritaria y 7 minoritarias con un empleo total de 18,792 personas (3.7% del total);

- En la rama de alimentos, se tenía a 68 empresas todas ellas de participación mayoritaria y la gran parte de éstas eran ingenios. Sólo una se dedicaba a producir alimentos enlatados;

- En bienes de consumo se observó lo siguiente: había 19 empresas de participación mayoritaria que se ubicaban en las ramas textil, aparatos electrodomésticos, vajillas, tabaco, etc. y 5 empresas minoritarias también ubicadas en las mismas ramas señaladas; y

- En los servicios de asesoría industrial se contaba con 94 empresas, de las cuales 75.0% eran de participación mayoritaria. Todas ellas se orientaban a prestar servicios tanto a industrias del sector paraestatal como el privado.

Así pues, el Estado diversificó su industria - aunque sólo algunas tenían una real participación en la economía como señalamos anteriormente, ya que muchas de ellas y en particular, en los servicios de asesoría industrial se concebían como empresas de fomento e impulso industrial en el largo plazo tales como el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, Laboratorios de Fomento Industrial, etc. El Estado, en pocas palabras, producía - desde telas (mezclillas, casimires, etc.) hasta buques tanque y uranio no pesado, pasando claro está por la generación de energía eléctrica, petróleo, químicos básicos, fertilizantes, motores, automóviles, tubería, - -

aceros especiales, azúcar, papel, etc. en donde en algunos eran estratégicos para el sector industrial en su conjunto.

Por lo que se refiere a la vinculación del sector externo y el público, se tiene que en 1978 el 48.0% del total de divisas fue generado por el Estado. Por otro lado, una tercera parte de estas mismas eran creadas por las empresas públicas.

Para finales de 1979, el sector público participaba con el 52.8% del total de divisas y de este monto el 67.6% habían sido generadas por sus empresas. En suma, el monto total de divisas alcanzadas en los tres primeros años del gobierno lópezportillista, fue de -- 34,406.6 millones de dólares.

Esta situación hizo posible que el financiamiento para el desarrollo fuera una realidad, ya que cabe recordar que a principios de esa administración las expectativas de crecimiento de la economía nacional eran desfavorables y en particular, de contar con ahorro externo.

Los créditos provenientes del exterior representaron el 71.7% del total de recursos obtenidos en el periodo 1977-1979, con lo que la limitación manifestada en el convenio de facilidad ampliada fue simplemente formal.

A partir de 1980, la economía nacional expresó tasas de crecimiento del producto interno bruto más allá de lo observado históricamente. Esto fue posible a varios factores, de los cuales podemos mencionar los siguientes:

- El arrastre generado por el crecimiento de las ramas controladas por el Estado;
- El superávit en la balanza comercial del sector público, con lo que fue posible no solo financiar las necesidades del Estado sino también las del sector privado.
- Las actividades públicas, al margen de su mayor ingerencia en la economía, expresaban una sólida posición financiera sobre todo la actividad petrolera. Esto puede corroborarse si se analiza que del total de recursos obtenidos vía créditos de las empresas públicas, representaban 50.5% de los registrados hasta 1979; y

- El gobierno federal había implantado medidas de política económica flexibles tanto en gasto como en las actividades productivas, que finalmente éstas últimas habían multiplicado sus efectos en la producción.

FUENTE Y USOS DE DIVISAS DE LA ECONOMÍA NACIONAL
1978-1982

(Millones de Dólares)

<u>FUENTE DE DIVISAS</u>	191,453.1
A. En Cuenta Corriente	114,484.7
Exportación de mercancías	71,531.1
Exportación de servicios	41,455.3
Transferencias	1,498.3
B. En Cuenta de Capital	76,968.4
A largo plazo	59,832.7
A corto plazo	16,652.6
D.E.G.	213.1
<u>USO DE DIVISAS</u>	191,453.1
A. En Cuenta Corriente	144,042.8
Importación de mercancías	76,936.8
Importación de servicios	66,871.9
**Fletes, seguros y transporte	8,052.8
**Turismo y transacciones fronterizas	19,783.5
**Utilidades	2,121.0
**Intereses	31,008.0
**Otros	5,906.6
Transferencias	234.1
B. En cuenta de Capital	31,241.7
Amortizaciones	23,846.8
Compra de empresas	69.7
Valores	263.5
Activos a corto plazo	7,061.7
C. Cuentas de Ajuste	16,168.1
Errores y omisiones	16,336.7
Variación de reservas	- 168.6

FUENTE: CONSULTEC, Estadísticas Básicas de la Economía Mexicana 1978-1982, México 1983.

Como podrá observarse, el volumen de recursos financieros extraídos del exterior fueron mayores a los registrados históricamente. El Estado, por su parte, cumplió con su papel de obtener recursos dentro del modelo establecido, puesto que en 1981 y 1982 la generación de divisas llegó a ser el 64.7% del total registrado y sólo utilizó el 37.3% como promedio, del total de divisas observadas. Las empresas públicas, generaron en promedio, casi la mitad de las divisas y sus exportaciones representaban el 75.0% del total de productos enviados al exterior.

Sin embargo, el destino de las mismas marcó los límites de la intervención del Estado en la economía y en general, del modelo de desarrollo. Esto es, el 40.2% del total de divisas durante el sexenio del Presidente López Portillo se destinaron al pago de importaciones de mercancías, 28.7% se usaron para el pago del principal y su servicio y el 12.4% para cubrir la fuga de capitales, es decir, para cubrir este último rubro se requirió de 23,661.9 millones de dólares, los cuales representaron el 74.4% del endeudamiento neto registrado en el periodo 1978-1982 y el 40.0% de la deuda pública externa alcanzada a finales de la administración lópez-portillista.

En síntesis, el 81.3% de los recursos generados en el exterior en este periodo volvieron a su lugar de origen, debido tan solo a las importaciones, - amortización y pago de intereses de la deuda total externa y fuga de capitales.

Cabe señalar, que en 1981 el servicio de la - deuda empezó a presionar a la economía y en particular, al Estado como consecuencia de la elevada deuda neta - registrada en ese mismo año y porque los créditos obtenidos a corto plazo (un año) representaban el 40.6%. Por otra parte, tan solo el 82.3% de los recursos obtenidos por medio de endeudamiento externo en ese mismo año se destinaron para cubrir la fuga de capitales, intereses y amortización. En pocas palabras, se pedía - prestado para pagar.

Esta situación se agravó con las tendencias especulativas hacia con el dólar, la finalización de la administración gubernamental y la incertidumbre del - mercado petrolero. Así pues, factores externos y especulativos hicieron estallar la política económica implantada desde 1977.

DEUDA EXTERNA PUBLICA Y PRIVADA

1978 - 1982

(millones de dólares)

	1978	1979	1980	1981	1982
Deuda Pública	26.2	29.7	33.8	53.0	58.0
Deuda Privada	7.2	10.5	16.9	21.9	22.0
Deuda Total	33.4	40.2	50.7	74.9	80.0

FUENTE: S.H.C.P., Economic and Financial Statistics, México, 1983.

Pero veamos, el 37.4% de las divisas generadas en el periodo fueron producto de las exportaciones, de las cuales tres cuartas partes provenían de la industria petrolera, el 6.3% de las demás empresas públicas. En éstas últimas, la mayoría eran de origen manufacturero y minero. Así pues, un poco más al 80.0% de nuetras exportaciones las realizaba el sector público.

Por otra parte, sus importaciones eran menores a las del sector privado, siendo en gran parte de uso intermedio y de bienes de capital. Esta situación, -- hizo posible que la balanza comercial del sector público fuera por lo regular superavitaria y además compensara en parte el déficit en cuenta corriente durante -- los años 1978 a 1981.

Así las cosas, el Estado recuperó la capacidad de crecimiento de la economía en forma sostenida hasta 1981 mediante su elevada participación con el sector externo tanto en sus exportaciones como en su intervención en los mercados de capitales internacionales. Sin embargo, esta vinculación demostró la fragilidad del modelo, puesto que, por un lado, la estructura económica nacional se orientaba a un mercado interno que se ampliaba en la medida que los ingresos internos y externos crecían y satisfacían un consumo de los estratos sociales medios y altos que se caracterizaban por demandar bienes de consumo duradero (automóviles, aparatos electrónicos, aparatos electrodomésticos, etc.).

Por otra parte, la industria mexicana es altamente dependiente de productos provenientes del exterior sobre todo aquellas ramas llamadas "líderes" y que tampoco tiene la capacidad de financiar sus propias necesidades del exterior. En consecuencia, la dependencia (financiera, tecnológica y de mercancías) frenó la integración industrial que planeaba el Estado. Esto último, pudo observarse con las distintas conductas empresariales, donde por razones de costo, de calidad, de celeridad en el abastecimiento, etc., se inclinaban por la importación y el endeudamiento en moneda externa para el pago de las mismas lo que a largo plazo, presionaron el crecimiento de la economía.

Lo anterior se agudizó en 1982, cuando los precios de los hidrocarburos manifestaron una tendencia hacia la baja y los mercados de capitales impidieron el acceso a más créditos. Así pues, los límites al crecimiento y a la actividad estatal se expresaron en factores externos reforzados por actitudes especulativas de los sectores industrial, financiero y comercial lo que llevó a una crisis económica nunca antes vista y a una desconfianza desmedida a las acciones del Estado.

Por último, por lo que se refiere a las finanzas de las empresas del sector público se observó que el gasto total ejercido llegó a ser 5.9 billones de pesos, el cual representó ser el 42.7% del total del sector público. A partir de 1977, el gasto creció - promedio anual 5.1%, siendo en 1979 cuando registró una variación anual negativa (-4.6%) en términos reales. No obstante, en 1980 y 1981 sus tasas rebasaron la tendencia histórica (10.3 y 13.6 por ciento también en términos reales).

Las empresas dentro del presupuesto que mayor gasto ejercieron fueron Petróleos Mexicanos con 2.6 billones; Comisión Federal de Electricidad con 0.6 billones; el Instituto Mexicano del Seguro Social con 0.5 bi-

llones; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado con 0.2 billones; la - Cía. Nacional de Subsistencias Populares con 0.4 billones; Fertilizantes Mexicanos con 0.2 billones; FFCC Nacionales de México con 0.1 billones; Productos Pesqueros Mexicanos con 0.08 billones y Diesel Nacional con 0.1 billones; éstas conjuntamente ejercieron el 81.1% del total mencionado.

En cuanto a los ingresos propios de este mismo conjunto de empresas, se observó que ascendieron a 3.3 billones de pesos de los cuales el 42.4% fueron generados por PEMEX; el 9.0% por CONASUPO; 15.1% por el IMSS; 7.9% por el ISSSTE; 6.0% la CFE y el resto de las empresas generaron casi 20.0%. Así pues, la importancia presupuestal de las empresas se circunscribían a solo unas cuantas y en especial, a las del sector energético.

GASTO EJERCIDO POR LAS EMPRESAS Y ORGANISMOS
CONTROLADOS

1977 - 1982	MILES DE MILLONES DE PESOS	ESTRUCTURA PORCENTUAL
a. Energéticos	3,346	60.6
b. Siderurgia	65	1.2
c. Bienes de Capital	133	2.4
d. Transporte y comunicaciones.	315	5.7
e. Agricultura	318	5.7
f. Comercio Interior	406	7.4
g. Comercio exterior	8	0.2
h. Salud y asistencia social	891	16.1

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1970-1982.

Por otra parte, las aportaciones y subsidios otorgados por el gobierno federal a este conjunto de empresas ascendieron a 835 mil millones de pesos, cifra que representaba el 25.3% del total de recursos y el 14.1% del total de gastos ejercidos. El sector que más ayuda recibió en esos años fue el de energéticos con un total de 274 mil millones de pesos y que en su mayoría se destinó a los productos derivados del petróleo.

Otros sectores que fueron beneficiados con la política de subsidios fueron el de comercio interior, salud y asistencia social, comunicaciones y transporte y agropecuario.

SUBSIDIOS Y APORTACIONES 1977-1982

	MILLONES DE PESOS	ESTRUCTURA PORCENTUAL
a. Energéticos	274,175	32.8
b. Siderurgia	20,257	2.4
c. Bienes de Capital	6,698	0.8
d. Comunicaciones y Transportes	106,014	12.7
e. Comercio interior	186,649	22.3
f. Agricultura	82,339	10.0
g. Salud y asistencia social	159,293	19.1
h. Otros	59	n.s.

n.s. = no significativo

FUENTE: Ibid.

Cabe destacar que los niveles de gasto ejercido por el conjunto de empresas y organismos controlados - presupuestalmente ejercieron fuertes presiones a la dinámica de cada una de las empresas. Así tenemos que - para poder mantener dichos niveles fue necesario la - contratación de deuda. Esta, ascendió a 2.2 billones de pesos, de la cual sólo 409 mil millones de pesos se había colocado internamente y más de cuatro quintas partes en el exterior.

A partir de 1980 la deuda creció rápidamente - observándose en ese año una tasa de crecimiento anual de 54.3%, sin embargo, el descontrol del endeudamiento se registró en el siguiente año donde su variación - anual ascendió a casi el 200.0%. En 1982, fue un año crítico para las finanzas públicas, agudizándose en la medida que los precios de distintos productos de exportaciones y en particular el del petróleo, determinaron que los niveles de ingreso cada vez más no se correspondiera con los niveles de gasto.

Bajo estas circunstancias, se agregó que los períodos acordados para el pago de la deuda contratada - anteriormente finalizaban en 1982. Ejemplo de esto - fueron los 463 mil millones de pesos por concepto de amortización de la deuda y los 153 mil millones de pesos

como pago de intereses de la misma por parte de las empresas del Estado. Dichos pagos significaron una cuarta parte del total de gastos ejercidos.

(MILLONES DE PESOS)	ENDEUDAMIENTO NETO	AMORTIZACION	INTERESES
1977	- 744	54,179	3,511
1978	22,947	27,293	5,383
1979	18,211	18,086	14,091
1980	39,821	82,362	30,221
1981	222,339	87,828	45,645
1982	-206,308	463,026	152,616

FUENTE: Ibid.

Por otra parte, las empresas del Estado controladas presupuestalmente no incidieron de manera positiva en las finanzas del propio Estado a pesar que durante el periodo señalado se registraron circunstancias favorables para la misma. Esto puede explicarse no sólo por el creciente gasto ejercido sino también como hemos observado por las formas de financiamiento y en menor medida, por la política de subsidios realizada por el sector energéticos, donde en estos últimos otorgaron por medio de las tarifas y precios de sus productos, cerca de 200 mil millones de pesos anuales. */

*/ Quintana López, Enrique G., Balance y Perspectivas de la Política Energética Mexicana (1977-1981), Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM, México, 1983.

Sin embargo, la actividad presupuestal de las empresas hizo posible que las metas propuestas por el gobierno del Presidente López Portillo fueran alcanzadas en lo que se refiere a los crecimientos de la producción, inversión, empleo, ingreso, etc., así como de la ampliación del aparato productivo como fue el caso de la planta petrolera, siderúrgica, eléctrica, de las industrias metalmeccánica, etc.

6. FINANCIAMIENTO DEL GASTO PUBLICO

El financiamiento del gasto público ha sido uno de los puntos más discutidos dentro de la política económica nacional, debido entre otras razones a que el gasto ha manifestado una creciente importancia en la actividad estatal, sobre todo que el gasto público representó en promedio durante el periodo el 43.16% de la producción nacional. Por otra parte, la diferencia entre el gasto público ejercido y el aprobado durante 1977-82 fue 41.4%.

Dicha proporción cobra importancia si recordamos que las tasas de crecimiento de la economía, las cuales fueron del orden de más de 7% anual a excepción de 1982 fueron como consecuencia de este mayor gasto.

En 1982, fue un año que confirmó la regla, ya que si bien es cierto se registró una tasa negativa de crecimiento del producto interno bruto y la proporción del gasto fue de 58.6% con respecto a este último, los problemas de financiamiento del gasto afectaron la actividad estatal y sobre todo la actividad petrolera disminuyó su dinámica lo que repercutió en los efectos directos de su demanda interna.

Así pues, mientras el gasto representó dos quintas partes del producto nacional, la carga tributaria solo representó en promedio una quinta parte de ese mismo (13.78%).

CARGA TRIBUTARIA
(% del P.I.B.)

AÑOS	P. I. B. (millones de pesos)	CARGA TRIBUTARIA
1977	1'849,262.7	11.8
1978	2'337,397.9	12.4
1979	3'067,526.4	13.1
1980	4'276,490.4	15.3
1981	5'874,385.6	15.0
1982	9'417,089.4	15.1

FUENTE: Ibid.

Cabe destacar que la carga tributaria durante el periodo creció año con año, pero está como resultado de la mayor actividad registrada en las actividades económicas y no de una reforma fiscal conforme a las necesidades de financiamiento del gasto. Lo anterior puede observarse que a partir de la implantación del impuesto al valor agregado en 1980, así como de la elevación de las tasas impositivas conforme a los

ingresos globales de las personas físicas y morales en ese mismo año, la carga tributaria se elevó dos - puntos porcentuales, pero se mantuvo en esa proporción en el resto de los años de la administración, lo que se expresó en una carga inadecuada a las necesidades crecientes del gasto.

Por otra parte, los demás ingresos captados por el sector público; ingresos no tributarios, otros ingresos corrientes, ingresos por ventas de bienes y servicios y recuperaciones de capital crecieron año - con año, representando prácticamente el 50% del total de ingresos del Estado. Sin embargo, los precios de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado también observaron nulos incrementos, por lo que los subsidios fueron aumentando año con año, ya que después de los ingresos tributarios estos ingresos son los de mayor importancia para el Estado.

En conjunto, los ingresos del Estado representaron en promedio durante el periodo el 26% del PIB.

Es necesario destacar que la reforma fiscal, así como la flexibilidad de los precios de los bienes y servicios ha sido y es un punto de mucha discusión, ya que las finanzas públicas no han encontrado el consenso necesario para modificar las estructuras fiscales. Esto es, por una parte, se pide que las tasas de gravamen de los impuestos directos disminuyan para promover la inversión y el consumo, situación que se ha realizado en tanto que el consumo se ha elevado y los montos de impuestos indirectos han sido mayores.

Por otra parte, se pide que las tasas de gravamen se aumenten en tanto a los de mayores ingresos como forma de distribuir el ingreso y se disminuyan las tasas impositivas de los impuestos indirectos para no deteriorar los ingresos de los sectores de la población con menos recursos.

Estas posiciones, encontradas, han olvidado que al Estado Mexicano, la sociedad le ha asignado formas de intervención que fuerzan al mismo a gastar más sin tener una contrapartida. Asimismo, una mayor intervención ha demostrado registrar mayores impactos en el conjunto de la economía pero se le ha impedido establecer reformas en este sentido.

Pero al margen de esta acotación, el ritmo de actividad económica no ha sido capaz de ser suficiente y no lo será al menos por varias décadas, para financiar las necesidades históricas que el gasto público ha tenido que atender, pero además, este ritmo de la actividad económica ha descansado en los ritmos de gasto público, por lo que el financiamiento trasciende las fronteras meramente económicas sino más bien en la adecuación del papel que deberá asignarle al Estado y a su intervención.

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO
(Millones de Pesos)

C O N C E P T O S	1977	1978	1979	1980	1981	1982
INGRESOS CORRIENTES	<u>417,839</u>	<u>554,432</u>	<u>761,639</u>	<u>1'158,215</u>	<u>1'528,771</u>	<u>2'815,317</u>
TRIBUTARIOS	218,383	290,983	402,157	653,417	883,782	1'419,654
NO TRIBUTARIOS	10,489	11,185	15,231	27,494	46,148	85,529
OTROS	188,967	252,264	344,251	477,304	598,841	1'310,134
INGRESOS DE CAPITAL	<u>7,810</u>	<u>10,160</u>	<u>7,623</u>	<u>3,206</u>	<u>9,422</u>	<u>17,654</u>
VENTA DE BIENES	234	1,351	927	293	3,454	5,631
RECUPERACION DE CAPITAL	7,576	8,809	6,696	2,913	5,968	12,023
TOTAL DE INGRESOS ORD.	<u>425,469</u>	<u>564,592</u>	<u>796,262</u>	<u>1'161,421</u>	<u>1'538,193</u>	<u>2'832,971</u>
FINANCIAMIENTO	<u>249,980</u>	<u>317,446</u>	<u>423,959</u>	<u>650,519</u>	<u>1'291,855</u>	<u>2'869,124</u>
GOBIERNO FEDERAL	127,487	144,713	251,101	355,478	686,647	2'007,198
ORG. Y EMP.	122,493	172,733	172,858	295,041	605,208	861,926
TOTAL DE INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO	<u>675,629</u>	<u>882,038</u>	<u>1'193,221</u>	<u>1'811,940</u>	<u>2'830,048</u>	<u>5'702,095</u>

FUENTE: Ibid.

Bajo este contexto, el déficit público fue mucho mayor a lo establecido en el acuerdo, ya que en 1977 este llegó a ser de 7.0% con respecto al PIB y para 1983 de 17.4%. Este incremento del déficit público tuvo distintas causas según las presiones que el Estado era sujeto.

Así en los tres primeros años el déficit - tuvo su origen en la reactivación de la economía y - más propiamente de los proyectos de inversión que el Estado asumió como pudo observarse en el apartado cinco de este capítulo. En los siguientes tres años por la presión de la deuda pública registrada año con año y por la ineficiencia del sector privado de generar - sus propios recursos ante una inversión autónoma y - mantener un modelo desarrollo que requiere de ser modificado.

INDICADORES DE LAS FINANZAS DEL ESTADO
(% con respecto al P.I.B.)

AÑOS	CARGA TRIBUTARIA	DEFICIT PUBLICO	GASTO PUBLICO	TOTAL DE INGRESOS ORDINARIOS
1977	11.8	7.4	36.4	33.0
1978	12.4	5.7	37.2	24.1
1979	13.1	7.0	38.2	25.9
1980	15.3	8.3	41.6	37.0
1981	15.0	14.0	47.0	26.2
1982	15.1	17.4	58.6	30.0

FUENTE: Elaboración propia con base en el 2o. Informe del Presidente Miguel de la Madrid, Secretaría de la Presidencia, México, 1984.

Ante la imposibilidad de establecer una reforma fiscal conforme a las necesidades de gasto público ejercido y el manejo discrecional del mismo, el Estado se vió forzado a utilizar el financiamiento.

Dicho financiamiento tuvo un incremento promedio anual de 60%, siendo en los últimos años de la administración donde las tasas de crecimiento del financiamiento fueron superiores a este promedio, en 1981 de 98.6% y en 1982 de 122.1%.

Hasta 1977, el Estado para compensar los financiamientos internos solo contaba con el encaje legal por medio del sistema financiero lo cual establecía un límite y que entre más alto fuera éste, - conducía a forzar a todo el sistema a una situación de liquidez, situación que se contraponía con el objetivo de reactivar la economía. Así pues, el Estado adecuó el sistema de financiamiento a través de la - colocación de valores que compensaran los desequilibrios fiscales.

En ese mismo año, el Estado colocó deuda interna a través del Banco de México con la emisión de los Bonos de la Deuda Pública y los Petrobonos, los cuales representaron un monto de 118 mil millones de pesos, el 99% de estos fueron bonos de deuda pública. Cabe destacar que del total financiado al Estado en ese año el 47.2% había sido colocado internamente.

En 1978, se incluyen en estos valores gubernamentales los Certificados de la Tesorería (CETES), los cuales entrarían en subastas estableciendo rendimientos atractivos, así como en los PETROBONOS, para atraer mayores recursos al Estado. Este objetivo tuvo

su resultado en 1979 y 1980, donde la colocación de deuda estatal internamente representó el 54.1 y de - 62.2% del total de financiamiento gubernamental, en el mismo orden de años.

Sin embargo, esta mayor dependencia de la colocación interna arrastró un mayor costo del dinero y en general un aumento de los precios relativos internos dando como resultado un proceso inflacionario cada vez mayor, a pesar de las tasas positivas de - crecimiento de la economía que habfa generado una mayor inversión pública y un aumento del gasto.

Para los años de 1981 y 1982, la especulación ante estos valores gubernamentales determinó que los precios relativos no pudieran controlarse ante el advenimiento de la fase recesiva de la economía, ya - que los CETES registraron un alto grado de liquidez con lo cual forzaron al Estado a establecer altos ren dimientos en comparación con los instrumentos de ahorro ofrecidos por la intermediación financiera en esos años.

Así pues, en 1981 se colocaron 624.6 mil millones de pesos y en 1982 1.5 billones de pesos. No obstante de registrar estos grandes montos de colocación de deuda interna las amortizaciones en esos mismos años sólo representaron el 24.6% y el 14% respectivamente, por lo que la presión especulativa se encontró en los rendimientos que el Estado tuvo que pagar y no el pago de las inversiones originales.

En cambio la colocación de la deuda estatal en forma externa registró una mayor proporción en los dos primeros años de la administración lopezportillista, siendo éstas del orden de 52.9% y de 67.1% en 1977 y 1978 respectivamente.

En los siguientes dos años, la colocación disminuyó en vista del éxito obtenido en los nuevos valores gubernamentales colocados en el mercado de capital nacional. En 1981, la colocación de la deuda pública en el exterior tuvo un aumento, ya que se colocaron 667 mil millones de pesos representando el 51.7% del total de deuda gubernamental colocada.

Para el último año de la administración, si bien aumentó el monto de deuda en forma externa (un billón de pesos) su proporción fue menor a la del año anterior (38%).

Sin embargo, la colocación de deuda gubernamental en forma externa tuvo un comportamiento algo errático, ya que ésta fue en función de las necesidades y de las oportunidades de colocación de la misma, la presión que ejerció fue en los montos al amortizar, ya que en 1977 se tuvo que amortizar el 45.2% del total de deuda colocada externamente y para 1982 la proporción aumentó significativamente al 72.4%.

Durante el periodo, en promedio, el 50% de la deuda colocada externamente se tenía que amortizar en ese mismo año, por lo que el Estado tuvo otro elemento que lo forzó a utilizar la colocación en mayor medida en los últimos años de la administración y que en la actualidad ha sido el sostén del financiamiento gubernamental junto con un incremento sustancial de la tasa de encaje legal.

Esta situación puede corroborarse si observamos que el endeudamiento neto registrado por el Estado en ese periodo, fue en mayor medida el interno, puesto que en 1977 la deuda interna neta fue de 70 mil millones de pesos mientras que la colocación de 118 mil millones de pesos y el endeudamiento neto externo en ese mismo año fue de 72 mil millones y la colocación de 132 mil millones de pesos.

A partir de 1979, el endeudamiento interno llegó a ser de 169 mil millones, representando un 70% del total de endeudamiento neto y una colocación total de 230 mil millones de pesos mientras que el externo de 95 mil millones y para 1982, el endeudamiento neto internamente fue de 1.5 billones de pesos significando el 83% del total.

COLOCACION DE DEUDA ESTATAL Y FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT PUBLICO

1 9 7 7 - 1 9 8 2

(millones de pesos)

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982
ENDEUDAMIENTO NETO	<u>142,202</u>	<u>147,060</u>	<u>241,907</u>	<u>389,758</u>	<u>895,157</u>	<u>1'829,699</u>
INTERNO	69,823	38,298	168,952	294,359	473,142	1'528,157
EXTERNO	72,379	108,762	72-955	95,399	422,015	301,542
COLOCACION	<u>249,980</u>	<u>317,446</u>	<u>423,959</u>	<u>650,519</u>	<u>1'291,855</u>	<u>2'869,124</u>
INTERNA	117,836	104,469	229,480	404,930	624,620	1'776,263
EXTERNA	132,144	212,977	194,479	245,589	667,235	1'092,861
AMORTIZACION	<u>107,778</u>	<u>170,386</u>	<u>182,052</u>	<u>260,761</u>	<u>396,698</u>	<u>1'039,425</u>
INTERNA	48,013	6,171	60,528	110,571	151,478	248,106
EXTERNA	59,765	104,215	121,524	150,190	245,220	791,319
VARIACIONES DE DISPONIBILIDADES	(3,588)	(12,814)	(26,195)	(32,382)	(69,418)	(192,346)

FUENTE: Ibid.

En suma el proceso de crisis fiscal del Estado mexicano encuentra sus causas en el funcionamiento de una economía oligopolizada tanto por el sector privado como el público, puesto que estas partes demandan un gasto creciente que sirva de arrastre al resto de las actividades económicas y para ellos fuerzan al mismo a que por un lado, el sistema impositivo sea favorable a la inversión y por el otro, establece que los precios relativos del Estado a través de la generación de bienes y servicios de éste apoyen al resto de la economía, impidiendo una acumulación favorable a este último para poder establecer programáticamente la satisfacción de las necesidades del modelo de desarrollo.

"El complejo proceso de toma de decisiones en torno al gasto público, se simplifica por el lado del ingreso, en donde el sector público ha mantenido una posición funcional respecto a la acumulación privada aceptando una baja carga fiscal cuyo peso recae fundamentalmente sobre el sector asalariado de la economía y la mantención de precios relativos desfavorables a la economía pública. Es decir, en principio esta combinación es la que produce movimientos cíclicos dentro del proceso fiscal, ya que la expansión del gasto público impulsa el proceso del ciclo,

pero al no elevarse en igual proporción los ingresos, se requiere de financiamiento deficitario, el cual a su vez provoca una elevación del servicio de la deuda elevando la proporción de ésta dentro del gasto, -- asfixiando la expansión del mismo gasto ante lo cual éste tiende a reducirse, buscando reestablecer condiciones de expansión, con una menor carga de gastos de la deuda. Esta situación obviamente, al no corregirse, tiene procesos cíclicos, sólo que de características explosivas, ya que el nivel de déficit alcanza proporciones cada vez mayores, puesto que los requerimientos de acumulación se incrementan y dado que la base de ingresos no se modifica entonces el proceso adquiere dimensiones explosivas.* */

A lo anterior deberá agregarse que al mismo Estado se le ha forzado ha asumir formas de intervención como es en el caso de la generación de divisas y de compensar el desequilibrio externo para apoyar dicho modelo. Situación que impide una vez más que los gastos del Estado se adecuen a los requerimientos productivos, con el fin de establecer una acumulación para la economía pública y ser capaz de establecer bases para un crecimiento gradual pero sostenido de la economía.

*/ Ruiz Durán C., "Crisis y Estado: Reflexiones sobre el Desarrollo Económico" en Economía Informa No. 111, Facultad de Economía, Diciembre de 1983, p. 21

7. OTROS INSTRUMENTOS DE INTERVENCION.

El Estado también participaba en la regulación de los flujos monetarios, como intermediador financiero y como coordinador monetario. Esta situación fue importante en esos años debido a la gran actividad económica tanto del sector privado como del público, donde ambos presionaban a la esfera financiera.

Sin embargo, la participación estatal se vio enfrentada en múltiples ocasiones con los banqueros e industriales como consecuencia del rápido crecimiento de su poder económico y político.

La dinámica financiera se expresó en una desmesurada expansión de los depósitos, el establecimiento de sucursales, en la utilización de procesos computarizados en los servicios que ofrecían, etc. Así pues, el sector financiero obtuvo una mayor participación en las actividades económicas en la medida que éstas últimas crecían y los recursos aumentaban.

El sector financiero estatal participaba en 1977 con el 3.1% en el PIB y aumentó ligeramente a 4.0% en 1982. No obstante, la importancia de esta intervención se reflejó

en el manejo de recursos. Cabe aclarar, que en térmi-
nos de instituciones bancarias el Estado principalmen-
te actuaba en la banca de segundo piso y sólo en dos
instituciones de la banca comercial.

En 1977, el 39.6% del total de pasivos en el
sistema bancario los manejaba la banca pública, dicha
participación empezó a descender ligeramente en los
siguientes años llegando en 1981 a 31.9% y ascender -
en 1982 a 43.4%. Por otra parte, el financiamiento -
otorgado por esta banca significó 37.5% en 1977, en
1981 32.5% y en 1982 56.1%. Hasta 1979, tres cuartas
partes del financiamiento se canalizó a actividades
públicas que en su mayoría eran proyectos de largo pla-
zo, una décima parte se destinaba a actividades del -
sector privado como apoyo a inversiones en capital fi-
jo o para investigación de procesos productivos. Para
los siguientes años las proporciones se inclinaron en
mayor medida al sector público.

Es preciso señalar que la banca pública ha -
tenido bien definido y delimitado su marco de actuación
por lo que su actividad se circunscribía al fomento y
desarrollo de complejos industriales que en la mayoría
de los casos el Estado impulsaba.

Por otra parte, los recursos financiados al sector público el 67.7% eran en moneda extranjera y para el sector privado una tercera parte.

Por lo que se refiere a la instrumentación de tasas de interés, el Estado se veía constantemente forzado a implantar atractivos rendimientos para evitar la salida de capitales. Esto se debía en gran parte a la necesidad de contar con recursos internos para el financiamiento de actividades productivas y por la imposibilidad política de disponer con un control de cambios.

TASAS DE INTERES EN VARIOS MERCADOS FINANCIEROS

<u>al final de DIC.</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>
MEXICO						
a 1 mes	8.0	11.0	16.2	25.2	25.2	27.8
a 3 meses	11.0	12.0	16.8	26.2	31.8	52.5
a 6 meses	13.0	13.0	16.8	26.5	33.4	52.1
ESTADOS UNIDOS */						
a 1 mes	6.3	9.7	12.6	18.2	11.8	8.6
a 3 meses	6.5	10.2	13.1	18.1	11.9	8.5
a 6 meses	6.8	10.1	11.5	16.5	12.1	8.5
LONDRES						
a 1 mes	6.9	10.9	14.3	20.6	12.9	9.3
a 3 meses	7.1	11.6	14.5	19.4	13.3	9.4
a 6 meses	7.4	12.0	14.2	17.8	13.9	9.7

*/ Más de 100,000 dólares.

FUENTE: Banco de México, Indicadores Económicos (Carpeta), mayo de 1984.

Sin embargo, las tasas de interés no pudieron establecer una hegemonía financiera en lo interno, ya que el proceso inflacionario influyó de manera contraria a lo esperado. Esto es, al elevarse considerablemente los rendimientos, estos presionaban a las distintas actividades de la economía. Por ejemplo, las tasas activas a finales de 1978 llegaron a ser de 20.5% y para 1981 ésta llegó a 46.0%, es decir, un diferencial de 9.5 y 18.2 puntos respectivamente, lo que impactó en los costos de las empresas.

Por otra parte, al ubicar las tasas activas en este nivel la inversión y el consumo se deprimían en forma considerable. Asimismo, los flujos financieros que podrían destinarse a actividades productivas se quedaban en la esfera financiera debido a los altos rendimientos en los distintos instrumentos de ahorro que además tenían un alto grado de liquidez.

La instrumentación de altas tasas de interés, también eran determinadas por el crecimiento de sus homólogas en el extranjero en particular, de los mercados financieros de los Estados Unidos.

Los depósitos en el sistema financiero crecieron desmesuradamente a partir de 1981, que coinciden con el

elevamiento de los rendimientos financieros y con la ligera disminución del crecimiento de la producción nacional. Así pues, los depósitos crecieron a una tasa promedio anual de 30.2% hasta 1980; en el siguiente año se registró una tasa de 53.7% y en 1982 de 126.2%.

El financiamiento bancario, por su parte, observó la misma tendencia de crecimiento, aunque el sector público a partir de 1981 su participación ascendía a 60.0% y para 1982 de 76.7% por lo que las empresas y particulares vieron disminuir sus posibilidades de contratación de créditos.

PASIVOS DEL SISTEMA BANCARIO
(saldos en miles de millones de pesos)

	TOTAL	MONEDA NACIONAL	MONEDA EXTRANJERA
1977	980.4	556.6	423.8
1978	1 211.7	751.4	460.3
1979	1 589.7	999.0	590.6
1980	1 258.4	1 396.2	762.2
1981	3 317.5	2 042.2	1 275.4
1982	7 541.1	6 868.9	5 313.0

FUENTE: Ibid.

La política monetaria basada en una libre - convertibilidad del peso en cualquier moneda extranjera y en especial del dólar, hizo que los pasivos del sistema bancario registraran una dolarización. En 1977, los depósitos en moneda extranjera representaban el - 43.2% del total captado, tres años después éstos significaban el 60.6% y en 1982 el 70.5%.

La fuga de capitales, también hizo lo suyo, - ésta no desapareció de la realidad económica a pesar - de que las expectativas eran favorables a partir de - 1978. En 1980, la fuga de capitales registrada fue de 2,958.0 millones de dólares, 11.8% del total de exporta ciones. En 1981 de 10,914.8 millones de dólares y en 1982 de 11,395.4 millones, en este último año representaba el 37.1% de los ingresos generados en la cuenta - corriente de la balanza de pagos.

Bajo este contexto, el Estado se vio forzado a ejercer un mayor control y para ello era necesario implantar el control de cambios y en consecuencia la desaparición de cualquier tipo de cuentas corrientes en moneda extranjera en el sistema bancario. Para ello, se requirió de la nacionalización de la banca.

Una vez desaparecida la concesión de la intermediación financiera a privados, el Estado asumió la actividad bajo situaciones económicas y políticas diversas a lo que se había encontrado en anteriores -- años. Estas situaciones se expresaban en enfrentamientos directos entre líderes del sector privado y funcionarios públicos, así como de líderes de sindicatos y - asociaciones civiles.

El Estado, una vez más, intervino en forma directa cuando el sistema económico se encontraba en la antesala del descontrol generalizado. Las medidas que se instrumentaron inmediatamente fueron las siguientes:

- El establecimiento de una paridad fija del peso con respecto al dólar (70.00 pesos por dólar).
- Reducir las tasas de interés pasivas, a partir de la segunda semana del mes de septiembre, éstas se redujeron dos puntos en todos los instrumentos de ahorro ofrecidos al público hasta llegar a una disminución de casi 7 puntos porcentuales en cuatro semanas;

- Se eliminaban costos financieros como el llamado manejo de cuentas de cheques con depósitos menores a 10,000.00 pesos promedio diario mensual;
- Se incrementó el financiamiento otorgado, así durante las primeras 9 semanas de haberse decretado la nacionalización de la banca; 4,600 millones de pesos habían sido otorgados como crédito a empresas y particulares para ampliación y reposición de su capacidad instalada;
- El Fondo de Equipamiento Industrial durante las 9 primeras semanas, destinó 2,417 millones de pesos; el Fondo de Apoyo para las Actividades Agropecuarias autorizó créditos por un monto de 10,000 millones; el Fondo de Garantía para la Industria orientó 1,657 millones; el Fondo de Apoyo a la Producción de Bienes Básicos canalizó 1,370 millones;
- También se redujeron las tasas de interés de los créditos otorgados para la adquisición de vivienda de interés social y residencial.

Las medidas adoptadas en esos momentos significaron para el país la posibilidad de recuperar la capacidad de control en las variables financieras (reservas del Banco de México, tasas de interés, tipo de cambio, financiamiento, etc.); de las variables de la actividad económica (inversión, producción, demanda, empleo, inflación, etc.) y sobre todo de las bases de consenso y legitimación del Estado. Ejemplo de ello, es que la banca nacionalizada otorgó créditos por un total de 113,797 millones de pesos, cifra que era superior en un 84.4% a lo que se había canalizado durante los ocho primeros meses de 1982 y representaba 64.8% del total de recursos canalizados a distintas actividades durante el periodo de enero-noviembre del mismo año. */

Así pues, la banca nacionalizada representó una nueva forma de intervención en la economía, la cual -- siempre significó un enfrentamiento entre el Estado y el sector privado y que éste último siempre imponía límites y obstáculos para la realización de la medida en anteriores circunstancias como la experimentada en 1976.

*/ Tello M. Carlos, La nacionalización de la banca en México., Siglo XXI Editores, México 1984, p. 173.

En suma, la banca nacionalizada estuvo, de septiembre a noviembre de 1982, orientada a canalizar recursos a las distintas actividades como medida para contrarrestar la atonía productiva, mantener el nivel de empleo y disminuir la inflación. También fue posible el uso racional de las divisas en función de las necesidades sociales y permitió para la siguiente administración contar con nuevos elementos para la regulación monetaria y financiera del país.

CAPITULO QUINTO
EL PERIODO RECIENTE 1983 - 1984

1. PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA
(PIRE) Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO,
1983-1988.

Al finalizar la administración del presidente López Portillo, la economía registró por primera vez, después de 70 años, una tasa negativa de crecimiento en el PIB (-0.5). Sin embargo, la tasa observada en ese año no solo expresaba una caída en la producción nacional sino una serie de problemas financieros, económicos y del aparato productivo nacional.

El conjunto de problemas manifestados en ese año, obligaban al Estado a modificar sus formas de intervención a pesar de que los medios o instrumentos - por los cuales intervenía en la economía fueran los - mismos.

Así pues, el Estado se encontraba que en el interior de sus finanzas públicas el gasto creciente solo había sido posible financiarlo mediante el endeudamiento, el cual al final también presionaba a las finanzas puesto que la estructura y el costo financiero de la misma representaba aproximadamente dos quintas partes del gasto.

La inflación en ese mismo año había llegado a 98.8% y ésta había impactado en el ingreso familiar en los costos de las empresas y en la liquidez de la economía.

Los desequilibrios en el tipo de cambio y en la balanza de pagos, también presionaban a la actividad estatal, ya que su capacidad de respuesta había quedado nulificada. En agosto de ese mismo año, el Banco de México no contaba con ningún monto de divisas, por lo que fue necesario vender por anticipado 1,000 millones de dólares de petróleo a la reserva estratégica de los Estados Unidos.

El aparato productivo mostró signos de agotamiento en especial las actividades estatales que habían sido el impulso del crecimiento en los anteriores años.

A nivel político y social, las bases del Estado se habían debilitado expresándose en un alto grado de incredulidad ante los discursos y acciones del propio Estado, puesto que la corrupción administrativa y electoral, así como la falta de solidez en los programas de gobierno y sobre todo la impotencia manifes-

tada por distintos sectores de la sociedad ante el cam
bio de formas de gobierno influyeron para que el accio
nar estatal no fuera bien recibido. Lo anterior puede
corroborarse si recordamos que las elecciones federa-
les realizadas en ese año mostraron un alto índice de
abstencionismo 60% del total del padrón electoral y -
los partidos de oposición, en especial Acción Nacional,
llegó a tener el 17% del total de votos y el resto de
partidos el 22% proporciones nunca antes registrados.

Así pues, la administración del presidente
De la Madrid, anunció un programa de emergencia al --
cual lo llamó Programa de Inmediato de Reordenación -
Económica (PIRE). Este consistía en diez puntos bási
cos de acción, los cuales pueden resumirse de la si-
guiente manera:

- saneamiento de las finanzas públicas,
- políticas y acciones para aumentar el
ahorro interno,
- estabilización del mercado cambiario,
- protección a la planta productiva y al
empleo, y
- combate a la inflación.

En el saneamiento de las finanzas públicas, se planteó la austeridad del gasto público, así como la reorientación de los programas de inversión. Con este propósito se pretendió reducir el financiamiento deficitario del gasto hasta llegar a una proporción de 8.5% con respecto al PIB. Al respecto el presidente expresó:

"La cuestión relevante ahora, no es cuánto debemos gastar, sino cuánto podemos, a qué ritmo y cómo - asignarlo mejor. Las necesidades y rezagos sociales, de infraestructura, de insumos, son reales y deben ser atendidas. Ello exige recursos. Pero precisamente, por la magnitud de nuestras necesidades, es que debemos programar adecuadamente los esfuerzos, atender las demandas de gasto y a la vez ir ampliando los ingresos que las financian." */

Así pues, el saneamiento de las finanzas estatales propuesto se realizaría mediante los ajustes periódicos de los precios y tarifas de los bienes -- ofertados por las empresas públicas; mediante la contención y contracción del gasto corriente, sobre todo

*/ Secretaría de la Presidencia, Criterios Generales de Política Económica y Ley de Ingresos y Egresos de la Federación, para el Ejercicio 1983, México 1982.

los gastos administrativos; ampliación de la base de contribuyentes mediante la implantación de mecanismos que eviten la evasión fiscal; la selectividad de la inversión por medio de la jerarquización de la misma y - suspendiendo proyectos que no fueran prioritarios y estragéticos.

También se reformarían una serie de impuestos con el fin de obtener mayores recursos ordinarios. De esta manera, el impuesto a la exportación para PEMEX se recomendó desde el principio de la administración, sustituirlo por el impuesto al derecho a la extracción en vista que las exportaciones de dicha empresa disminuirían. Otro impuesto modificado, aunque solo en su tasa fue el aplicado a las gasolinas. Asimismo, se modificaron las tasas impositivas de los impuestos especiales a la producción, a la tenencia o uso de automóviles y otros derechos fiscales sobre los servicios.

En cuanto al aumento del ahorro interno, el gobierno del presidente De la Madrid, se propuso obtenerlo mediante tres instrumentos de política económica. El primero, ajustar las tasas de interés de tal forma que éstas fueran atractivas para promover el -

ahorro financiero. Así pues, el aumento de los rendimientos de los activos financieros sobre los demás activos, tuvo un doble propósito.

Por una parte, absorber el exceso de liquidez lo cual para el grupo de trabajo del presidente De la Madrid, era necesario puesto que esta situación generaba inflación. Por otra parte, al incrementar las tasas de interés y con ello el ahorro financiero doméstico, apoyaría para financiar el déficit público.

El segundo instrumento utilizado para la consecución de este objetivo, fue la colocación de valores gubernamentales que ante la tendencia alcista de las tasas de interés, daba lugar para que estos valores pudieran ofrecer rendimientos mayores a los ofrecidos por la intermediación bancaria.

El encaje legal, también sería utilizado como regulador monetario y de financiamiento del sector público, por lo que al elevarse su tasa prácticamente disminuiría la dependencia de financiamiento externo y el exceso de liquidez que en el sistema financiero nacional se registraba en el segundo semestre de 1982 y los primeros meses de 1983.

A lo anterior se sumarían los ajustes de los precios y tarifas de los bienes y servicios que el Estado ofrece y de un menor gasto con el fin de obtener un ahorro en la economía pública.

De esta manera el incremento del ahorro interno fue necesario establecerlo como objetivo ante la imposibilidad de un mayor endeudamiento externo y como consecuencia del diagnóstico que la administración del presidente De la Madrid había realizado a los problemas financieros y económicos que la crisis expresaba en esos momentos, ya que la emisión primaria como medio de financiamiento quedaba descartado pues fue considerado inflacionario.

Por lo que se refiere a la estabilización del mercado cambiario se propondrían modificaciones al sistema dual implantado en 1982, ante los movimientos especulativos del mercado cambiario. De esta manera, el mercado libre quedaba fuera del control estatal y en manos de la especulación sin importar que las operaciones se realizaran en instituciones bancarias nacionalizadas.

En cambio el mercado controlado de divisas quedaba sujeto a las necesidades de financiamiento a las importaciones prioritarias, mediante la racionalización de estas mismas y la implantación de permisos a una serie de fracciones arancelarias. También el mercado controlado estaba orientado al apoyo de aquellas empresas que registraban altos montos de endeudamiento en moneda extranjera, por lo que la creación del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA) se proponía estabilizar los incrementos en los costos financieros de las diferentes deudas de las empresas y detener posibles quiebras.

Por último, la estabilización del mercado cambiario respondía a la presión ejercida por la deuda externa pública, por lo que las divisas generadas por las exportaciones en buena medida se destinarían para el pago de esta misma, considerando a la vez, que el endeudamiento neto externo solo se utilizaría en forma complementaria al ahorro interno y a las necesidades mencionadas en el mercado cambiario.

Asimismo, la reestructuración de la deuda externa fue otra de las acciones que el Estado formularía para disminuir la presión que ésta generaba no solo al mercado cambiario sino a las finanzas públicas.

Por otra parte, la protección a la planta productiva y al empleo, se estableció apoyar a las pequeñas y medianas empresas, mediante apoyos crediticios, compras del sector público, reorientación de los subsidios. Para las grandes empresas, que fueron las que más problemas de endeudamiento presentaron, se estableció protegerlas mediante la estabilización del mercado cambiario, establecimiento de tasas de interés flexibles, así como el fomento de las exportaciones de éstas.

En cuanto al empleo, se establecieron programas públicos de inversión en zonas rurales en la construcción de carreteras, viviendas, infraestructura ferroviaria, agua potable y alcantarillado. En las zonas urbanas más deprimidas, la implantación de programas de inversión de servicios.

En conjunto se buscó crear 400 mil empleos en el primer año de gobierno y posteriormente 500 y 700 mil empleos en los siguientes dos años, por lo que la tasa de desempleo abierto sería del 8% anual en los dos primeros años.

Esta línea de acción por parte del Estado, - prácticamente se basó en la creación de programas de inversión que utilizaran la mano de obra en forma intensiva, aunque estos fueran de corte coyuntural.

Así pues, la acción de protección de la planta productiva y del empleo, fue resultado de la tendencia creciente de la desocupación abierta observada durante 1982 y el deterioro sustantivo del aparato productivo, pues el número de empresas en quiebra en ese año rebasaban los 200 casos en el sector industrial.

Por último el combate a la inflación, representó un serio problema para la administración del - presidente De la Madrid, ya que al iniciarse la misma se preveía una aceleración del ritmo de los precios de tal manera que la economía se encontrara en una hiperinflación.

La estrategia antiinflacionaria del Estado, se basó en el fortalecimiento de la oferta y la adecuación del ritmo de la demanda. Sin embargo, las acciones que el mismo Estado proponía serían resultado de las anteriores señaladas, es decir, de la reducción del déficit público, del endeudamiento neto externo, la austeridad del gasto, moderación de los ritmos de crecimiento de los salarios nominales, estabilización del mercado cambiario.

En suma, el PIRE se propuso solucionar problemas de corto plazo que la crisis generó. No obstante de ser un programa de corto plazo, las líneas generales del mismo se expresaron en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88, que a diferencia del Plan Global de Desarrollo lejos de establecer metas, prácticamente fue un enunciado político de objetivos.

Estos objetivos fueron los mismos del PIRE a excepción de uno, el cual fue el del cambio estructural.

El cambio estructural permeo a toda la actividad económica, pública y privada, ya que en el interior del Estado se resolvió disminuir su participación directa. Es decir, la actividad empresarial estatal dejaba de intervenir en ramas que en esos momentos no fueron consideradas prioritarias, a pesar de que en la anterior administración se resolvió intervenir en forma más amplia.

Así pues, la venta, liquidación y extinción de organismos y empresas públicas fue un proceso innovador, ya que rompía con anteriores esquemas de participación estatal en lo económico.

Por el lado del sector privado, la reconversión industrial también se anunció como objetivo, ya que dicha administración ubicó los problemas estructurales del modelo de desarrollo en la falta de productividad, pues esta había disminuído a partir de la década de los años sesenta, resultado del excesivo proteccionismo.

De esta manera, a la empresa privada se le asignaba un nuevo papel, más activo en cuanto a productividad, generación de divisas, a competencia exterior y en síntesis de dinamizador del crecimiento económico. Mientras que la actividad pública, se ubicaría en la resolución de los problemas generados por la crisis y la implantación de un nuevo modelo de desarrollo, lo que implica un nuevo marco de intervención.

Así pues, ante la crisis más aguda que haya sufrido la economía nacional, el Estado tuvo que hacer frente nuevamente, pero con bases de consenso más inciertas tanto en lo económico como en lo social y político.

2. EVALUACION DEL PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACION ECONOMICA

En los dos primeros años de implantación del PIRE, en cuanto a los resultados en las metas económicas propuestas en diciembre de 1982, podemos afirmar que obtuvieron éxito en forma parcial.

Esto es, en el combate a la inflación se redujo, pues en 1983 ésta llegó a 80.8% y en 1984 de 59.2%.

Por lo que se refiere a la reducción del déficit público, también se redujo al pasar de 17.6% - como proporción del PIB en 1982 a 8.6% en 1983 y de 6.5% en 1984.

En cuanto a la reducción del gasto público total también se realizó ya que en 1982 éste representaba 46.9% del PIB y para 1983 de 42.2% y 1984 de 38.3%.

El saldo positivo en la balanza comercial aumentó 101% en 1983 y en 1984 de 80.6% con respecto a 1982, aunque en este último año el saldo positivo se redujo 10% en relación a 1983. Esto como resultado de un ligero aumento de las exportaciones totales y de una drástica caída de las importaciones totales en esos años.

Sin embargo, en la esfera de la producción - los resultados no fueron exitosos, puesto que el PIB cayó en 1983 a un ritmo de -5.3% y para 1984, si bien creció la producción al orden de 3.5%, el nivel registrado en ese año estuvo por abajo de los niveles alcanzados en 1980, incluso el PIB per capita de 1984 fue menor al observado en 1979.

Así pues, en la esfera financiera de la economía nacional el PIRE había obtenido resultados positivos, pero en la esfera real de ésta misma los resultados no existían, incluso los niveles de vida y de producción retrocedieron drásticamente en éste par de años.

Por otra parte, el salario como única fuente de ingresos del 90% de la población nacional se había deteriorado en 40% en estos dos años, ya que los topes salariales impuestos en ese periodo estaban por debajo de las tasa acumuladas de la inflación.

En el empleo solo se crearon un millón de plazas, por lo que resultaron insuficientes a la demanda anual (estimada en 800 mil personas). Tan solo en 1982, se perdieron 200 mil empleos.

Bajo este contexto, la administración del presidente De la Madrid, expresó que la política instrumentada en estos dos años requería de una mayor profundidad puesto que el crecimiento en la producción nacional empezaba a dar signos de recuperación.

Sin embargo, ciertos analistas */ expresaron su desconfianza ante esta recuperación, ya que la calificaron de frágil debido a los signos que en esos momentos se expresaban:

- a) La estructura de la deuda y en particular, la interna;

*/ "Informe Financiero Trimestral No. 3, Noviembre de 1983, Periódico El Financiero.

- b) La dependencia de divisas producto de la exportación de petróleo y que a finales de 1984 los precios mostraban tendencia hacia la baja;
- c) Por el manejo de la política monetaria y crediticia que lejos de establecer una reducción al ritmo de los precios relativos internos, imponía pisos inflacionarios en niveles altos y ;
- d) Por el mayor grado de subutilización de la capacidad instalada del aparato productivo nacional.

A lo anterior se agregaba que el Estado reducía su participación en lo económico al disminuir su inversión, su gasto y al liquidar empresas y organismos públicos durante estos años, lo que creaba desconcierto y sobre todo una inercia hacia la recesión ya que el Estado en los últimos doce años había jugado un papel importante en el crecimiento de la economía.

Pero lo más sobresaliente en estos dos años, es que el Estado deprimió su participación en lo económico a pesar de las desigualdades sociales y de los desajustes en la esfera productiva, resultado de éste mismo retraimiento de la actividad estatal.

En este sentido, la intervención estatal de la administración del presidente De la Madrid, hasta ahora ha generalizado los efectos de la crisis.

Esto es, al iniciar un programa de reactivación económica sobre la base de la contracción de la demanda por medio de la absorción de la "excesiva" liquidez registrada en la década de los ochenta, dió como resultado una caída de la producción sobre todo en aquellos sectores que su variable dinamizadora ha sido y es el mercado interno.

Así pues, la liquidez observada en la producción y en el consumo debía trasladarse al sistema financiero (bancario y bursátil) para que de esta manera, la demanda fuera reducida y por otra parte, se financiara el déficit público.

Bajo este proceso de estabilización las variables financieras resultan ser las más atendidas como consecuencia de la importancia que se les asigna en estos programas.

Sin embargo, el actual programa de estabilización se agregan dos objetivos que lo hacen diferente a los anteriores aplicados en la economía nacional. Es decir, la reconversión industrial y el cambio estructural, los cuales tienen como fin el cambio de forma en las relaciones entre el Estado y los demás sectores económicos.

Estos dos objetivos, conducen al retraimiento del accionar estatal como motor del crecimiento y asignando dicha función al sector industrial privado, lo que implica que el ciclo corto (los últimos doce años), se modifique para dar lugar a un cambio en el modelo de desarrollo, el cual representaría un nuevo ciclo de largo crecimiento.

C O N C L U S I O N E S

Consideramos importante aclarar el carácter general y primario de las conclusiones que a continuación se enumeran, y que como hemos señalado antes, en cuanto constituyen el resultado primario de un intento por acercarnos y avanzar por el camino del estudio de la relación Estado-Economía, constituyen planteamientos que necesariamente deberán pasar por un proceso de discusión y seguramente en la medida de lo necesario, de reelaboración y profundización.

1. El Estado no debe ser considerado como un instrumento de la clase capitalista en su conjunto o de la fracción hegemónica o más poderosa económicamente (los monopolios), más bien se constituye como una instancia de la sociedad capitalista de la cual de manera sintética recoge y expresa sus contradicciones esenciales, de ahí que se defina de entre otras formas al Estado de la sociedad capitalista como "el lugar donde se manifiesta en forma sintetizada la lucha de clases", o bien, como la instancia de la sociedad capitalista que expresa los intereses del capital, en cuanto instancia que recoge y sintetiza las contradicciones de la sociedad capitalista.

El carácter esencialmente capitalista del Estado en su intervención en la economía, como lo iremos precisando más adelante, se deduce del análisis de la orientación y resultados de los medios y las formas del intervencionismo estatal.

2. Sobre la intervención del Estado en la economía en la sociedad capitalista, podemos afirmar a manera de conclusión, que ésta es un fenómeno inherente a la propia sociedad capitalista, dicho en otras palabras, la intervención del Estado, responde a necesidades estructurales del modo de producción capitalista, de ahí que afirmemos de acuerdo con varios autores de la llamada Escuela Lógica del Capital, que la competencia y la producción de plusvalor constituyen los determinantes estructurales de la intervención del Estado en la economía, cuyas formas y medios corresponderán al grado de desarrollo de la formación social específica de que se trate, por lo tanto, no es característicamente hablando igual la relación Estado-Economía en los países de capitalismo desarrollado que en el subdesarrollo, aunque sustancialmente en ambos tipos de países ésta intervención encuentre en la competencia y en la producción de plusvalor sus determinantes estructurales.

Esto nos lleva en cierta forma a afirmar que los cambios en la relación Estado-Economía, no son resultado o consecuencia de cambios a nivel de la clase en el poder, ni de modificaciones de la forma seguida de desarrollo económico, sino que son producto de -- transformaciones complejas y profundas de las relaciones al interior y entre las clases.

3. En cuanto a la determinación o definición de las funciones que cumple el Estado en la sociedad capitalista, concluimos que la cuestión es bastante más compleja y profunda de lo que aparentemente parecería ser, dado que si aceptamos que los determinantes estructurales del intervencionismo estatal en la sociedad capitalista son la competencia y la producción de plusvalor, y que en función al grado y modalidad del desarrollo capitalista las formas y condiciones bajo las cuales se hacen presentes varían, deducimos y aquí otra vez en concordancia con la Escuela Lógica del Capital, que al cambiar y combinarse de distintas maneras las características sustantivas de la competencia y la producción de plusvalor, determinarán también formas cambiantes de la intervención del Estado en la economía, de ahí, la imposibilidad de enlistar en forma acabada las funciones y las formas de la intervención del Estado.

Lo anterior no quiere decir que no estemos de acuerdo con las llamadas funciones generales de la intervención del Estado en la economía, enumeradas por Elmar Altvater, sino que por el contrario rescatamos su validez en cuanto a su carácter de "funciones generales".

4. Así las cosas, entendida la intervención del Estado en la economía de la sociedad capitalista como producto de determinantes o necesidades estructurales, podemos afirmar que las formas y medios de concretarse esta intervención, variarán dependiendo de las características y grado de desarrollo del país específico de que se trate. Así como se han definido las funciones generales del Estado en la sociedad capitalista, podemos concluir que en la actualidad el estudio y análisis de la intervención estatal en la economía, deberá considerar como elementos fundamentales (medios del intervencionismo estatal), el Gasto y la Inversión Pública; el Sector Productivo del Estado (las empresas) y a las diferentes medidas de Política Económica que inciden en forma directa o indirecta en el desarrollo de la actividad económica en general o sobre algunos aspectos específicos de ésta.

Es por esto que en el caso del intento presente por acercarnos al análisis de la relación Estado Economía en México, el estudio de la política de Gasto e Inversión Pública cobre un aspecto central.

5. El estudio de la relación entre el Estado y la Economía en México, nos obliga a hacer un primer señalamiento concluyente (véase conclusiones No. 2 y 3) en lo referente a las características sustantivas del intervencionismo estatal en los países de incorporación tardía al capitalismo, en estos, pareciera ser que la intervención del Estado en la Economía es condición indispensable para su desarrollo capitalista, o sea que el intervencionismo estatal no es producto o resultado de la evolución capitalista, sino elemento o fenómeno indispensable para que ésta tenga lugar.

Esta necesidad de la presencia de un Estado caracterizado por un alto grado de intervención en lo económico, responde también a necesidades estructurales de los países de incorporación tardía al capitalismo, el Estado desde los inicios de su desarrollo capitalista despliega una gran actividad económica, como productor de las condiciones generales indispensables

para el desarrollo, el Estado en estos países aparece como productor activo y permanente de fuerzas productivas, relaciones capitalistas de producción y de bienes y servicios indispensables.

La intervención del Estado en la economía en estas formaciones sociales, expresa y reproduce en forma ampliada la contradicción fundamental del capitalismo característica que sin ser exclusiva, es, - creemos nosotros, bastante más nítida que en los países de capitalismo avanzado o desarrollado.

6. A nivel general, con respecto a la relación Estado-Economía en México, podemos concluir que el Estado ha jugado un papel central en la definición del rumbo y ritmo del proceso de desarrollo económico, pero que este accionar de el Estado no puede ser caracterizado o definido de una vez y para todo el periodo de estudio (1876-1982).

Como hemos señalado antes, en México la necesidad de la intervención del Estado en la economía es inherente al desarrollo capitalista del país, y responde a necesidades estructurales, las cuales producto

de la evolución tienen un carácter cambiante, lo que implicó que al cambiar los determinantes estructurales del intervencionismo estatal, los medios y las formas de éste hallan sufrido cambios sustantivos para adecuarse a las nuevas necesidades estructurales, por lo que, la caracterización del intervencionismo estatal en México, habrá de tener presente la periodización adoptada en el estudio.

7. La implementación de las llamadas políticas de conciliación (entre las diferentes fracciones oligarcas) y de privilegios, permitió la consolidación del Estado y su conformación como un Estado fuerte ampliamente legitimado ante las diferentes fracciones de la clase dominante.

Este proceso de consolidación del Estado oligarca fuerte que somete a la sociedad al servicio y beneficio de unos pocos privilegiados, es condición necesaria e indispensable para la iniciación del desarrollo capitalista en México.

El inicio de lo que se ha llamado proceso de desarrollo capitalista de México, demandaba de condiciones especiales e indispensables que solo la intervención del Estado en su carácter de promotor del desarrollo económico podría crear y garantizar su permanencia, de entre las cuales destacan:

- El otorgamiento de estímulos y garantías (privilegios) a los inversionistas nacionales y extranjeros para ubicarse en las actividades más dinámicas y rentables de la economía nacional;
- A partir del análisis del monto y orientación del gasto del Estado se puede deducir que su importancia en la promoción del desarrollo económico, recayó fundamentalmente en la integración y expansión del mercado interno;
- La política de mano dura que el Estado desarrolló contra las masas trabajadoras y desposeídas que va desde el reconocimiento y establecimiento de condiciones de trabajo cuasiesclavistas y el fomento de relaciones de producción

capitalista con características particulares, hasta la represión armada de los movimientos populares reivindicativos, (Río Blanco, Cananea, etc.);

Así las cosas y de acuerdo a lo señalado en el apartado correspondiente, podemos concluir que la incorporación tardía y dependiente de México al desarrollo del capitalismo a nivel mundial, así como las necesidades del proceso de formación de capital a nivel nacional, determinaron y reforzaron la intervención del Estado en la economía desde la segunda mitad del Siglo XIX.

8. Una de las consecuencias o resultados más claros del movimiento revolucionario, fue el surgimiento de la necesidad de un Estado nuevo, que rompiera con el carácter liberal del Estado del porfiriato y que de acuerdo a la Constitución de 1917, estaba facultado para intervenir en el plano económico por el interés público.

El fortalecimiento de esta relación, requería en primera instancia de un Estado consolidado en el plano político, de ahí que pensemos que el gobierno del general Obregón cumplió de entre otras ésta tarea fundamental y que en el mandato del General Calles se consolidó, dando a éste la posibilidad de hacer uso de la facultad constitucional que tiene el Estado de intervenir en lo económico.

La utilización del Gasto Público como medio del Estado para su intervención en la Economía, cobra importancia durante la primera mitad de los años veinte, ya que éste instrumento de política económica si bien se había utilizado anteriormente, no se le había dado como hasta estos años, la importancia real que su propia naturaleza posee como medio para incidir en la forma y orientación del desarrollo económico, por eso su utilización significó una verdadera revolución dentro del marco Estado-Economía.

A través de la Reforma Fiscal que posibilitó el control por parte del Estado de su capacidad de captación así como el incremento de sus ingresos y gastos y de la reglamentación y regulación de la Banca

el gobierno se dió a la tarea de integrar el territorio nacional para conformar el mercado interno, para lo - cual el ejercicio del Gasto Público se centró básicamente en el sector comunicaciones y transportes.

Si tuviéramos que caracterizar en pocas palabras la relación Estado-Economía de este periodo, -- habría que señalar que constituye el inicio de la -- transición hacia un Estado activo, el inicio de la -- preparación de las condiciones políticas, sociales y económicas, que madurarán en el Cardenismo y posibilitarán la reordenación nacional que se concretará en un Estado fuerte, ampliamente legitimado con la sociedad y capaz de impulsar el desarrollo nacional con un sentido definido y sistemático.

9. Como hemos señalado a lo largo del trabajo, y en las conclusiones anteriores, podemos encontrar formas de intervención estatal en la Economía desde el siglo pasado, bajo la dictadura del General Porfirio Díaz, pero es necesario resaltar que es hasta el Gobierno del Presidente Cárdenas cuando la intervención del Estado en la Economía se consolida, se - institucionaliza, se realiza con una orientación claramente definida y en forma sistemática.

Esto se confirma con el análisis tanto de los discursos como de los hechos, tan es así que el propio General Cárdenas en su discurso de toma de posesión, señalaba la necesidad de que el Estado en -- cuanto representante del interés común, interviniera en la economía en forma "cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más de fondo".

En los hechos, la intervención del Estado en la economía a través de diferentes formas y medios -- tomó cuerpo en: la Reforma Agraria; la Expropiación y Nacionalización Petrolera; la reorientación del Gasto y la Inversión Pública a sectores prioritarios para el desarrollo económico; el desarrollo institucional del Sistema Financiero; la Nacionalización de los Ferrocarriles y la ampliación y desarrollo de la Banca Estatal, revelan la gran actividad desarrollada por el Estado en su intervención Económica.

Esta gran actividad intervencionista del Estado Cardenista, orientada a promover y dirigir el -- desarrollo económico del país, solo fue posible en la medida en que el Estado logró:

- Además de tener una visión clara del conjunto de la problemática económica, social y política del país, logró una amplia legitimación social, es decir, logró presentarse ante la sociedad - como la instancia que sintetiza y expresa el interés común, asumiendo como función primordial por un lado, la promoción y dirigencia del desarrollo económico del país y por otro, la de apoyar las luchas de la clase obrera y campesina, generando así una contradicción aparente entre la forma de concebir el desarrollo y la manera de conducirlo.

- Contradicción aparente, en la medida en que la fuerza del Estado, residía fundamentalmente en el apoyo de las masas populares y en su plena disposición a promover el desarrollo económico del país, dicho en otras palabras, la fuerza - del Estado Cardenista descansaba en el nuevo - tipo de relaciones que se establecieron entre el Estado y las clases sociales, entre el Estado y la clase dominante y dominada.

10. Producto de la crisis y la segunda guerra mundial, la desarticulación del mercado mundial, favoreció al crecimiento de las exportaciones nacionales de manufacturas, que junto con la creciente entrada de divisas que significó, procuró las condiciones favorables para que el país apoyado en una política deliberadamente intervencionista transitara hacia su industrialización.

En este sentido, los gobiernos de Avila Camacho y Alemán, establecieron como objetivo central de su política el desarrollo industrial del país, el cual planteaba la necesidad de reencausar la intervención Estatal tanto en sus formas como en sus medios, (Empresas, Gasto, Inversión, etc.), así, la intervención del Estado en este periodo se incrementó y diversificó en forma importante;

- En la reestructuración de la política de Gasto Público, se relegó al gasto social, se desaceleró el crecimiento de los gastos administrativos y se dió prioridad al gasto económico.

- La inversión Pública se convirtió en el núcleo de la intervención estatal, representando a lo largo del periodo en promedio anual el 42% del total invertido, orientándose en más del 60% al sector comunicaciones y transportes y el resto a actividades productivas estratégicas como petróleo y energía eléctrica;

- Otro de los principales medios de intervención del Estado en la Economía durante este periodo, fue la Nacional Financiera (NAFINSA), que a través del desarrollo de sus actividades de fomento de la política de industrialización, le permitía al Estado la facilidad no solo de darle la orientación requerida a la industrialización, sino también, le permitía una mayor ingerencia en la administración de algunas industrias, dándole así contenido a la llamada "economía mixta", que de hecho caracteriza el inicio de una nueva forma de relación Estado-Economía.

Otros medios de importancia sustantiva mediante los cuales el Estado impulsó el desarrollo industrial del país fueron:

- La política arancelaria que junto con la legislación sobre control de importaciones, funcionaron como instrumentos proteccionistas;

- La política de apertura a la inversión extranjera así como la legislación sobre las industrias de transformación, que establecían privilegios fiscales, etc.

Los límites de la intervención Estatal estuvieron ligados al proceso y forma de financiamiento del gasto, por lo que éste y su orientación reflejaron la adopción de criterios financieros ortodoxos.

11. El Estado desarrolló en este periodo - una política orientada en forma directa y clara a la promoción del desarrollo económico basado en la industrialización sustitutiva de importaciones.

Durante los años que comprende el desarrollo estabilizador (1962-1970), la Inversión Pública Federal, representó en promedio casi el 40% de la inversión total y creció a un ritmo promedio anual del 10%, lo que aunado a la estrategia global de política económica orientada en beneficio del ahorro y la acumulación industrial, se tradujo en un crecimiento promedio -- anual de la inversión total de 10.8%, del PIB de 7.6% y del sector industrial del 9.7%.

En la estrategia implementada por el Estado resaltan por su importancia:

- El que se descartara la posibilidad de generar ahorro inflacionario, proponiéndose como alternativa incrementar el ahorro voluntario a través de tasa de interés atractivas; de exentar de gravamen a los valores en renta fija, etc.

- La política de control selectiva del crédito, que consistió en dar prioridad al sector industrial sobre cualquier otra actividad, tan es así que del total del financiamiento otorgado, el 50% se canalizó a actividades industriales;

Durante los años que comprende el desarrollo estabilizador (1962-1970), la Inversión Pública Federal, representó en promedio casi el 40% de la inversión total y creció a un ritmo promedio anual del 10%, lo que aunado a la estrategia global de política económica orientada en beneficio del ahorro y la acumulación industrial, se tradujo en un crecimiento promedio -- anual de la inversión total de 10.8%, del PIB de 7.6% y del sector industrial del 9.7%.

En la estrategia implementada por el Estado resaltan por su importancia:

- El que se descartara la posibilidad de generar ahorro inflacionario, proponiéndose como alternativa incrementar el ahorro voluntario a través de tasa de interés atractivas; de exentar de gravamen a los valores en renta fija, etc.

- La política de control selectiva del crédito, que consistió en dar prioridad al sector industrial sobre cualquier otra actividad, tan es así que del total del financiamiento otorgado, el 50% se canalizó a actividades industriales;

- El que el Estado recurriera en forma cada vez mayor al financiamiento interno y externo.

La política Fiscal y Monetaria se orientaron a fomentar el ahorro y la inversión a través de subsidios, exenciones y bajas cargas impositivas a los rendimientos del Capital.

La Política Fiscal, favoreció la obtención de altos niveles de utilidades y en consecuencia procuró una elevada capacidad de ahorro y reinversión de las empresas, lo que se tradujo en que el Estado para financiar buena parte de sus gastos halla tenido que recurrir en forma cada vez mayor al endeudamiento.

El que el Gobierno renunciara a alterar la estructura impositiva aunado a la incapacidad real - demostrada del ahorro voluntario nacional para financiar los gastos del Estado abrieron las puertas al - creciente endeudamiento externo ya que el Estado tuvo que recurrir a este mecanismo para compensar el déficit comercial y gubernamental, lo que se tradujo en un crecimiento rápido y sostenido de la deuda externa.

El ahorro externo se canalizó principalmente a actividades industriales a través de la Nacional Financiera, S.A. la cual en forma más clara a partir de los años sesentas, ha cumplido entre otras funciones la de ser intermediaria o garante en las operaciones financieras con el exterior, NAFINSA, constituyó en este periodo el medio de fomento más importante desarrollado por el Estado para su intervención en la Economía.

El Estado a través de NAFINSA, mediante la aplicación de la llamada política selectiva de crédito, interviene en forma directa en la formación y orientación de la estructura productiva nacional.

En el mismo sentido, el Estado a través de sus empresas, sobre todo las productoras de petróleo y energía eléctrica, mediante la política deliberada de precios y tarifas bajas, favoreció la acumulación de capital y desarrollo del sector industrial.

Por otro lado, una cuestión importante de reafirmar es que al renunciar el Gobierno a utilizar la tasa de cambio como mecanismo de ajuste del sector

externo, así como al implementar una política arancelaria y de control cuantitativo de las importaciones en aras de un proteccionismo deliberado, permanente y excesivo del sector industrial, coadyuvó a crear en no pocos casos una industria nacional ineficiente, no competitiva y cada vez más demandante del beneficio público.

El apoyo deliberado a través del Gasto e Inversión Públicos y de políticas proteccionistas y de fomento a las actividades industriales, tuvo su contrapartida, en el descuido que durante el periodo se tuvo al sector agropecuario, sobre todo en lo referente a la canalización de financiamiento, Gasto e Inversión en forma más democrática, ya que haber dado preferencia a las obras de riego en beneficio de un pequeño sector de la burguesía agrícola, cuya producción se orientaba al exterior, se incentivó el desarrollo polarizado del sector, lo que contribuyó ampliamente a la crisis del modelo de desarrollo, una de cuyas manifestaciones más claras fue la incapacidad de satisfacer la demanda de alimentos provenientes del agro en la segunda mitad de los años sesentas.

Por último, habría que concluir que la propia estrategia de desarrollo, contenía lo que más adelante se manifestaría como los límites más relevantes del accionar del Estado. El modelo de desarrollo estabilizador, al restringir los ingresos del Estado provocó la dependencia del Gasto Público del crédito interno y externo, lo que se tradujo en que la intervención del Estado en la Economía se viera limitada y debilitada, a partir fundamentalmente de la segunda mitad de los años sesentas, la crisis del modelo va aparejada de un debilitamiento del Estado en su relación con la Economía.

El modelo de desarrollo seguido en este periodo, requería y limitaba la intervención del Estado en la Economía, cuando esta contradicción se hizo - insalvable, la crisis del modelo era inminente.

12. La política de Gasto e Inversión Pública implementada a lo largo del sexenio del Presidente - Echeverría, demostró un esfuerzo importante por parte del gobierno en el sentido de promover a través de ésta una mayor intervención del Estado en la economía.

La necesidad reconocida de fortalecer al Estado en lo político y en lo económico, encontró oposición al interior del propio gobierno, lo que se tradujo en la coexistencia y alternancia de medidas restrictivas y expansionistas aunque con predominio de las primeras.

Esta contradicción a nivel del grupo gobernante, estuvo presente a lo largo del periodo 1971-1976 y constituye un ejemplo claro de que el grupo gobernante no es homogéneo y que, por lo tanto, en la definición de las posibilidades y los límites de la intervención estatal, no solo intervienen factores económicos sino también políticos.

A pesar de los enfrentamientos y contradicciones en el interior del gobierno, es preciso reconocer que el esfuerzo por incentivar y acrecentar la participación del Estado en la Economía es uno de los aspectos más significativos de la administración del Presidente Echeverría, lo que no quiere decir, que este fortalecimiento en lo económico del Estado y en su intervención en la economía se halla traducido en una nueva y diferente relación del Estado y la Economía

así como tampoco en una alternativa viable y bien -
definida de desarrollo económico.

Parecería ser que éste fortalecimiento del Estado en su relación con la economía, posibilitaría el tan mencionado cambio en la estrategia de desarrollo seguida por el país en las décadas anteriores, lo que sin embargo, desde nuestro punto de vista se vió frustrado y obstruido por las presiones al interior del propio gobierno, así como por las que el Capital ejerció sobre éste.

En este sentido y asumiendo el riesgo que toda conclusión tiene, podemos afirmar, que el gobierno aún y con el fortalecimiento momentaneo del Estado que se expresó en una ampliación de su intervención en la Economía, no fue capaz de definir una nueva estrategia de desarrollo que posibilitara la superación de las contradicciones en lo político y en lo económico, tendiente a lograr los objetivos nacionales de desarrollo propuestos.

En esta contradicción permanente en que se desarrolló la participación del Estado en la Economía,

se estaba poniendo en juego las posibilidades y límites de la intervención del Estado.

Un aspecto importante que hay que señalar, es que el fortalecimiento del Estado en su relación con la Economía, en ningún momento significó que éste, en su accionar, atentara contra la acumulación de Capital, sino que por el contrario, el análisis realizado de la política de Gasto Público, Arancelaria y Fiscal, Monetaria, etc., nos permite concluir que éstas, eran favorables a la acumulación a través de subsidios, exenciones, proteccionismo, socialización de costos y de ampliar las posibilidades y alternativas.

Por último, es importante concluir señalando que la intención de fortalecer al Estado en su relación con la Economía al no estar acompañada de las medidas adecuadas para procurar una mayor cantidad de ingresos a éste, provocó que la situación de las finanzas públicas al finalizar el sexenio, fuera más crítica que al principio de éste, las políticas restrictivas implementadas contribuyeron no solo a limitar el accionar del Estado, y a no resolver los desequilibrios que les dieron origen sino también a profundizar la crisis económica del país.

13. El Estado durante el periodo gubernamental del Presidente López Portillo, mostró una mayor actividad, lo cual se expresó en los montos de gasto e inversión públicos realizados, en la creación de empresas y organismos estatales y de concebir una intervención bajo los marcos de la planeación y programación de las acciones.

Esta mayor actividad fue resultado de la combinación de varios factores. El primero, por una mayor captación de ingresos por medio de un aumento de las ventas de los bienes y servicios de las empresas públicas. Segundo, por un incremento de los ingresos ordinarios resultado de un mayor ritmo de la actividad económica y por último de una mejor posición en el mercado de capitales internacionales y por la colocación de valores gubernamentales para el financiamiento del déficit.

Además el aumento de los ingresos permitió que el Estado por medio de su gasto e inversión, así como de sus empresas, jugara el papel de impulso y de arrastre del crecimiento de la economía nacional, lo cual se expresó en efectos multiplicadores de la demanda interna de la acción estatal.

Sin embargo, esta mayor intervención estatal determinó que el resto de las actividades económicas del aparato productivo nacional se desarrollaran como efecto de ésta intervención y no como actividades impulsadas por su propio proceso de acumulación.

Lo anterior puede corroborarse si observamos que las tasas de crecimiento positivas en 1982 se registraron en las actividades controladas por el Estado y en aquellas vinculadas a la producción de bienes-salarios. En cambio, las ramas consideradas de punta o líderes manifestaron ritmos de crecimiento negativos en ese mismo año y en la medida que la fase recesiva de la economía se profundizaba, éstas mostraron mayores problemas.

Así pues, la profundidad de la recesión fue como resultado del retraimiento de la actividad estatal y por la incapacidad de las actividades económicas privadas por asumir, en el corto plazo, el papel de arrastre e impulso del crecimiento.

No obstante, del papel activo mostrado por el Estado en estos años, no se sentaron las bases - para que se realizara el proceso de acumulación pública necesaria para el financiamiento del gasto creciente. De esta manera, los límites del accionar público se mostraron en forma ampliada al final del periodo gubernamental en cuanto a los montos y formas de financiamiento del gasto.

Estos límites, en paralelo, generaron una dinámica propia, la cual quedó fuera del control estatal. Es así que el costo y amortización de la deuda pública externa hizo presión una vez que los mercados de capitales internacionales redujeron los accesos a mayores financiamientos resultado de la tendencia descendente del mercado petrolero externo.

Por otro lado, el mayor manejo de deuda interna tanto en sus montos como en su estructura, provocó que la especulación influyera, en forma determinante, para que el costo financiero de la misma fuera cada vez mayor y con alto grado de liquidez. Además esta situación provocó que los excedentes generados

en la esfera real de la economía se trasladaran a la esfera financiera, dando como resultado que cada vez los activos financieros fueran más rentables que los demás activos de la economía.

Por último, el accionar estatal por medio de sus empresas prácticamente se basó en los ingresos petroleros, por lo que al reducirse éstos, impactaron en las demás actividades controladas por el Estado, agudizándose en la medida que no existían las formas para crear situaciones alternativas para la acumulación pública y porque los proyectos realizados por el Estado, siderurgia, bienes de capital e infraestructura, en cuanto a maduración, rebasaron el periodo.

De esta manera la relación Estado Economía en esos años, mostró un mayor dinamismo en la medida que los ingresos fueron crecientes pero en la misma proporción los límites se expresaron al reducirse las formas de financiamiento de la actividad estatal.

B I B L I O G R A F I A

ALEJO, Francisco Javier, "La política fiscal en el desarrollo económico de México", en Miguel S. - - Wionczek (compilador), La Sociedad Mexicana; presente y futuro, Fondo de Cultura Económica, Lecturas No. 8., México, 1974.

ALTHUSSER, Louis, "Ideología y aparatos ideológicos - del Estado", en La Filosofía como Arma de la Revolución, Cuadernos de Pasado y Presente No. 4, Buenos Aires, 1974.

ALVATER, Elmar, "Notas sobre algunos problemas de Intervencionismo de Estado", en Sonntag, H.R. y Valecillos, H. El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, Siglo Veintiuno Editores, México, -1977.

ALVATER, Elmar y Maya, Carlos, "Acerca del Desarrollo de la Teoría del Capitalismo Monopolista de Estado después de la Segunda Guerra Mundial", en Cuadernos Políticos No. 29, Editorial Era, México, 1981.

AYALA E. José, "El Sector Público y el Nacionalizado de la Economía Mexicana" en El Economista Mexicano, No. 3, Vol. XIV, Mayo-Junio de 1980, El Colegio Nacional de Economistas, A.C. México.

"Límites y Contradicciones del Intervencionismo Estatal: 1970-1976", en Cordera, Rolando (compilador), Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Serie Lecturas No. 39, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

AYALA E., José y Blanco, José, "El Nuevo Estado y la Expansión de las Manufacturas; México, 1877-1930", en Cordera, Rolando (compilador) Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Serie Lecturas No. 39, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

AYALA E., José /Knockenbauer, Guillermo /Blanco, José, /Labra, Armando y Cordera, Rolando, "La Crisis Económica: Evolución y Perspectivas" en González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique - (Coordinadores), México, Hoy, Siglo Veintiuno Editores, México, 1979.

BANCO Nacional de Comercio Exterior, S.A., México: La Política Económica del Nuevo Gobierno, México 1971.

BATIZ Vázquez, José Antonio y Canudas Sandoval, Enrique, "Aspectos financieros y monetario - - (1880-1910)", en Cardoso, Ciro, (Coordinador), México en el Siglo XIX (1821-1910) Historia Económica y de la Estructura Social, Editorial Nueva Imágen, México, 1984.

BOCCARA, Paul, "Capitalismo Monopolista de Estado: - Definición del Problema", en Boccara, Paul y otros, Capitalismo Monopolista de Estado, Colección Setenta No. 90, Editorial Grijalbo, México, 1970.

O Capitalismo Monopolista de Estado. Tratado Marxista de Economía Política, en cuatro volúmenes, Editorial Scara Nova, Brasil, 1976.

CECESA, José Luis, México en la Orbita Imperial. Las Empresas Transnacionales, Ediciones El Caballito, México, 1973.

CHERNIKOV, G. y Ryndina., "El Capitalismo Monopolista de Estado" en varios autores., Economía Política del Capitalismo, Instituto Cubano del Libro, Editorial Orbe, La Habana, 1976.

COLLETI, Lucio, "El Estado y la Revolución de Lenin", en Críticas de la Economía Política. Edición Lationamericana, No. 2., Ediciones El Caballito, México, 1977.

CORDERA, Rolando, "Los límites del Reformismo: La Crisis del Capitalismo en México" en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Serie Lecturas No. 39, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

"Estado y Economía en México: La Perspectiva Histórica" en Economía de América Latina, No. 3 Septiembre de 1979, Semestre No. 3, CIDE, México.

Estado y Subdesarrollo, Tesis Profesional, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1966.

Estado y Desarrollo en el Capitalismo Tardío y Subordinado. Síntesis de un caso pionero: - México, 1920-1970, Mimeo, México, s/f.

CORDERA, Rolando y Oribe, Adolfo, "México: Industrialización Subordinada" en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Serie Lecturas No. 39 Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

CORDERA, Rolando y Ruiz Durán, Clemente., "Esquema de Periodización del Desarrollo Capitalista en México. Notas", en Investigación Económica No. 153, Vol. XXXIX, Julio-Septiembre de 1980, - Facultad de Economía, UNAM, México.

CORDOVA, Arnaldo, La Formación del Poder Político en México, Ediciones Era, México, 1977.

La Ideología de la Revolución Mexicana. La Formación del Nuevo Régimen., Ediciones Era, México, 1978.

La Política de Masas del Cardenismo, Ediciones Era, México, 1976.

La Política de Masas y el Futuro de la Izquierda en México, Ediciones Era, México, 1979.

"México. Revolución Burguesa y Política de Masas" en Varios autores, Interpretaciones de la Revolución Mexicana, UNAM, Editorial Nueva Imagen, México, 1981.

Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Editorial Grijalbo, México, 1976.

ENGELS, Federico, "Carta a H. Starckenburg, del 25 de Enero de 1894", en Marx y Engels, Obras Escogidas, (dos tomos), Editorial Progreso, Moscú, s/f.

"Carta a J. Bloch, del 21 de Septiembre de 1890", en Marx y Engels, Obras Escogidas, (dos tomos), Editorial Progreso, Moscú, s/f.

"Contribución a la Historia de la Liga de los Comunistas" en Marx y Engels, Obras Escogidas, (dos tomos), Editorial Progreso, Moscú, s/f.

"Contribución al Problema de la Vivienda", en Marx y Engels, Obras Escogidas, (dos tomos), Editorial Progreso, Moscú, s/f.

"Del Socialismo Utópico al Socialismo Científico. en Marx y Engels, Obras Escogidas, (dos tomos), Editorial Progreso, Moscú, s/f.

"El Origen de la Familia La Propiedad Privada y el Estado", en Marx y Engels, Obras Escogidas, (dos tomos), Editorial Progreso, Moscú, s/f.

"Introducción de 1891 a la Guerra Civil en - Francia de Marx" en Marx y Engels, Obras Escogidas, (dos tomos), Editorial Progreso, Moscú, s/f.

"Ludwing Feurbach y el Fin de la Filosofía - Clásica Alemana", en Marx y Engels, Obras Escogidas, (dos tomos), Editorial Progreso, - Moscú, s/f.

EVERS, Tilman, El Estado en la Periferia Capitalista, Siglo Veintiuno Editores, México, 1981.

EL FINANCIERO, Informe Trimestral financiero No. 3, Noviembre 1983, México.

GOLD, David / Y.H. Lo, Clarence y Olin Wright, Erik, "Recientes Desarrollos en la Teoría Marxista del Estado Capitalista", en Sonntag, H.R. y V.H. El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, - Siglo Veintiuno Editores, México, 1977.

GOUGH, Ian, "Gastos del Estado en el Capitalismo Avanzado", en Sonntag, H.R. y Valecillos H., El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, Siglo - Veintiuno Editores, México, 1977.

GREEN, Rosario, El Endeudamiento Público Externo de México, 1940-1973, El Colegio de México, México 1976.

HAMILTON, Nora., México: Los Límites de la Autonomía del Estado, Ediciones Era, México, 1983.

HERNANDEZ, Laos, E. y Córdoba, Jorge, La Distribución del Ingreso en México, Cuadernos del CIIS, # 5, México, 1982.

HIRSCH, Joachim, "Elementos para una Teoría Materialista del Estado", en Críticas de la Economía Política Edición Latinoamericana, Números 12/13, Ediciones El Caballito, México, 1979.

HOLLOWAY, J. y Piccioto S., State and Capital. An - Marxist Debate, St. Martin Press, London, 1978.

IANNI, Octavio, El Estado Capitalista en la Epoca de Cárdenas, Ediciones Era, México, 1977.

LACLAU, Ernest., "Teorías Marxistas del Estado: Debates y Perspectivas", en Lechner, Norbert (compilador), Estado y Política en América Latina, Siglo Veintiuno Editores, México, 1981.

LENIN, V.I., "Acercá del Estado. Conferencia pronunciada en la Universidad de Suerdlov, el 11 de Julio de 1919" en Obras Escogidas (tres tomos), Editorial Progreso, Moscú, s/f.

"El Estado y la Revolución", en Obras Escogidas (tres tomos), Editorial Progreso, Moscú, s/f.

MARX, Carlos, "El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte" en Marx y Engels, Obras Escogidas (dos tomos), Editorial Progreso, Moscú, s/f.

"La Guerra Civil en Francia, en Marx y Engels, Obras Escogidas (dos tomos), Editorial Progreso, Moscú, s/f.

"Las Luchas de Clases en Francia de 1848 a 1850", en Marx y Engels, Obras Escogidas (dos tomos), - Editorial Progreso, Moscú, s/f.

"Prólogo de la Contribución a la Crítica de la Economía Política., en Marx y Engels, Obras - Escogidas, (dos tomos), Editorial Progreso, Moscú, s/f.

MARX, Carlos y Engels, Federico, La Ideología Alemana Crítica de la Novísima Filosofía Alemana en las Personas de sus Representantes, L. Feuerbach, B. Bauer y Stiner y del Socialismo Alemán en las de sus Diferentes Profetas. Ediciones de Cultura Popular, México, 1974.

"Manifiesto del Partido Comunista", en Obras - Escogidas, (dos tomos), Editorial Progresos, Moscú, s/f.

MONCAYO, Víctor Manuel, "El Estado, un Agente de Desvalorización del Capital", en Críticas de la Economía Política Edición Latinoamericana No. 16/17, Ediciones El Caballito, México, 1980.

MOSK A., Sandfor, "La Revolución Industrial en México" en Problemas Agrícolas e Industriales de México., No. 2, Vol. III, Junio de 1951, México.

NACIONAL Financiera, S.A. La Política Industrial en el Desarrollo Económico de México, México, 1971.

O'CONNOR, James, La Crisis Fiscal del Estado., Ediciones Península, Barcelona, 1981.

ORTIZ Mena, Antonio, El Desarrollo Estabilizador, Mimeo, s/f.

- PATTON Glade Jr., W., "Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas", en Problemas Agrícolas e Industriales de México, No. 1., Vol. XI, México, 1959.
- PEREYRA, Carlos, "México: Los Límites del Reformismo" en Cordera, Rolando (compilador), Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Serie Lecturas No. 39, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- POULANTZAS, Nicos, Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista, Siglo Veintiuno Editores, México, 1976.
- Estado, Poder y Socialismo, Siglo Veintiuno Editores, México, 1980.
- PRESIDENCIA de la República, Coordinación de Estudios Administrativos, Empresas Públicas, Colección Seminario No. 7, México, 1978.
- QUINTANA López, E.G. Balance y Perspectivas de la Política Energética Mexicana (1977-1982), Tesis Profesional, Facultad de Economía, UNAM, México, 1983.
- REYNOLDS, Clark W., "Por qué el Desarrollo Estabilizador" de México, fue en realidad desestabilizador (con algunas implicaciones para el futuro). El Trimestre Económico, Vol. XLIV(4), No. 176, Octubre-Diciembre de 1977, Fondo de Cultura Económica, México.
- ROSENZWEIG, Fernando, "El Desarrollo Económico de México de 1877 a 1911", El Trimestre Económico, Vol. XXXII, No. 127, Julio-Septiembre de 1965. Fondo de Cultura Económica, México.
- ROUVZAR C., Eugenio, La Economía Mexicana en vísperas de la Crisis Internacional de 1929, Tesis Profesional, Universidad Anahuac, México, 1975.
- RUIZ Durán, Clemente, Estado y Economía 1940-1954, Mimeo, México, 1979.
- RUIZ Durán, Clemente, "Crisis y Estado: Reflexiones sobre el Desarrollo Económico" en Economía - Informa No. 111., Facultad de Economía, UNAM, Diciembre 1983.

SAN JUAN Victoria, Carlos y Velázquez Ramírez, Salvador, "El Estado y las Políticas Económicas en el Porfiriato", en Cardoso, Ciro (coordinador), México en el Siglo XIX (1821-1910) Historia Económica y de la Estructura Social, Editorial Nueva Imagen, México, 1984.

SECRETARIA de la Presidencia, México a través de los Informes Presidenciales, Vol. 6, Sector Paraees tatal, y Tomo 4, Vol. 2, La Hacienda Pública, México, 1976.

SOLIS, Leopoldo, La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas. Siglo Veintiuno Editores, México, 1985.

SECRETARIA de la Presidencia, Criterios Generales de Política Económica y Ley de Ingresos y Egresos de la Federación para el Ejercicio 1983, México 1982.

TELLO, Carlos, La Política Económica en México, 1970-1976, Siglo Veintiuno Editores, México, 1979.

TELLO Macías, Carlos, La Nacionalización de la Banca en México, Siglo XXI Editores, México, 1984.

THERET, Bruno y Wiewiorka, Michel., Crítica de la Teoría del Cadipitalismo Monopolista de Estado., Editorial Terra Nova, México, 1980.

VALIER, Jaques, El Partido Comunista Francés y el Capitalismo Monopolista de Estado., Ediciones Era, México, 1970.

VILLARREAL, René, El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México, (1929-1975). (Un enfoque Estructuralista), Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

VINCENT, Jean Marie., "El Estado y el Marxismo Contemporáneo", en Críticas de la Economía Política Edición Latinoamericana, No. 16/17, Ediciones El Caballito, México, 1980.

"El Estado en Crisis", en Críticas de la Economía Política Edición Latinoamericana, No. 4., Ediciones El Caballito, México, 1977.

"Reflexiones Sobre el Estado y la Economía", en Críticas de la Economía Política Edición Latinoamericana, No. 2., Ediciones El Caballito, México, 1977.

WILKIE, James W., La Revolución Mexicana, Gasto Federal y Cambio Social., Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

WIRTH, Margaret, "Contribución a la Crítica de la Teoría del Capitalismo Monopolista de Estado", en Críticas de la Economía Política Edición Latinoamericana, No. 12/13 Ediciones El Caballito, México, 1979.

FUENTES DE INFORMACION ESTADISTICA

- BANCO DE MEXICO,
Indicadores Económicos (carpeta),
Serie Histórica,
México, 1983.

- Serie Histórica de la Balanza de Pagos,
1970-1978,
México, 1983.

- CECERA, JOSE LUIS,
México en la Orbita Imperial,
Ediciones El Caballito,
México, 1973.

- CORDERA, Rolando y Clemente Ruiz Durán,
Apéndice Estadístico Estado-Economía,
Mimeo, México, 1979.

- CONSULTEC,
Estadísticas Básicas de la Economía
Mexicana, 1978-1982,
México, 1983.

- DE LA MADRID, H. Miguel.,
Segundo Informe de Gobierno 1984,
Sector Política Económica.
Presidencia de la República,
México, 1984.

- EL COLEGIO DE MEXICO (Editor)
Estadísticas Económicas del Porfiriato.
Fuerza de Trabajo y Actividad Económica
por Sectores.
México, s/f.

- GREEN, ROSARIO
El Endeudamiento Público Externo de México
1940-1973,
El Colegio de México.,
México, 1976.

- HERNANDEZ LAOS, E. y Jorge Córdoba.
La Distribución del Ingreso en México.,
Cuadernos del CIIS, No. 5., Centro de
Investigaciones para la Integración
Social., México, 1982.

- NACIONAL FINANCIERA, S.A.
La Economía Mexicana en Cifras,
México, 1978.

La Política Industrial en el Desarrollo
Económico de México,
México, 1971.

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
Coordinación de Estudios Administrativos,
Empresas Públicas,
Colección Seminario No. 7,
México, 1978.

- SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.
Dirección General de Estadística.
IX Censo Industrial 1971, datos de 1970,
Empresas de Participación Estatal y
Organismos Descentralizados, México, 1974.

X Censo Industrial 1976, datos de 1975,
Empresas de Participación Estatal y Orga-
nismos Descentralizados,
México, 1976.

- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
10 Años de Indicadores Económicos y Socia-
les de México., México, 1983.

El Papel del Sector Público en la Economía Nacional,
México, 1982.

Información sobre Gasto Público, 1970-1980,
México, 1983.

Sistemas de Cuentas Nacionales de México,
Tomo I, Resumen General.
México, 1981.

- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
La Minería en México.,
México, 1981.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
Información sobre los Ingresos Gubernamentales., 1970-1980,
México, 1982.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO,
Cuenta de la Hacienda Pública Federal.,
Varios años de 1970 a 1982, México.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO,
Economic and Financial Statistics,
México, 1983.
- VILLARREAL, RENE.
El desequilibrio externo en la industrialización de México, (1929-1975). Un enfoque estructuralista., Fondo de Cultura Económica,
México, 1976.
- WILKIE, JAMES W.,
La Revolución Mexicana, Gasto Federal y Cambio Social., Fondo de Cultura Económica
México, 1978.