

1
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL TIEMPO HISTORICO DE LA ACCION ESTATAL
EN MEXICO: EL PERIODO DE LUIS ECHEVERRIA
(1970-1976)

T E S I S

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

P R E S E N T A :

RINA AGUILERA HINTELHOLHER



MEXICO, D. F.,

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

EL TIEMPO HISTORICO DE LA ACCION ESTATAL EN
MEXICO: EL PERIODO DE LUIS ECHEVERRIA
(1970-1976)

	I N D I C E	PAGINA
INTRODUCCION		
CAPITULO	1. RAICES Y CULMINACION DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR.	
	1.1. Características del Desarrollo Estabilizador.....	2
	1.2. El Agotamiento del Desarrollo Estabilizador	12
	1.3. Evaluación y Consecuencias del Desarrollo Estabilizador	15
	1.3.1. Evaluación	15
	1.3.2. Consecuencias	18
CAPITULO	11. NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: EL DESARROLLO COMPARTIDO	
	2.1. Fundamentación Política del Gasto Gubernamental	26
	2.2. Necesidades Estructurales de la Sociedad...	36
	2.2.1. La Nueva Orientación del Gasto Público	38
	2.2.2. Política Fiscal y la Distribución del Ingreso.....	50
	2.3. Medios de la Nueva Estrategia Gubernamental	57
	2.3.1. La Reforma Administrativa	58
	2.3.2. La Reforma Política	66

I N D I C E

PAGINA

CAPITULO		
	III. ORIGEN DEL CONFLICTO EMPRESARIOS-GOBIERNO	
	3.1. Incremento de la Actividad Económica del Estado.....	75
	3.2. Reforzamiento de la Actividad Económica del Estado: La Acción de las Empresas Públicas.....	79
	3.2.1. La Actividad del Estado Mexicano en la Economía 1971-1976.....	85
	3.2.2. La Diversificación de las Empresas Estatales 1971-1976.....	87
	3.3. El Desacuerdo Empresarial con el Gobierno	107
	3.3.1. Intentos de Descentralización Industrial.....	108
	3.3.2. Impuesto de Lujo del 10%	109
	3.3.3. Transferencia de Tecnología.....	112
	3.3.4. La Creación del FONACOT y la Iniciativa de la Escala Móvil de Salarios.....	114
	3.3.5. El Sistema de Control de Precios	119
	3.3.6. El Control de las Importaciones...	123
	3.3.7. La Ley de Asentamientos Humanos...	127
	IV. CONSECUENCIAS DEL DESARROLLO COMPARTIDO	
	4.1. Incremento del Déficit Público.....	138
	4.2. La Devaluación del Peso.....	142
	4.3. El Debilitamiento del Gobierno ante los Empresarios.....	150

INDICE

PAGINA

CAPITULO	V. CONCLUSIONES	156
	ANEXOS	162
	BIBLIOGRAFIA	168

INTRODUCCION

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

El propósito de esta investigación es analizar la acción gubernamental en el periodo de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), desde una perspectiva económica, política y social con objeto de identificar los factores que produjeron reacomodos en la sociedad y conflictos entre la clase empresarial y el gobierno.

En el periodo de referencia, desde sus inicios, se desencadenan problemas con la clase empresarial, a consecuencia del proyecto reformista planteado por el nuevo jefe del poder ejecutivo, el cual consiste en crear las condiciones para un nuevo modelo de crecimiento económico que revierta la concentración del ingreso propiciando una mayor intervención del Estado en la economía para distribuir con equidad la riqueza producida socialmente.

Lo que el Presidente Echeverría pretende con su Proyecto Reformista es modificar el modelo de acumulación vigente hasta la década de los años sesenta, orientándolo no sólo hacia el logro de mayores tasas de crecimiento y mayor eficiencia productiva, sino también para alcanzar un reparto justo de la riqueza.

Desde esta perspectiva, durante el sexenio Echeverría se adopta un proyecto de índole reformador, que tiene como finalidad, erradicar las injusticias sociales existentes, las cuales son expuestas en el mensaje de toma de posesión del 10. de diciembre de 1970. Su proyecto de gobierno, sin embargo, no es aceptado por las clases dominantes y los desacuerdos en ellas se agudizan. El resultado final de este proceso, es la crisis económica que enfrenta el país en 1976 y que desemboca, en el estancamiento de la actividad económica, la inflación y la devaluación de la moneda. Aunado a lo anterior, están los acontecimientos que provocan desequilibrios y modificaciones en otros órdenes de la sociedad, que no pueden considerarse simples expresiones del acontecer económico. Ejemplo de tal situación, son los intentos de desestabilización que intenta con su reacción el capital privado.

Durante el periodo 1970-1976, el Estado asume un papel creciente al través de medidas concretas en la actividad económica, aumentando su capacidad de iniciativa y de organización política y económica, jugando así, un papel importante en la conformación y consolidación en la producción y relaciones capitalistas.

De tal suerte, que el papel desempeñado por el Estado le confiere un alto grado de autoridad política frente a la -

clase empresarial; el significado a nivel ideológico es fuente de legitimidad. Cualquiera que fuese el patrón de acumulación, su mantenimiento o necesidad de cambio, la burocracia política encontró formas de expresión ideológicas. Es decir, antes era el desarrollo estabilizador, en tanto, que el período que se analiza es el desarrollo compartido, para definir y justificar la presencia del Estado en la dirección del proyecto de desarrollo capitalista.

La nueva estrategia de mayor intervención del Estado en la economía, si bien tiene su centro en la inversión pública y en la generación de un déficit creciente, se inscribe en un conjunto complejo y diversificado de acciones. Ello permite diferenciarla de la intervención estatal de los años sesenta. Sin embargo, cabe señalar que hubo continuidad en algunos aspectos y el uso de instrumentos aplicados para su ejecución, - también coinciden con los del desarrollo compartido, refuerza el gasto público como palanca de desarrollo, sin sustraerlo - de lleno los criterios ortodoxos del propio desarrollo estabilizador.

La reorientación que marca la política echeverrista busca reforzar la base del consenso político del Estado y detener el deterioro y la inconformidad social y política de los años sesenta. Para ello se puso en práctica la política cono

cida como "apertura democrática" que, sin hacer concesiones - de fondo a la oposición, tenía una faceta de encauzamiento - del gasto público, así como intentos redistributivos del ingreso que elevaron rubros del gasto social, entre otros la - educación, el empleo y el apoyo al campo.

Es importante destacar que esta investigación enfatiza las relaciones dadas entre el Estado y la clase empresarial, para lo cual se analizan los momentos conflictivos y en que - medida las resistencias de la clase dirigente para aceptar la política orientada al reformismo, se debieron, entre otras co - sas, tanto a su falta de voluntad política como situaciones - de tipo estructural, es decir, no desarrollarse como fuerza - constructora capaz de participar como protagonista, no con ac - titudes de presión y especulación.

Para fines de exposición, el trabajo se organiza de la siguiente manera. En el capítulo primero se analizan las características del desarrollo estabilizador, con el cual se lo - gra mantener la paridad del peso, así como el control de la - inflación, logrando mediatizar las demandas salariales. Con este modelo de política económica se propician privilegios pa - ra el capital privado, sacrificando a la clase trabajadora y la agricultura, dando como resultado la inconformidad de la - sociedad civil.

Asimismo, se estudia el agotamiento del desarrollo estabilizador a partir de las condiciones estructurales que se encuentran en la década de los años sesenta.

En el capítulo segundo se analizan las condiciones prevalentes en el momento en que Echeverría asume el poder. Se exponen los objetivos primordiales de su programa con el que trata de persuadir a las clases sociales, hacia la "justicia social". Se analiza la manera en que varió la política del gasto público, ya que fue necesario ajustarla de acuerdo a las necesidades que la sociedad tenía.

También se estudia cuáles son las dificultades estructurales para lograr el crecimiento económico: la política fiscal y la distribución del ingreso, con las cuales tiene presencia el Estado en la economía.

Asimismo, se analizan los medios de la nueva estrategia, es decir, las Reformas Administrativas realizadas que permiten al ejecutivo organizar su proyecto de gobierno, al mismo tiempo se inicia una Reforma Política como medio para dar paso a la "apertura democrática".

En el capítulo tercero se analiza el incremento de la actividad económica del Estado, lo cual permite situar el de-

sacuerdo con la clase empresarial. Se demuestra que durante el gobierno de Echeverría se promueve la inversión y se estimula la libre empresa para multiplicar las oportunidades de trabajo remunerativo para los mexicanos, sin desproteger los intereses del capital privado.

También se incorporan ideas sobre la participación del Estado Mexicano en la economía 1971-1976 en el que se dan a conocer el crecimiento de organismos como los descentralizados, las empresas de participación estatal, y los fideicomisos que actúan como instrumento de política económica en las áreas de alimentos, energéticos, transportes y comunicaciones entre otras.

En el capítulo cuarto, se estudian las consecuencias del desarrollo compartido, esto es, el incremento del déficit público, la devaluación del peso sucedida en 1976, así como el debilitamiento del gobierno ante los empresarios.

Se agregan en el capítulo quinto, las conclusiones del trabajo.

**CAPITULO I. RAICES Y CULMINACION DEL
DESARROLLO ESTABILIZADOR**

CAPITULO I. RAICES Y CULMINACION DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR

1.1. Características del Desarrollo Estabilizador.

Es importante mencionar en que consistió el desarrollo estabilizador, ya que ello permite analizar en una forma amplia lo que concierne a la política económica diseñada por el gobierno de Echeverría Alvarez denominada "desarrollo compartido".

El periodo 1956-1970 constituye la etapa de desarrollo estabilizador que tiene sus raíces a partir del año de 1956; caracterizándose por haber provocado un acelerado crecimiento del producto industrial, estabilidad cambiaria y lento crecimiento de precios y salarios.

Cabe señalar que "de 1955 a 1970, el sector de desarrollo más rápido fue el industrial (electricidad, petróleo y manufacturas) ... la agricultura disminuyó su tasa de crecimiento a 3% anual, por debajo del incremento de la población; en cambio, las manufacturas la aumentaron a 8.6% y a 9.2% respectivamente".⁽¹⁾

(1) Solís, Leopoldo. La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectiva. Ed. Siglo XXI. 16a. Edición. México 1987. pág. 169.

"En los sesentas hubo relativa estabilidad de precios; el índice implícito creció 3.6% anualmente en vez del 7.5% de los cincuentas. La estabilidad contribuyó a que no empeorara la distribución y también permitió un rápido desenvolvimiento de la intermediación financiera".⁽²⁾

Sin embargo, no obstante que el desarrollo estabilizador se adopta desde el gobierno de Ruiz Cortínez, es desde la época de Miguel Alemán, donde los problemas financieros empiezan a agudizarse. Miguel Alemán Valdés es uno de los primeros presidentes que promueve y apoya la industrialización y permite a México convertirse en un país "moderno". Cabe señalar que el objetivo de su gobierno es el crecimiento económico, de tal suerte que las actividades emprendidas estuvieron encaminadas a invertir en la estructura, lo cual beneficio a la industria y a la promoción de empresas nuevas y necesarias.

Durante su gobierno es necesario subir los precios, lo cual redundó en la acumulación de una gran reserva de dólares, pero cuando se quisieron comprar máquinas, tractores y otros tipos de mercancías, los precios en Estados Unidos habían subido de modo que la reserva de dólares acumulada resultó insuficiente. A esto, hay que agregar que los capitales salían provocando la devaluación, así como el descenso de las exportaciones, pues todos aquellos que fueron clientes de México du-

(2) ibid. pág. 277.

rante la guerra, con el cese de las hostilidades dejaron de serlo, Otro factor es la importación de productos alimenticios.

Estos fenómenos inciden de manera negativa en la balanza de pagos, y esto a su vez repercute sobre la reserva monetaria, que empieza a experimentar un deterioro cada vez más agudo. "La reserva monetaria que en diciembre de 1945 era de 372 millones de dólares, en diciembre de 1946 era de 273 millones, y en 1947 descendió hasta los 162 millones de dólares".⁽³⁾

Varias medidas son instrumentadas tratando de mejorar la situación; se elevaron los aranceles y se trató de restringir la importación, pero estas medidas no respondieron a las expectativas. Por tanto, se trató de fortalecer la reserva monetaria, para lo cual se contrataron varios empréstitos; unos con el FMI por 22.5 millones de dólares, y otros dos con el Fondo de Estabilización de Estados Unidos por 10 y 17 millones de dólares, los cuales fueron ineficaces para alcanzar el equilibrio cambiario deseado, haciéndose necesaria la devaluación.

Un año después, el 18 de julio de 1949, con una reserva

(3) Excelsior, mayo 5 de 1978.

de 84 millones de dólares, el Gobierno establece el tipo de cambio en 8.65 pesos por dólar, decisión apoyada por el FMI que aportó 12 millones disponibles en el Fondo de Estabilización de Estados Unidos. Con esta devaluación el peso pierde 78% de su valor respecto al asignado en 1940.

Durante este periodo el fortalecimiento económico es la base, que incrementó la producción agrícola y el desarrollo industrial, el cual empezó tratando de sustituir las importaciones. Entre las causas principales de la devaluación, se encuentran: la tendencia a la mayor elevación de los costos de producción internos con respecto a los externos, lo cual lleva a la elevación de los precios nacionales y a la pérdida de la competitividad de las mercancías mexicanas en el exterior.

Durante el gobierno de Adolfo Ruíz Cortínez, se propi--
cia que la intervención estatal se oriente a fomentar la producción de artículos esenciales; en tanto que el desarrollo industrial se consolidó y se sustentaron las bases de una futura estabilidad. Ambas actividades estuvieron encaminadas a lograr con el tiempo la integración económica y social.

Independientemente del desarrollo alcanzado, se anuncia en abril de 1954 que el tipo de cambio tiene nueva devaluación,

y que la paridad de 8.65 que habfa estado rigiendo hasta ese día, se transformaba a 12.50 pesos por dólar. Esta devaluación, la sexta en la historia de México, significa la reducción de la paridad del peso en 44.5% frente al dólar.

La anterior devaluación no corrige las causas del desequilibrio; la alta propensión a importar en cantidades crecientes. Por otro lado, el nivel general de precios aumenta rápidamente y la confianza en la futura estabilidad del peso se vió menoscabada.

Cabe señalar que en la devaluación de 1954 influyen la recesión de la economía estadounidense; la tenencia adversa presenta en la balanza de pagos, problemas que combinó con grandes pérdidas en la reserva monetaria debido a la disminución de las cantidades y del precio de los productos exportados, así como a las mayores importaciones, producto de la recuperación económica nacional en el segundo semestre de 1956, y a la fuga de capital poco antes de la devaluación.

Con la devaluación de 1954 sólo el grupo financiero es el favorecido, pues con esto se restringe en su nivel salarial tanto a los campesinos como al obrero, es por ello que es en este periodo cuando se empiezan a vislumbrar los factores que van a darle fuerza al capital privado, cierto es lo que mani-

fiesta Ricardo Uvalle: "Con la devaluación del peso el Estado cede políticamente frente al capital, ya que con la misma se instrumenta en México el predominio de la política monetaria sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal que grave más al capital y no al trabajo."⁽⁴⁾ No cabe duda de que es en este periodo cuando se logran los primeros inicios de hegemonía del capital financiero.

El sucesor de Adolfo Ruíz Cortínez, es Adolfo López Mateos (1958-1964), quien consideró que era necesario continuar fomentando el desarrollo pero a partir de entonces sería con estabilidad. Por ello con base en la situación económica del país que había cambiado sus características básicas en los dos últimos sexenios, buscó adoptar un sistema de planeación con la finalidad de lograr un mayor control sobre las inversiones del gobierno.

Durante este periodo se vislumbra un contexto de bajos salarios, desempleo generalizado, y altas tasas de explotación, a raíz del desplazamiento del centro de gravedad económico del campo a la ciudad, los asalariados urbanos iniciaron movimientos por reivindicaciones económicas inmediatas: los telegrafistas, tranviarios, petroleros, ferrocarrileros, maes-

(4) Uvalle Berrones, Ricardo. "El Estado y la Nacionalización de la Banca en México", en Revista de Administración y Política. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. UAEM No. 7, 1984. pág. 130. Subrayado nuestro.

tros y mineros lucharon por el alza de salarios.

Es en razón a estos movimientos, que el Estado responde de una manera pragmática. Se evitan huelgas con la intervención del arbitraje presidencial y del Secretario del trabajo; en determinados casos se negocia el incremento salarial. La burocracia sindical se moviliza oportunamente, promoviendo alzas generales de salarios, manifestando su adhesión al régimen y difundiendo una posición anticomunista. Se pretende con ello contener el descontento de las masas. Estas luchas alcanzan su punto crítico con el movimiento de los ferrocarrileros en 1958-1959. La culminación de ese episodio de lucha, desemboca en la represión generalizada y fortalece el "charrismo" sindical.

Es, por todo lo anterior, que se anuncia el descontento de la pequeña burguesía y las capas medias de la población. - El proceso de concentración de capitales desplazan a la pequeña y mediana empresa, que advierte que sus intereses no son favorecidos por la política estatal. De otro lado, el proceso de proletarianización de sectores de las capas medias, llega a vertebrarlos en movimientos que se han enfrentado al Estado, como en el caso de los médicos. Por otro lado "la inadecuación que existe entre el sistema educativo y el sistema productivo, produce entre los estudiantes una profunda insatisfac-

ción que constantemente llega a cuajar como movimiento de masas." (5)

Durante el gobierno de López Mateos es donde se localizan los cimientos de la hegemonía del capital financiero el cual, al través de la política económica de estabilización, consigue adquirir mayor fuerza. Por lo anterior, se puede afirmar que "A través del desarrollo estabilizador, el capital financiero influye de manera determinante en la política económica del Estado y los objetivos que persigue son: 1) mantener la paridad del peso; 2) controlar la inflación; 3) fomentar el ahorro; 4) no incrementar el precio de las mercancías y servicios que el Estado vende y otorga al capital y 5) 'racionalizar' el volúmen del gasto público". (6)

El periodo de gobierno de López Mateos ratifica el objetivo de continuar fomentando el "desarrollo" con estabilidad. Para lo cual, las modalidades adoptadas por su gobierno se encaminaron a propiciar una mayor participación del sector público en la economía; el impulso de las actividades industriales y el incremento de los programas de asistencia social entre otras medidas importantes.

(5) Mario Huacuja R. y José Woldenberg, Estado y Lucha Política en el México Actual, Ed. El Caballito, México, 1976, pág. 44

(6) Uvalle Berrones, Ricardo, op. cit. págs. 130-131

No es sino con López Mateos, cuando la intención de organizar y dar congruencia a la acción gubernamental se concreta con la creación de la Secretaría de la Presidencia. Por primera vez se habla de contar con un plan general de gasto público y de las inversiones del poder ejecutivo federal.

Con la meta de crear abundancia, se promueven las actividades agropecuarias que dan satisfacción a las empresas nacionales y el fomento de esta actividad continuo acelerando el ritmo de la industrialización.

Con las acciones realizadas durante la gestión de López Mateos se "promovió la reforma al artículo 123 para hacer partícipes a los trabajadores de las utilidades de las empresas y hacer más equitativa la distribución de la riqueza ... asimismo, comprendió la modificación al sistema de fijación del salario mínimo por región ... instalándose una Comisión Nacional para tal fin". (7)

Se entiende que el fortalecimiento de la confianza en el sistema bancario desde el principio de la década de los cuarenta, y los efectos de la Segunda Guerra Mundial sobre la industrialización del país, permitieron a México trasponer los umbrales de la primera etapa de desarrollo financiero con pre

(7) Fernández Santillán, José. Política y Administración Pública en México INAP. México, 1980. pág. 93.

dominio de las transacciones de significación puramente dineraria, y entrar a una segunda, representada por la creciente actividad generadora de ahorros del público y de las empresas, susceptibles de ser colocados a más largo plazo en el sistema bancario. Con ello, la actividad bancaria y el movimiento de capitales se vigorizaron al grado que, "la correlación de fuerzas entre los grupos financieros nacionales y extranjeros son modificadas al decretar el Presidente Díaz Ordaz la mexicanización⁽⁸⁾ de la banca, es decir, el Estado favorece a la burguesía financiera nacional en el plano político, ya que - concesiona en su favor los servicios de la banca."⁽⁹⁾

Es pues, concebible que esta política económica favorezca al capital privado y a una participación conservadora del sector público en la economía. Asimismo se sustituyeron las importaciones provocando el estancamiento del sector agrícola, agravando con esto el problema del empleo.

En este sentido el "Estado mantiene constantes sus es-

-
- (8) "La mexicanización que tiene sus antecedentes legales en 1961, consiste en pasar la mayoría del capital de las empresas a manos nacionales. En el traspaso generalmente interviene el Estado, en forma minoritaria, así como el capital privado nacional. Esta fórmula, además de significar una reorganización de funciones, hace menos vulnerables a las empresas transnacionales." Luna Ledezma, Matilde. "Empresas Estatales y Capital Privado en México, 1971-1976". Instituto Nacional de Administración Pública. RAP. No. 41. enero-marzo - 1980. pág. 34.
- (9) Uvalle Berrones, Ricardo, op. cit. pág. 132.

fuerzos por incrementar la acumulación del capital. No sólo crea economías externas en base a la ampliación de la infraestructura existente, sino que también impulsa a las empresas agrícolas e industriales privadas, mediante la oferta de fondos prestables del sistema financiero público. Protege a las industrias con aranceles cada vez más altos y con un mayor número de mercancías sujetas a los permisos de importación. Presiona para conservar prácticamente constantes los costos de la fuerza de trabajo. Permite la elevación de precios, y coadyuva al alza de las utilidades de las empresas particulares. Todo ello redunda en un dinámico proceso de inversión y en un descontento social creciente. (10)

1.2. El Agotamiento del Desarrollo Estabilizador

Es importante hacer mención de lo que significó la política económica durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, ya que el predominio del desarrollo estabilizador, como se manejó en el apartado anterior, propició grandes privilegios para el capital privado, en tanto que para la clase trabajadora y la agricultura fue necesario sacrificarlas, dando esto como resultado la inconformidad de la sociedad.

(10) Leal, Juan Felipe. México: Estado, Burocracia y Sindicatos. Ed. El Caballito. México, 1986, pág. 103.

Cabe mencionar que los resultados del desarrollo estabilizador son los siguientes: "1) deterioro de la autonomía del Estado ante la burguesía; 2) predominio de los criterios monetarios sobre la inversión y el 'bienestar social'; 3) consolidación del capital financiero como centro hegemónico de poder; 4) subsidios al capital a costa del endeudamiento de las empresas del Estado; 5) control de la inflación para mediatizar las demandas salariales; 6) auge oneroso de la industria a costa de la actividad agrícola; 7) endurecimiento del Estado ante los planteamientos democráticos de la sociedad civil y 8) mayor apertura a la inversión extranjera en la economía nacional".⁽¹¹⁾

Durante el período del Presidente Díaz Ordaz se impulsa en forma definitiva el fortalecimiento del capital financiero, logrando con esto que "las bases de su legitimidad social - sean peligrosamente erosionadas al gobernar con excesivos privilegios para el capital".⁽¹²⁾

El desarrollo estabilizador es un modelo económico que se desarrolla con desigualdad y desequilibrios estructurales; reconcentración del ingreso, acentuaciones de las diferencias de productividad intersectoriales e intrasectoriales, déficit público y comercial creciente, que entrañan el endeudamiento

(11) Uvalle Berrones, Ricardo. op. cit. pág. 132.

(12) Ibid. pág. 132.

externo y la corriente de inversión extranjeras igualmente creciente. En el nivel social, la tendencia al estancamiento del empleo productivo, se traduce en marginación de una parte creciente de la población, mientras que la urbanización agudiza los desequilibrios regionales.

También el sector descentralizado crece a fin de mantener alta la rentabilidad del sector privado y poder frenar la inflación. Con el gasto público se respalda al capital privado y de manera sobresaliente a sus principales proveedores, las grandes empresas privadas.

Es importante señalar, que durante el sexenio de Díaz Ordaz, se dan los primeros indicios de cambios favorables en la Administración Pública. Con el fin de reorganizarla, se crea la Comisión de Administración Pública en 1965. "La Comisión de Administración Pública, encargada de cumplir el mandato de la fracción IV del Artículo 16 de la Ley de 1958 ... se crea con las siguientes atribuciones: 1) coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social; 2) introducir dentro del aparato gubernamental técnicas de organización administrativa de las que resultarían estructuras convenientes para alcanzar objetivos futuros y 3) obtener una mejor preparación del personal de gobierno." (13)

(13) Fernández Santillán, José. op. cit. pág. 96

Al iniciarse la década de los años sesenta, la situación política interna mostraba signos de agotamiento ante el uso generalizado del recurso de la violencia que tuvo su momento culminante en la represión de 1968. La crisis se agrava con la intensificación de las tensiones generadas debido al creciente desempleo, la concentración económica y la falta de acceso a satisfactores básicos de alimentación, salud y vivienda. De tal suerte, que el periodo del Presidente Echeverría (1970-1976), significa la ruptura del modelo de crecimiento que se había apoyado el desarrollo capitalista en México desde mediados de la década de los cincuenta: el desarrollo estabilizador.

1.3. Evaluación y Consecuencias del Desarrollo Estabilizador:

Para efectos de exposición, a continuación se explican las implicaciones del desarrollo estabilizador con base en 2 ángulos: Evaluación y Consecuencias.

1.3.1. Evaluación.

A. El desarrollo estabilizador estaba encaminado a una orientación de política monetaria, esto es; a mantener la esta

bilidad del tipo de cambio y de los precios, dejando que las libres fuerzas del mercado determinaran la composición, decidiendo qué y cuánto producir y, por lo tanto, determinando la distribución del ingreso.

B. El desarrollo estabilizador no distribuye con justicia los incrementos de la producción, sino que, estos quedan en beneficio prioritario de los capitalistas. Asimismo, se puede apreciar que no adoptó medidas para contrarrestar la profundización de la dependencia económica del exterior, y tampoco combatió el subempleo y el desempleo. Lo anterior acentúa los desequilibrios regionales del país, fomentándose así, zonas económicamente desarrolladas, en detrimento de otras marginadas. El desarrollo desigual y combinado del capitalismo mexicano se acrecienta.

C. Otro problema que genera el desarrollo estabilizador es que, privilegia la política monetaria sobre la fiscal, por lo que, la primera, sin el auxilio de la segunda, provoca un incremento del déficit del sector público, ya que la política monetaria expansiva suple los recursos que el gobierno no obtenía vía la recaudación fiscal. Lo anterior demuestra que se opera una política monetaria que no daba apoyo pleno a la producción.

D. Otro punto importante consiste en que a la producción agrícola se le relega después de que aporta resultados positivos como el abastecimiento de la demanda nacional de alimentos, produciendo no sólo para el abastecimiento nacional, sino también para incrementar las exportaciones que aportaron recursos para importar equipo para el desarrollo industrial. El desarrollo estabilizador inicia de hecho, la descapitalización del campo y la crisis agrícola.

E. Otro de los problemas que se derivan del desarrollo estabilizador es que no equilibra el presupuesto del sector público, debido a que era parte de la política económica no gravar progresivamente los altos ingresos. Descansa, por tanto, en un sistema impositivo de carácter regresivo, el cual fomentó los déficit crecientes, mismos que fueron una de las principales causas generadoras del desequilibrio tanto del propio presupuesto del sector público, como de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

F. El déficit del sector público es cubierto mediante préstamos del exterior y nacionales, respectivamente, por lo que, la balanza de pagos y el presupuesto público, en vez de tender al equilibrio, acusaron una tendencia permanente a su profundización tanto por los servicios de ambas deudas como porque la deuda externa y la interna, además de autoalimentar-

se, llegaron a interinfluirse, de tal manera que el desequilibrio interno alimentaba al desequilibrio externo y ésta al primero.

1.3.2. Consecuencias.

La secuela del desarrollo estabilizador ocasionó contrastes y desigualdades que laceraron aún más la precaria política de bienestar que emprendió. Si bien es cierto que durante el gobierno de López Mateos se apoyó la creación de instituciones relacionadas con la protección de las clases no propietarias de los medios de producción, no fue suficiente para contrarrestar carencias. En efecto, del Instituto Nacional de Protección a la Infancia y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado son algunos de los organismos que cumplieron la función de paliar los estragos del desarrollo estabilizador. No obstante y a consecuencia del mismo, núcleos de la sociedad protestan y realizan movilizaciones en contra del gobierno. Es el caso de los ferrocarrileros y de los maestros. La respuesta fue la mano dura del régimen. El diálogo y la negociación fueron suplidas por el garrote y la represión. Los privilegios de las clases dominantes fueron defendidos a ultranza. No se vaciló en ningún momento en que el "orden y la tranquilidad" fuesen cuidadas hasta derrotar a los disidentes. El costo es, caro. La

sociedad recibió del gobierno escasos beneficios y a cambio - de ello era claro que los sectores financieros gozaban de la estabilidad fincada sobre las inconformidades.

La continuación del desarrollo estabilizador durante el gobierno de Díaz Ordaz agudiza la posición dura del Estado. La estabilidad de la moneda, la descapitalización de las empresas públicas al subsidiar ganancias privadas, el predominio de instrumentos financieros sobre los criterios fiscales, el déficit de la balanza de pagos, la concentración del ingreso, el aumento de la deuda interna y externa, así como el estímulo del ahorro privado sobre la inversión pública, ocasionan que los efectos nocivos del desarrollo estabilizador se reprodujeran. Díaz Ordaz dejó en manos de su Secretario de Hacienda y Crédito Público, Antonio Ortiz Mena, las riendas de la política económica.

De nada sirvió la creación de la Secretaría de la Presidencia durante el periodo de López Mateos. Su misión era orientar el trazo del gasto público. Sin embargo, los sectores financieros apoyan y aprietan para que el Secretario Ortiz Mena fuese el verdadero artífice de la estabilidad conservadora⁽¹⁴⁾ de la economía. La pinza del poder se cierra. El desa-

(14) "Esta combinación de políticas de conservadurismo fiscal y financiamiento del déficit público por el sector privado mediante transferencias de ahorros financieros (basadas en las crecientes tenencias de

rollo estabilizador consigue asegurar que la distribución del ingreso no fuera la prioridad fundamental. Los rezagos sociales aumentan. La tensión política también y la sociedad pierde confianza en el gobierno.

Las protestas sociales surgen. La primera de ellas es la de los médicos en el año de 1966. Su lucha es pedir aumento de salarios y mejora en sus prestaciones como trabajadores al servicio del Estado. La respuesta es no autorizar lo que pidieron. El Presidente Díaz Ordaz no acepta lo que se le solicita. El segundo es el movimiento estudiantil de 1968.⁽¹⁵⁾ La injusta desigualdad de la riqueza, la falta de oportunidades para progresar, salarios bajos, la falta de democracia y la postergación de las demandas, generan un enfrentamiento entre los estudiantes y las autoridades gubernamentales. Se evidencia la falta de diálogo y tolerancia para responder con negociación. La legitimidad del movimiento estudiantil es histórica. Sus reclamos por democratizar el poder y conseguir la justicia económica son testimonio de que el desarrollo es-

deuda pública por lo bancos y financieras) constituyó un elemento fundamental de la estrategia del 'desarrollo estabilizador'. El modelo mexicano recibió publicidad muy favorable como instrumento autocontrolado de estímulo al crecimiento en condiciones de inflación decreciente y ausencia de una reforma fiscal importante. ..." Reyndolds, Clark W. "Porqué el 'Desarrollo Estabilizador' de México fue en realidad - desestabilizador" en Revista Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica. Vol. XLIV (4) Año 1977. No. 176. págs. 1005-1006.

(15) "En 1968, siguiendo tendencias observadas en Nueva York y París, los estudiantes universitarios se lanzaron a las calles de la ciudad de México en protesta contra el Presidente y sus políticas. El resulta-

tabilizador⁽¹⁶⁾ no podía proporcionarlo. La cerrazón del gobierno y la falta de oportunidades para el progreso⁽¹⁷⁾ material, e intelectual de la sociedad, demuestra que el desarrollo estabilizador no cumple con fines de beneficio social.

Su énfasis en los aspectos financieros lo hacen volver la espalda a la sociedad. Los resultados son graves. El gobierno pierde consenso, legitimidad y los contrastes demuestran que la línea de la Revolución Mexicana en materia de bienestar social está trunca. Esto no lo reconoce el gobierno. La solución violenta dada al movimiento estudiantil demuestra la intolerancia para no escuchar y responder con argumentos políticos a demandas políticas. Por la cercanía del movimien

do fue un enfrentamiento con unidades paramilitares que causó muchas muertes en la Plaza de Tlatelolco, episodio que conmovió al mundo - en vísperas de la Olimpiada. Díaz Ordaz fue severamente criticado, y su Secretario de Gobernación se vio frente a un volcán social en peligro de erupción. Ibid., pág. 1008.

- (16) "La política de 'desarrollo estabilizador' no estaba resolviendo los múltiples problemas básicos afrontados por México, ... Su solución eficaz habría requerido grandes cambios de la política tributaria y de gastos públicos, y un equilibrio a largo plazo del sector externo. Infortunadamente, la apariencia de estabilidad hizo que los gobernantes pospusieran las necesarias reformas de la política fiscal y del tipo de cambio, pues sus beneficios parecían inciertos y los gobernantes temían que toda alteración del statu quo asustara al sector privado e hiciera huir el capital nacional y extranjero, lo que acabaría con el 'milagro'." Ibid. págs. 1000-1001
- (17) "Para entender el hincapié hecho por el gobierno de Echeverría en el 'desarrollo compartido' basta mencionar algunos de los problemas de la distribución de la riqueza nacional. El crecimiento ha sido rápido después de la segunda Guerra Mundial. El ingreso per cápita pasó de 150 dólares de 1950, o 375 dólares de valor corriente, a la cifra actual muy por encima de los 1000 dólares a precios corrientes. Pero esta triplicación del ingreso per capita no se distribuyó de modo uniforme entre la población, que desde 1950 aumentó a más del doble y ahora pasa de 60 millones de habitantes." Ibid. pág. 1010

to estudiantil, el peso mexicano debió postergar su devaluación. Desde 1969,⁽¹⁸⁾ las cosas en materia económica y financiera no andaban bien. Es hasta 1976 que se decide devaluarlo.

Conviene mencionar que en este contexto, el gobierno del Presidente Echeverría tiene que marcar una ruta distinta a la seguida hasta 1970. No es casual que el Secretario Ortiz Mena tenga que renunciar antes de que termine el periodo de Díaz Ordaz. Era urgente sustituirlo para empezar a modificar la orientación de la política económica. En su lugar se nombra a Hugo B. Margañ. También renuncia el Secretario de Agricultura y Ganadería Juan Gil Preciado. Echeverría, Presidente electo toma el control de la situación. La renuncia de los dos Secretarios demuestra que las consecuencias del desarrollo estabilizador son negativas. Los beneficios no se distribuyen y el campo mexicano empieza a transitar por una etapa de caída de la producción. La política financiera de Ortiz Mena contribuye a estancarlo y evitar que asegurara el abastecimiento de los alimentos.

(18) "La devaluación estaba fuera de duda. Sólo su momento de aparición se debatía. Aquí los expertos estaban confundidos, ya que pocos de ellos creían que Echeverría dejaría caer el peso durante los últimos meses de su ejercicio, aunque no había duda de que tal acción sería inmensamente favorable para su sucesor, ya que impediría que la carga política de la devaluación recayera sobre el nuevo gobierno. En realidad la devaluación debió haber ocurrido mucho tiempo atrás. Ibid. pág. 1013."

El desarrollo estabilizador fue vocero del "milagro mexicano". Se hizo "creer" a la población que el mero crecimiento de hasta 6.5% del Producto Interno Bruto, era signo de prosperidad, cuando los servicios de seguridad social estaban rezagados frente a requerimientos de la población. Que la paridad de 12.50 por dólar era triunfo a resaltar; que el control de la inflación en un "2.0" por ciento llegando cuando - mucho hasta "2.9" por ciento era alentador. Pero los sueldos y los salarios siempre estuvieron bajos.

El desarrollo estabilizador fue instrumento que los sectores financieros tuvieron para asegurar posiciones de poder. La burguesía financiera consigue afianzarse. Influye en el diseño de la política económica y consigue que la sociedad no mejore sus condiciones de vida. El fin del desarrollo estabilizador es paralelo al aumento de las inconformidades políticas y sociales. Su objetivo era favorecer sin restricción al capital privado. No reparó en que la falta de bienestar social era contraproducente. Su fin era salvar la paridad del peso frente al dólar, que no aumentara la inflación y que el "desarrollo" del país fuese producto de la inversión privada nacional, acompañada de préstamos⁽¹⁹⁾ conseguidos en el exterior.

(19) "... La mayor parte de los préstamos fue contratada por el sector público, aprovechando la reputación de estabilidad de la economía. Para 1970, la deuda pública externa acumulada pasaba de 7 000 millones de dólares, y los pagos de intereses se habían cuadruplicado en rela

Al final de cuentas, el desarrollo estabilizador es causante de problemas que estallaron con intensidad. Defendió - privilegios, auspició la antidemocracia, contuvo con mano de hierro las protestas, no accedió a las demandas sociales, agudizó privilegios en favor ⁽²⁰⁾ del capital privado e insertó - más en la dependencia económica, financiera y tecnológica al país. Fue además, causante de que la planta industrial del país no avanzara. Se ocupó solo de la industria doméstica, - no de fomentar los bienes de capital. En suma, estancó al país, intensificó la no democracia política y freno el desarrollo sano y balanceado de la sociedad.

ción con la situación existente en 1965. Sin considerar los pagos del principal, el servicio de la deuda representó durante el periodo del 35 al 95% de los préstamos nuevos. El país estaba corriendo de prisa para permanecer en el mismo lugar. Desde el punto de vista de la balanza de pagos, la apariencia de estabilidad era cada vez más engañosa. Ibid. pág. 1013.

- (20) "Durante la última mitad de los años sesenta, la política fiscal continuó favoreciendo la inversión privada interna y externa para mantener la ruta de crecimiento establecida en años anteriores. Esto comprendía incentivos fiscales y gastos públicos en infraestructura e industrias básicas (como el petróleo y la energía eléctrica) necesarias para la rentabilidad de las inversiones del sector privado. ... " Ibid. pág. 1004.

**CAPITULO II. NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO :
EL DESARROLLO COMPARTIDO**

CAPITULO II. NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: EL DESARROLLO COMPARTIDO

2.1. Fundamentación Política del Gasto Gubernamental.

Es importante señalar que las condiciones existentes en el país cuando el Presidente Luis Echeverría Álvarez recibe el gobierno, no eran las propicias, pues con el gobierno de Díaz Ordaz, se había deteriorado la imagen del Ejecutivo en virtud de los sucesos acontecidos en 1968, así como el deterioro de los salarios de los trabajadores. Es por ello que había que flexibilizar la presencia del Estado en la sociedad civil, eliminar las tensiones acumuladas en los conflictos anteriores, recuperar la soberanía nacional perdida ante el empuje imperialista, reconstruir vínculos con los sectores distanciados, devolverle al Estado iniciativa en la política económica, atender a la agricultura campesina, la cual había sido descuidada.

La sucesión presidencial de 1970 ocurre en un momento en que la legitimidad del Estado, la economía del sector externo y las finanzas públicas, se encontraban deterioradas y en situación crítica. Tales factores provocan conflictos sociales, los cuales desde el movimiento financiero de 1959 hasta la movilización estudiantil de 1968 habían sido disueltos.

violentemente por la fuerza pública, posteriormente los síntomas de descomposición del sistema político se manifestaron en Estados como Baja California, Sonora y Yucatán donde los procesos electorales convulsivos también fueron aplacados - por la fuerza militar, lo cual repercutió en el desgaste del régimen y un peligroso angostamiento de su base social de apoyo. "La elección presidencial de 1970, con el 34% de abstenciones, 25% de votos emitidos anulados y 20% de votos para otros partidos, reveló no sólo el carácter minoritario del PRI, sino la necesidad impostergable de un cambio en la forma de gobierno"⁽¹⁾

Así pues, en el inicio del régimen de Echeverría, se asume la tarea de "convencer" a las clases populares de que durante su sexenio se va a recomenzar las injusticias que se habían cometido durante la vigencia del desarrollo estabilizador. Es por ello que, mediante una serie de reformas favorables a las clases menos privilegiadas, se propone satisfacer sus demandas.

En el discurso de toma de posesión el 10. de diciembre de 1970, Echeverría manifiesta una postura hacia el cambio y lo reconoce como necesario para reconciliar al Estado con la sociedad. "Las necesidades y las esperanzas del país plan--

(1) Cordera, Rolando, et. al. Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1975. pág. 382.

tean un reto a los mexicanos de nuestro tiempo. Por la Revolución hemos afirmado la libertad ciudadana, la paz interior, el crecimiento sostenido y nuestra capacidad de autodeterminación frente al exterior. Sin embargo; subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad económica del desarrollo." (2)

Cabe señalar que "Entre 1960 y 1969 la deuda pública externa a más de un año se incrementó de 842 millones de dólares a 3511 millones ... Para 1970 este endeudamiento había - llegado al 64% de los créditos contratados (560 millones de dólares) ... los cuales fueron dedicados a cubrir las amortizaciones de la deuda previamente contraída. El endeudamiento progresivo es consecuencia inevitable de una política fiscal que determina un bajo nivel de ingresos en el sector público. Si entre 1940 y 1960 el gobierno fue capaz de canalizar el 40% de sus ingresos a las inversiones públicas aun cuando en promedio tales ingresos fueron menores del 11% del PNB, ello se debió a los escasos recursos orientados al beneficio social." (3)

Esto nos demuestra, sin lugar a dudas, que el Lic. -

(2) "Mensaje a la Nación, pronunciado por el Presidente Luis Echeverría", Revista Tiempo. Vol. LVIII Núm. 1492. 7 dic. 1970. pág. 11

(3) Cordera, Rolando, et al. op. cit. pág. 379

Echeverría estaba consciente de que el modelo de desarrollo - estabilizador estaba agotado, por lo que era necesario buscar nuevas bases de legitimación del Estado, reforzando su autonomía relativa frente a las clases sociales, particularmente - frente a las que conforman el bloque dominante.

En su mensaje a la Nación el día de la toma de posesión, se advierte el propósito de lograr una mayor equidad de la - riqueza, de tal suerte que se cumplan los postulados de la Revolución Mexicana.

Señala asimismo que "Alentar las tendencias conservadoras que han surgido de un largo periodo de estabilidad, equivaldría a negar la mejor herencia de nuestro pasado. Repu---diar el conformismo y acelerar la evolución general, es en - cambio, mantener la energía de la Revolución." (4)

Así pues, el Presidente Echeverría "reconocía dos de - los retos más importantes que debía atender durante su ges---tión: en primer término, la orientación del proceso de desa---rrollo económico y, en segundo, los problemas derivados de - una estructura estatal cada vez más autoritaria." (5)

(4) "Mensaje a la Nación, op. cit. pág. 11

(5) Puga, Cristina, et. al., Evolución del Estado Mexicano (consolidación 1940-1983), Tomo, III, Ediciones el Caballito, México 1986, págs. 159-160.

De tal suerte que lo anterior, aunado al deterioro existente en las relaciones entre el gobierno y la sociedad por los acontecimientos sucedidos en 1968, da como resultado la urgencia de responder a estos retos, por lo que "Echeverría propuso dos grandes ejes de política gubernamental, la llamada apertura democrática y el esbozo de una nueva política económica."⁽⁶⁾

"Así en busca del diálogo a partir de la autocrítica y la apertura el gobierno encontró en el seno de las clases dominantes el desarrollo de una 'crisis de confianza' que ten-
dió a concretarse en una renuncia sistemática a aceptar cualquier reforma fiscal mínimamente significativa y, en menor medida, en un rezago de la inversión privada que ... se vio -
acompañado en algunos casos por una especulación abierta."⁽⁷⁾

Cabe señalar que el movimiento estudiantil de 1968 fue mucho más que la resolución de un pliego petitorio ... este movimiento significó la manifestación de grupos sociales marginados de la gama de canales de comunicación propios del sistema político mexicano de entonces."⁽⁸⁾

(6) Ibid, pág. 160

(7) Cordera, Rolando, et. al., op. cit. pág. 416

(8) León, Samuel y Germán Pérez. De Fuerzas Políticas y Partidos Políticos. pág. 102.

En el Ejecutivo es en quien recaé la acción de lograr - que exista la "armonía" entre el Estado y la Sociedad, luego entonces la posición de Echeverría demuestra que tiene intenciones de cumplir con tal objetivo, el cual consiste en lograr que desaparezcan las asperezas producidas durante el sexenio de Díaz Ordaz y velar por los intereses de la sociedad. "El Ejecutivo, como supremo depositario de la Administración Pública, es el encargado de unir al Estado y a la Sociedad, - es el 'gobierno en acción' y es el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado." (9)

Cabe señalar que el objetivo central del gobierno de Echeverría consiste en reforzar el sistema de dominación, pero proveyéndolo de mayores márgenes de legitimidad y democracia política.

El movimiento de 1968 dejó claramente expresado que uno de los logros fundamentales de los gobiernos anteriores especialmente del "desarrollo estabilizador", era "fortalecimiento y expansión de las clases medias, ... así pues, la inteligencia identificó ... rápidamente las causas del 68; desechó las formas tradicionales de interacción sociedad-Estado y vaticinó, en términos económicos, pero también políticos, la -

(9) Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. (La formación del régimen presidencial de la Administración Pública), Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1984, pág. 109.

muerte del pacto social sobre el que se edificó el 'desarrollo estabilizador'".⁽¹⁰⁾

Estaba consciente Echeverría, en que su programa de gobierno reformista, sería para el "pueblo", ya que el había destacado privilegios derivados del desarrollo estabilizador "Ser revolucionario es aceptar una responsabilidad permanente y anteponer a los afanes de lucro, las ambiciones de poder y los instintos destructivos. Revolucionario es ... el digno servidor público, el soldado leal y el dirigente íntegro; el campesino y el obrero laborioso; el maestro, el científico, - el artista y el estudiante entregado noblemente a sus faenas. También lo es el empresario nacionalista y con visión social".⁽¹¹⁾

Así pues, el régimen de Luis Echeverría busca modificar el modelo de acumulación existente, por lo que se propone orientar ese modelo hacia el logro de mayores tasas de crecimiento y mayor eficiencia productiva. "Desde los primeros días de la campaña electoral de Echeverría se hizo obvio hasta qué grado la sobrestimación ideológica de las posiciones individuales había ocultado a esos círculos liberales y de izquierda los requerimientos objetivos que exigían un cambio en el régimen político nacional. Quienes habían previsto la confirmación y la prolongación del despotismo autoritario del go

(10) León, Samuel y Germán Pérez, op. cit. pág. 105.

(11) Mensaje a la Nación, op. cit. pág. 13. Subrayado nuestro.

bierno saliente fueron sorprendidos por el programa del candidato oficial, el cual prometía modernizar las estructuras económicas y reformar las estructuras políticas del país."⁽¹²⁾

Es importante señalar que Echeverría se presenta como un severo crítico a la política económica seguida en los últimos regímenes de la Revolución, "se hizo el descubrimiento oficial de la otra cara del 'milagro mexicano'. Muy pronto se pudo observar que se trataba de un intento serio de modernizar el país; una y otra vez se insistió en la necesidad de reexaminar el proceso político y económico de los últimos dece años, para introducir en él, los cambios necesarios."⁽¹³⁾

Como ya se mencionó con la política económica de los anteriores regímenes presidenciales benefició de manera importante a los sectores empresariales. La nueva política de Echeverría impacta a estos y de ahí, que surgan confrontaciones entre el gobierno de Echeverría y los empresarios. (tema a tratar en el capítulo tercero).

De lo anterior se desprende que reconoce la existencia de un alto grado de marginación económica y social de amplias capas de población nacional. Promete a lo largo de su sexenio, que se impulsaría la creación de nuevas fuentes de traba

(12) Cordera, Rolando, et. al. op. cit. pág. 368

(13) Ibid. pág. 369

jo, dando paso a la descentralización industrial y apoyando regiones atrasadas, así como propugnando por justa distribución de la riqueza.

"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 ... para lograrlo, es preciso igualmente distribuir: distribuir el bienestar y la técnica."⁽¹⁴⁾

El mismo Echeverría reconoce que había existido una política de acrecentar el capital sin preocuparse por alentar también rubros sociales "las inversiones deben llegar a donde son más necesarias: al campo, a la infraestructura, a la obtención de bienes de capital, a empresas en que se requiera ocupar abundante fuerza de trabajo."⁽¹⁵⁾

"A escasos meses de su arribo al poder, se publica de manera extraoficial el programa económico del gobierno de Echeverría, en el cual se destacaban los siguientes objetivos básicos:

- a) crecimiento con distribución del ingreso;
- b) reforzamiento de las finanzas públicas y del sector

(14) Mensaje a la Nación, op. cit. pág. 12

(15) Ibid. pág. 12

paraestatal.

- c) reorganización de las transacciones internacionales y reducción de la deuda externa;
- d) modernización del sector agrícola y aumento del empleo;
- e) racionalización del desarrollo industrial."⁽¹⁶⁾

Con base en lo anterior, "se ... reorienta a la estrategia seguida hasta ese entonces, a fin de recuperar la iniciativa de los aparatos de Estado y de la propia política económica como instrumento de cambio que, de algún modo, implicaba que el poder alcanzado por la clase empresarial y en especial por el gran capital monopolista dominado por los intereses extranjeros no afectara la consecución de tales propósitos."⁽¹⁷⁾

Se enarbola entonces, un "proyecto burgués reformista, ... el cual buscaba establecer o crear las condiciones para el funcionamiento de un nuevo modelo de acumulación que no se apoyase exclusivamente en la concentración del ingreso. Este proyecto, que pretendía estabilizar la economía vía mayor intervención estatal y atender las demandas populares básicas, podía, en algún momento, entrar en contradicción con el proyecto impulsado por el gran capital."⁽¹⁸⁾

(16) Saldivar, Américo. Ideología y Política del Estado Mexicano. (1970-1976). Ed. Siglo XXI. México 1976, pág. 94.

(17) Ibid. pág. 94.

(18) Ibid. pág. 82.

2.2. Necesidades Estructurales de la Sociedad.

Como ya se manifestó, hasta la década de los sesenta se produjo una desigual distribución del ingreso, que repercutió sobre la capacidad de consumo de las capas mayoritarias de la población. Esto da como consecuencia, la pérdida de dinamismo en el mercado interno, en un momento en que la situación recesiva amenazaba seriamente el desarrollo de la industria.

Por otro lado vemos, que también la posición del sector externo se veía amenazada, ya que considerando "que para 1970 la deuda pública externa se acercaba ya a cerca de 3000 millones de dólares, la situación de la balanza de pagos, al no contarse con la contribución 'equilibrante' de los ingresos por exportación de bienes agrícolas; se hacía cada vez más difícil". (19) De tal suerte que lo anterior preocupaba al régimen de Luis Echeverría, es por estos motivos que desde sus primeros meses de gobierno se implantaron reformas a fin de lograr su solución.

Entre las primeras medidas que se creen pertinentes en realizar es la de la reforma fiscal, ya que tenía como finalidad "Reforzar nuestro sistema fiscal porque ha sido un sistema fiscal conscientemente débil desde el punto de vista de

(19) "Lineamientos de Finanzas Públicas Nacionales" discurso de H. Márquez, en el Mercado de Valores, año XXXI Núm. 2, 30 de diciembre de 1971 citado por Américo Saldivar en Ideología ... op. cit. pág. 95.

la recaudación y de la legislación, en beneficio de un fenómeno de integración industrial muy conveniente para el país."⁽²⁰⁾

"El sistema fiscal es de los sistemas clasificados en el mundo en el tercer grado de los países con menos cargas fiscales y, dentro de estas menores cargas fiscales, nosotros, en la lista de países, no estamos en la primera línea, estamos más bien en los últimos países de la clasificación de menor carga. Por eso vino una modificación de tipo fiscal. No es modificación fiscal profunda digamos, pero sí para captar alguna cantidad mejor del ahorro interno del país."⁽²¹⁾

La finalidad de que se diera un crecimiento económico con redistribución del ingreso consistía en reducir los desequilibrios sectoriales y geográficos del desarrollo, esto daría como resultado conseguir una repartición más equitativa del ingreso entre los diversos estratos de la población, lo que necesariamente suponía una mayor participación del sector trabajo en el producto nacional: un desarrollo más equilibrado y armónico de los distintos sectores y ramas productivas, y una mayor canalización de los elementos de modernización económica y social a las áreas y regiones deprimidas, incorporando a sus habitantes al ritmo general del desarrollo,

(20) Ibid. pág. 92

(21) Ibid. pág. 23

Asimismo, la estrategia de redistribución debería permear cada uno de los campos de acción de la política económica, esto es abarcar las disposiciones laborales, la política de salarios y las medidas de seguridad social; las medidas orientadas a promover la descentralización industrial y a trasplantar, a las áreas deprimidas, el desarrollo agrícola moderno; los programas especiales de apoyo en favor de zonas o grupos humanos marginados; el creciente acceso a las oportunidades de educación y adiestramiento para el trabajo, y la extensión de los programas de salud pública, desarrollo rural y vivienda popular.

Es el gasto público el instrumento que va a permitir al Estado dar marcha a su programa de trabajo, tratando de lograr una justa distribución del ingreso.

2.2.1. La Nueva Orientación del Gasto Público.

Es importante señalar que el gasto público durante el periodo de Díaz Ordaz tuvo dos tendencias muy marcadas: una decreciente, en la que llegó a representar sólo 17.6% del gasto total del gobierno, durante los primeros años de su administración en la otra, este tipo de gasto llegó a constituir en 1970, el 28.1% del gasto total.

Las posibilidades de poner en práctica las políticas --
anunciadas el 10. de diciembre por Echeverría, fueron cancela-
das en su primer año de gobierno a causa de la severa restric-
ción del gasto público, ya que para hacer frente al incremen-
to de la balanza de pagos y a una situación deteriorada de -
las finanzas del sector público, se optó por la ortodoxia mo-
netaria, es decir, se redujó el gasto de inversión respecto -
al nivel que tuvo en 1970, llevándose al cabo una política mo-
netaria restrictiva.

"El intento por sanear las finanzas públicas origina -
que en 1971 el gasto público se contraiga drásticamente, lo -
que aunado a la retracción ya manifiesta de la inversión pri-
vada y a una serie de estrangulamientos presentes en el sec-
tor Industrial, así como a la crisis ya franca del sector -
agrícola, ocasiona que el PIB en términos reales crezca en so-
lo 3.7% frente al 6.9% logrado en 1970; esto, si bien mejoró
las finanzas públicas y dió un cierto equilibrio al sector ex-
terno, provocó un estancamiento económico significativo que -
cuestionaba en lo económico y lo político las intenciones ex-
presadas al inicio del régimen." (22)

"Con la política económica definida para 1971, se inicia
ba una de las contradicciones más importantes y no resueltas -
del sexenio; por un lado las carencias sociales no atendidas -

(22) Saldivar, Américo. op. cit. pág. 95

en lustros y la necesidad de darle un sostén más sólido a la economía nacional ampliando la infraestructura y promoviendo la producción básica, requería de una mayor acción del Estado, de incrementar en el gasto público y de una creciente participación del sector público en la economía. Por el otro, una política monetaria, crediticia y fiscal restrictiva que actuaba a contrapelo y que se veía imposibilitada para variar (a causa de la fuerza e intereses del capital financiero), y que, por lo demás, paradójicamente tenía una base de sustentación particularmente débil al descansar en el encaje que producían unos depósitos excesivamente líquidos para financiar el gasto público y no en los ingresos propios del Estado."⁽²³⁾

Es importante señalar que durante 1971 y 1972 no se produjeron demandas obreras exigentes en virtud de que el programa antinflacionario del régimen que se había basado en la contención del gasto público logro contener el crecimiento de los precios; "el índice del costo de la vida obrera pasó de 6% en 1970 a 3.1% en 1971. Sin embargo, tal política contraccionista cuestionaba seriamente el proyecto reformista del régimen, especialmente en lo que se refería a la mayor participación del Estado en la economía y en los planes de mejor distribución del ingreso y de creación de empleos, amén de que en cos-

(23) Tello, Carlos. La Política Económica en México 1970-1976. Ed. Siglo XXI. México, 1983. pág. 48

to político y económico era demasiado elevado frente a los resultados obtenidos."(24)

Es en respuesta a todos estos problemas que "en 1972 el gobierno se decidió a sacar a la economía de la recesión a base de expandir el gasto público, por la vía del incremento de la demanda, reactivar la producción mediante el uso de la capacidad instalada ociosa y generar así una mayor oferta de empleo."(25)

El monto del gasto público y su distribución durante - los tres primeros años de la administración, se resumen a continuación:

"El presupuesto de 1972, moderadamente expansionista al principio, fue objeto de ampliaciones 'tanto en el gasto corriente como en el de inversión' en el curso del año (el monto del gasto ejercido fue 20.6% mayor al autorizado por el - Congreso). La política monetaria liberó recursos importantes y el financiamiento bancario al sector público y al privado - creció en forma acentuada con relación a 1971."(26)

(24) Saldívar, Américo. op. cit. pág. 118

(25) Tello, Carlos. op. cit. pág. 53

(26) Ibid. pág. 54.

Es importante señalar que el Secretario del Patrimonio Nacional insiste en la necesidad de liberar la política de - gasto y monetaria, ya que, de no hacerlo, se repetiría en 1972, el estancamiento económico de 1971. Así pues, el 14 de junio de 1972 se deja atrás la austeridad y el gasto público se libera.

Como consecuencia de lo anterior, encontramos que la actividad económica se reanima en 1972; la tasa de crecimiento del PIB resultó ser mayor al 7% en términos reales. El gasto público, acelera los programas de vivienda, las exportaciones, el turismo y el consumo privado son los factores más dinámicos de esta reactivación.

A pesar de la decisión de imprimir desde los primeros días de su gestión un gran impulso a la actividad productiva, el ejecutivo adopta una política económica restrictiva durante un período limitado. "Sabíamos que esta decisión entrañaba sacrificio, dificultaba la absorción de mano de obra y propiciaba actitudes de retraimiento por parte del inversionista. Preferimos, no obstante, arrostrar esos riesgos, porque la obligación del gobierno es ver hacia el futuro y no, por mantener una apariencia de prosperidad, lesionar en lo profundo nuestras posibilidades de desarrollo. Nos alentó la certeza de que, pasado este período y vigorosa etapa de expansión y de

incremento de las posibilidades de empleo." (27)

La iniciativa privada, por su parte, continúa atacando lo que para ellos era inadmisibile: la creciente intervención del Estado en la economía. Por lo demás, para ellos la causa directa de la inflación es el gasto público, que considera - excesivo. La escasa inversión privada, el rentismo, la política monetaria restrictiva, la especulación, el mayor proteccionismo a sus industrias y la situación crítica mundial no eran para ellos causas suficientes para explicar la inflación. Para este sector, la única causa es el excesivo gasto público. Ante la creciente inflación y las declaraciones de todo tipo, a fines de julio de 1972 el Secretario de Hacienda y Crédito Público presenta un nuevo programa de 16 puntos para combatir la inflación y busca la estabilización de la economía.

El programa antinflacionario tenía los puntos siguientes:

- 1) "Ajustar el ritmo del gasto total del sector público, revisando su estructura sectorial y limitando su financiamiento estrictamente a actividades no inflacionarias.
- 2) En el consumo del sector público, se reforzarán las políticas de pago oportuno, planeación y racionalización del abastecimiento.

(27) Echeverría Alvarez, Luis. Tercer Informe Presidencial, Revista Tiempo. Vol. LXIII. Núm. 1636 10 de septiembre de 1973. pág. 22

- 3) Se vigilara que el circulante crezca en proporción a la actividad real del país.
- 4) Financiamiento a las actividades productivas a corto plazo, principalmente agropecuarias, restringiéndose consumos suntuarios, operaciones especulativas y acumulación excesiva de inventarios.
- 5) Mayor empleo de la capacidad industrial y agropecuaria, para aumentar la oferta de alimentos, materias primas y bienes de consumo.
- 6) Estimular la inversión privada donde haya escasez de oferta.
- 7) Más vigilancia y control de precios, sobre todo entre introductores y distribuidores.
- 8) Orientación al consumidor para seleccionar consumos.
- 9) Estricta vigilancia sobre la relación entre aumento de precios y los aumentos en los costos.
- 10) Fomentar la formación de cooperativas de consumo rurales, sindicales y urbanas.
- 11) Se promoverán centros de oferta y consumo por asociaciones industriales.
- 12) Se racionalizará la exportación de alimentos, materias primas y artículos de producción insuficientes para la demanda interna.
- 13) Si es necesario, CONASUPO seguirá importando granos y otros artículos.

- 14) Se ampliarán las posibilidades de importar productos escasos en el mercado.
- 15) Se reducirán los controles y aranceles a la importación que influyen inconvenientemente en los precios.
- 16) Se propiciará una relación adecuada entre los aumentos en salarios y los incrementos en la productividad y el costo de la vida, con apoyo en el sistema de comisiones tripartitas."⁽²⁸⁾

Así pues, este programa antinflacionario se orienta a combatir la inflación para aumentar la producción y el fomento de mercancías de consumo generalizado.

Cabe señalar, que a pesar de los esfuerzos del gobierno para que se lograra cumplir con lo establecido, este programa no obtuvo los resultados que se esperaban, toda vez que esto solo hubiera tenido resultados a mediano plazo siempre y cuando la política monetaria, crediticia y fiscal no fueran restrictivas.

"Así la política monetaria restrictiva actuó de inmediato, dificultando la puesta en práctica del programa de los 16 puntos. En el mes de julio se elevaron las tasas de interés y

(28) Tello, Carlos, op. cit. págs. 66 y 67.

los rendimientos de los valores de renta fija: se premiaba, de esta forma, a los propietarios de bonos y pagarés, al tiempo que se limitaba el crédito para inversión y se argumentaba en torno a los peligros de la inflación que tendería elevar los sueldos, y aun el nivel del empleo."⁽²⁹⁾

Es pues a partir de 1970 a 1975 que el gasto público - excedió las fuentes disponibles de financiamiento no inflacionario. A partir de 1972 el crecimiento del gasto público fue tan grande y tan rápido que cada vez más hubo de ser financiado, aumentando el medio circulante cuyo cambio, es proporcional al PIB, se incrementó casi dos y media veces. Las alzas de precios resultaron una sobrevaluación del peso cada vez más acentuada, una tendencia mayor a importar y menor a exportar, y un déficit creciente de la cuenta corriente de la balanza de pagos que, a partir de 1974, alcanzó magnitudes sin precedentes.

Así pues, durante el régimen de Echeverría el gasto administrativo se mantuvo en 17.5% del gasto total.

"La expansión monetaria fue sustituida por el ahorro externo e interno. Solo con la expansión del gasto público de 1973-1975, a pesar de que la deuda externa se duplicó en un -

(29) Ibid., pág. 66

lapso de tres años, fue necesario acudir a la expansión monetaria para financiar el déficit del sector público."⁽³⁰⁾

"... El desequilibrio entre el ahorro y la inversión no se había hecho patente abiertamente como consecuencia del déficit crónico de la balanza de pagos de los Estados Unidos, causado en parte por la guerra de Vietnam, lo que facilitó el endeudamiento externo y posponer las medidas necesarias para corregir el creciente desequilibrio de las finanzas públicas y la acentuada falta de competitividad externa de la economía mexicana."⁽³¹⁾

Es importante señalar, que si bien la política económica del gobierno de Echeverría tendía a una serie de reformas encaminadas a la existencia de una "justicia social", también es cierto que sus propósitos no fueron posibles al menos durante los dos primeros años de su gestión toda vez que durante los mismos "su gobierno transcurre en medio de la austeridad del gasto público, con el propósito ... de controlar el incremento de la inflación. De este modo, la actividad económica es fuertemente contenida al grado de calificar la situación de 'atonía' ... Lo anterior demuestra que en el seno del grupo gobernante predomina la influencia de ejercer la 'auste-

(30) Solís, Leopoldo. La Realidad ... op. cit. pág. 101

(31) Ibid. pág. 101

ridad' en el manejo del gasto público. Con ello la sociedad civil mexicana resiente el impacto de la 'disciplina' presupuestal y las desigualdades sociales se transforman en focos de tensión política. Surge el dilema del proyecto capitalista del Estado: por un lado, la política reformista no puede ejecutarse plenamente en el ejercicio del gasto público va en detrimento de la acumulación ampliada del capital." (32)

Así pues, "Echeverría decide romper con los moldes de la austeridad económica e impulsar el gasto público como palanca fundamental del desarrollo capitalista. Sin embargo, esta decisión implica la remoción del Secretario de Hacienda, partidario del control estricto del gasto gubernamental y en su lugar es nombrado José López Portillo, con el fin de dar caracteres reformistas al conjunto de las políticas." (33)

"El incremento del gasto público se dirige a atenuar el rezago existente en los renglones del bienestar social -Al mismo tiempo se reactiva la economía y los grupos empresariales tienen campo fértil para aumentar sus ganancias. Con el impulso del gasto público, el Estado participa activamente en la acumulación del capital, el sector de las empresas públicas -

(32) Uvalle Berrones, Ricardo, "El Estado y la Nacionalización ... op. cit. pág. 134.

(33) Ibid. pág. 134.

aumenta considerablemente su actividad en la economía, el grupo gobernante se torna más autónomo frente al capital y se atienden y resuelven peticiones salariales. En suma el Estado fortalece en su beneficio la dirección política de la sociedad." (34)

Así pues tenemos que la política del gasto público estaba encaminada al logro de una mejor distribución del ingreso, la inversión en los sectores básicos recayó en el sector público. Fue éste quien realizó las inversiones en el campo, en los energéticos y en el acero. Al mismo tiempo, para remediar los rezagos y carencias en obras sociales de diversos grupos y regiones, las inversiones de este tipo también se reanimaron a partir de 1972.

Los constantes aumentos en la base monetaria reforzaron primero (1972-1973) y amortiguaron después (1975), el efecto interno de las fluctuaciones en la actividad económica internacional.

La política de freno y arranque iniciada en 1971 completa su ciclo en 1976. A la política monetaria contraccionista, se une a finales de 1975, una política de gasto también contraccionista.

(34) Ibid.

Así, a principios de 1976, la austeridad monetaria provoca la contracción de los recursos del sistema bancario privado y una fuga constante de capitales hacia el exterior. La salida de capital y la consecuente presión especulativa contra el tipo de cambio, hicieron que la política contraccionista se recrudeciera.

2.2.2. Política Fiscal y la Distribución del Ingreso.

El gobierno de Echeverría detecta una serie de necesidades estructurales, por lo que, para solventarlas es necesario reforzar el sistema fiscal que se presentaba difícil desde el punto de vista de la recaudación y de la legislación, por lo cual estaba colocado entre los últimos países con menor carga fiscal.

Las modificaciones de política fiscal que se introdujeron fueron con el objeto de fortalecer las finanzas públicas, observándose tres fines básicos del gobierno: promover la actividad económica, contar con suficientes recursos para hacer frente al gasto público, sin que pesara sobre el endeudamiento exterior y lograr una mayor equidad impositiva.

En la declaración del Secretario de Hacienda y Crédito -

Público Hugo B. Margáin sobre la política económica del nuevo gobierno de México se puede apreciar una política correctiva a las estructuras con tendencias negativas del pasado, reconocía al igual que el Presidente Echeverría "Hemos vivido una época prolongada de crecimiento de la riqueza efectiva del pueblo, ya que persiste una distribución sumamente desigual del ingreso." (35)

Asimismo, Hugo B. Margáin reconocía que "Si contamos con el respaldo popular y con la inteligencia patriótica y comprensión de los sectores privados, podemos confiar en que se mantendrá la estabilidad monetaria y se reducirán al mínimo las presiones inflacionarias, alentar por el contrario, como algunos hacen, actitudes o críticas superficiales, no es sino un recurso estéril." (36)

Entre las medidas estructurales urgentes de la nueva administración mexicana necesarias para una estrategia de crecimiento económico con redistribución del ingreso que cayeron dentro del campo de acción de la política redistributiva fueron:

- a) "Reformar diversas disposiciones impositivas, con el objeto de captar recursos de los estratos superiores

(35) Banco Nacional de Comercio Exterior. México. La Política Económica del Nuevo Gobierno. México 1971. pág. 226

(36) Ibid. pág. 227

de ingreso con propósito redistributivos.

- b) Atacar directa o masivamente los problemas de las zonas deprimidas, a través de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas y el Plan Huicot, una especie de programa piloto para hacer frente a los problemas de los núcleos indígenas.
- c) Dar los primeros pasos para la modernización generalizada del desarrollo agrícola, a través de una nueva Ley Federal de Reforma Agraria, que incluye disposiciones no sólo en materia de tenencia de la tierra, sino en cuanto a la organización y planeación de la producción agrícola, el fomento de la producción industrial rural y el establecimiento de fondos financieros.
- d) Orientar en forma preferente hacia las áreas rurales y urbanas deprimidas los esfuerzos en materia de desarrollo de comunidad y vivienda popular, así como los programas de salud y de seguridad social.
- e) Fomentar una distribución regional más equilibrada de la actividad económica moderna, generadora de empleos remunerativos, a través del estímulo a la descentralización industrial.
- f) Reformar la operación del sistema educativo nacional, haciéndolo más comparable con las necesidades y objetivos del desarrollo, especialmente en las áreas de formación y capacitación de la mano de obra."(37)

(37) Ibid. págs. 70-71.

Por otra parte, el proceso de "desarrollo económico" y la explosión demográfica, contribuye en forma preponderante - al desempleo y subempleo de recursos humanos; en zonas urbanas y rurales. Este es un fenómeno común de todos los países atrasados, que se acentúa conforme su crecimiento tiende a ser mayor. En México constituye uno de los principales problemas a que se enfrenta la administración de Echeverría. Es, por esto, que la creación de empleos y el fomento laboral, recibe atención gubernamental, ya que su política procuraba hacer - llegar mayores ingresos a las clases pobres, en la reactivación de las actividades del sector agropecuario, y fomento al turismo y la descentralización industrial y el avance en el - proceso de sustitución de importaciones de bienes.

Aunque la desocupación constituye un gran problema en el medio urbano, en las zonas rurales se acentúa debido a la falta de oportunidad y a la práctica de cultivos de temporal. Para abatir esta situación, el gobierno federal puso en marcha - dos programas: uno de mano de obra y otro el programa de desarrollo rural.

El primero de ellos, además de proporcionar trabajo a - campesinos, tuvo como objetivo incorporar zonas marginadas de desarrollo del país. El programa de Desarrollo Rural, que engloba al proyecto arterias, tuvo un presupuesto de 200 millones de pesos, así pues, vemos que:

"La redistribución del ingreso obedecía no solamente a las necesidades de reforzar y mantener las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo en situación de crisis económica, sino que también se determinaba por razones de carácter político. Se debían atender mínimamente de los agrupados en el Congreso del Trabajo, a fin de no perder su apoyo a los planes gubernamentales." (38)

Así pues, vemos que una de las primeras medidas que se inició en el régimen de Echeverría consistía en reformar la legislación en materia de impuestos al ingreso (impuesto sobre la renta) para generalizar la aplicación del gravamen sobre las ganancias de capital.

Asimismo, se introdujo una tasa de 10% en el impuesto sobre ingresos mercantiles, para gravar el consumo de bienes y servicios suntuarios. Se elevaron también los gravámenes que inciden sobre los refrescos, autorizando el alza de sus precios para contribuir a financiar la reestructuración de la industria azucarera, los cigarros y otras bebidas alcohólicas.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público explicaba la coyuntura económica en que se encontraban el país la existencia de desequilibrios presupuestales, creciente endeudamiento

(38) Ibid. pág. 100

con el exterior, desnivel permanente y el aumento de la balanza comercial, junto a otros factores negativos como el contrabando, la alcabala y la corrupción.

Poco después el 8 de junio de 1971, con motivo de la reunión anual sobre México del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso celebrada en Washington, D. F., el Subsecretario de Hacienda explicaba a los organismos financieros internacionales que "para consolidar debemos contrarrestar los factores limitantes del desarrollo que se habfan venido acumulando. Es decir, el excesivo endeudamiento externo, la escasez de ahorro público y el creciente déficit de la cuenta corriente en la balanza de pagos... La consolidación resulta indispensable para mantener el tipo de cambio y la libre convertibilidad, principio que sostenemos con absoluta firmeza, por cuanto estamos convencidos de que son benéficas en el logro de la estabilidad económica interna: en particular la de precios que es una de las condiciones básicas para elevar el ingreso real de las clases campesinas y obrera."⁽³⁹⁾ Aunque poco después la realidad nos demostró que esto no fue posible, debido a una serie de presiones económicas que lograron romper con esta política.

En lo que se refiere a la política agraria, como ya se

(39) Tello, Carlos. op. cit. pág. 48.

mencionó Echeverría reconoció que en el campo mexicano donde se manifiestan los problemas más lacerantes de marginalidad social y económica, de atraso y miseria, por lo que se procedió a enfrentar el problema del sector agrícola mediante las siguientes reformas: Dos leyes fundamentales fueron promulgadas para fortalecer el desarrollo en el sector rural: Ley Federal de Reforma Agraria en abril de 1971, y la Ley Federal de Aguas en enero de 1972.

Por lo que se refiere a la política fiscal, cabe señalar que "el proyecto de reforma fiscal presentado por el Presidente Echeverría el mes de diciembre de 1970 era bastante moderado. Aun así, el sector empresarial representado principalmente por la CONCANACO, CONCAMIN, COPARMEX, y AMIS, veía con preocupación las modificaciones fiscales ... ya que según ellos la obtención de fondos fiscales debería hacerse no mediante el aumento de los impuestos, sino a través de la eficiencia en la recaudación; simplificación y claridad en el sistema impositivo; la no introducción de nuevas tasas; ... que la empresa mexicana estaba subcapitalizada y que las reformas le impedirían reinvertir utilidades en los renglones en que los necesitara."⁽⁴⁰⁾

Así pues, vemos que la reforma fiscal tenía sus bases en la necesidad del Estado por captar recursos internos para con-

(40) Saldivar, Américo. op. cit. pág. 98

tinuar invirtiendo, así como para ampliar el área estatal de la economía, en los casos en que se exige su intervención. Al hablar del presupuesto oficial para 1975 que ascendía a 298 mil millones de pesos, José López Portillo, Secretario de Hacienda, sostenía que las economías poderosas como la de Estados Unidos podía darse el lujo de frenarse. Pero en cambio - México no, ya que este país tiene que seguir recorriendo el camino de los grandes objetivos nacionales.

Asimismo, vemos que se produjo un triunfo político para la iniciativa privada, toda vez que el proyecto de reforma fiscal que había presentado el Presidente Echeverría a un mes de su mandato tuvo que ser modificado en el momento de ser presentado a la Cámara de Senadores, fue la única forma de que se realizara su aprobación final.

2.3. Medios de la Nueva Estrategia Gubernamental

En este apartado se analiza lo relacionado con la Reforma Administrativa y la Reforma Política, ya que estos fueron los medios de los que se valió el gobierno del Licenciado Echeverría Álvarez para poner en práctica su proyecto de gobierno.

2.3.1. La Reforma Administrativa

La administración pública trató de impulsar un desarrollo económico vigoroso y sostenido que diera como resultado - frutos equitativos, de tal suerte que se beneficiara a las capas mayoritarias de la sociedad.

El Estado, al través de su administración logra un "equilibrio" de las fuerzas políticas. Se mencionó en capítulos - anteriores, que durante la gestión del Presidente Luis Echeverría, la situación del país era crítica, desde décadas pasadas se advierte la existencia de problemas graves sin solución, a pesar del intento de poner en práctica un nuevo modelo de desarrollo que corrija la desigualdad en el crecimiento que se había manifestado durante los gobiernos que hicieron - hincapié en el "desarrollo económico", a lo cual López Mateos respondió con el modelo de desarrollo estabilizador, originando lo que más tarde se llamó el milagro mexicano.

Durante el sexenio de Echeverría se crearon varios organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Tal es el caso del "... Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT), que vendría a paliar los problemas de vivienda para los mismos; el Instituto Nacional del Consumidor, y el Comité Nacional Mixto de Protección -

al Salario, por mencionar sólo algunos." (41)

Consecuentemente, ello provoca la reorganización de la administración pública para garantizar la realización de los programas que se llevarían al cabo mediante la coordinación de esfuerzos y el uso racional de los recursos humanos y materiales.

En el año de 1971, la Comisión de Administración Pública (CAP) es sustituida por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, con el fin de realizar la coordinación global de los trabajos de Reforma Administrativa.

Para vincular los trabajos de la Reforma Administrativa con los objetivos y metas del gobierno, y con el propósito de hacer de la planeación una labor más participativa, se establecieron las Unidades de Programación, y se elaboraron las 'bases para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal para 1971-1976' (28 de enero) con ello se estableció el Plan Global de Reforma. (42)

(41) García Cárdenas, Luis. "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México". Instituto Nacional de Administración Pública. RAP. No. 54 abril-junio, pág. 326

(42) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, México. Ed. Porrúa, S. A. 4a. edición 1980, pág. 102

Asimismo, por acuerdo presidencial se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas, con la creación, en cada una de las dependencias gubernamentales, de Comisiones Internas de Administración (CIDA), como un esfuerzo por dar unidad y coherencia al programa de reforma administrativa. Estas comisiones contaban con el apoyo técnico de las Unidades de Organización y Métodos, (UOMS), a fin de que, mediante la participación de los responsables de los principales servicios, se estudiaran y propusieran las reformas que fueran necesarias en los organismos públicos y se establecieran sistemas comunes que propiciarán su eficiencia. A las Unidades de Organización y Métodos se les encomendó igualmente la asesoría técnica, el planteamiento y la ejecución de las reformas administrativas.

Asimismo, Echeverría propone la creación de la Comisión Coordinadora y del Control de Gasto Público, como mecanismo que permite "planificar" sectorialmente el desarrollo del país. Con ello se buscaba realizar la evaluación anual de los programas, cuyo sustento se da con la implantación del sistema de presupuesto por programas, buscando con ello mayor eficacia y eficiencia en las tareas gubernamentales.

"Posteriormente se dispuso que cada una de las dependencias del Ejecutivo estableciera unidades de programación, encargadas de señalar objetivos precisos de trabajo y formular

los planes concretos que permitieran alcanzarlos. Su adecuada coordinación permitió el establecimiento de un sistema de información que facilitó la toma de decisiones por parte de cada titular y del gobierno en su conjunto, proporcionando datos confiables a todos los sectores sociales."⁽⁴³⁾

La Dirección General de Estudios Administrativos se encargó de organizar "diversas reuniones con la representación de todas las dependencias del Gobierno Federal y del sector paraestatal. De estas reuniones surgió una serie de recomendaciones, con fundamento en las cuales se elaboró el proyecto intitulado 'Bases para el Programa de Reforma Administrativa de Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976' el cual se discutió con el Comité Consultivo de Asesores del Programa de Reforma Administrativa, el 21 de octubre de 1971. Posteriormente el programa fue sometido a la consideración del Presidente de la República ..."⁽⁴⁴⁾ quedando así integrado por once programas. Este plan señaló el marco de referencia para realizar reformas en materia de programación, gasto público, información y estadística, organización y métodos, bases legales de la actividad pública federal, recursos materiales, recursos humanos del sector público, procesamiento electrónico de datos, contabilidad gubernamental, y por último organización sectorial y regional.

(43) García Cárdenas, Luis. op. cit. pág. 327

(44) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma ... op. cit. pág. 102

Lo anterior fue instrumentado para dar coherencia y permanencia a la reforma administrativa, haciendo lo congruente con las nuevas exigencias del desarrollo.

"Dentro de las reformas sustanciales a la administración federal, destinadas a fortalecer y mejorar la participación del Estado en el campo económico y social, se emprendió la transformación de algunas dependencias con miras a elevar su rendimiento y a establecer vínculos de coordinación dentro de un claro propósito de programación sectorial."⁽⁴⁵⁾

Por otra parte, cabe destacar la transformación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria. Se pretende con ello, atenuar los fracasos anteriores de reforma agraria, presentándose como alternativa la colectivización, respaldada por la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. Así se inicia una nueva etapa de la Reforma Agraria Mexicana. Por tanto, "se crea la Secretaría de la Reforma Agraria para lograr el cabal cumplimiento de esta nueva etapa, referida fundamentalmente a la organización de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, siendo necesarios adaptar los instrumentos gubernamentales a las nuevas circunstancias del país, aunado a las insistentes demandas de las organizaciones campesinas."⁽⁴⁶⁾

(45) García Cárdenas, Luis. op. cit. pág. 327

(46) Ibid. pág. 327

Con el propósito de dar apoyo definitivo y de mayor alcance a la actividad turística del país, el Departamento de Turismo es elevado a la categoría de Secretaría, ampliando sus funciones, de tal suerte que tenía como objetivo, aprovechar el rico potencial turístico, así como promover con la mayor eficacia, la expansión y diversificación de la actividad turística, logrando con esto que el turismo externo como interno alcanzara metas de conveniencia humana, y que se obtuvieran ingresos de divisas mayores para que contribuyeran al equilibrio de la balanza de pagos.

"Ambos casos originaron la reforma de los artículos 10, 17 y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Asimismo se aprobaron las reformas a los artículos 26 y 28 de esa misma Ley, a fin de facilitar la reorganización interna de las dependencias, desconcentración de sus funciones y la simplificación de los trámites."⁽⁴⁷⁾

Por otro lado, tenemos que fue objetivo fundamental del gobierno de Echeverría aumentar las exportaciones no sólo de las materias primas, sino de los artículos manufacturados para financiar, sin ataduras, la compra de tecnología y maquinaria que no se producía en México, y para compensar con las ventas en el extranjero la pérdida de divisas que significaban la salida de dividendos, el pago de intereses y el costo de

(47) Ibid. pág. 328

los conocimientos que se requerían para el progreso.

En este sentido se dan pasos para asegurar la "independencia económica" del país. Se crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, como organismo encargado de fortalecer la planeación del comercio exterior.

Responde el Instituto a la dinámica del "desarrollo económico" requería divisas para satisfacer la demanda de importación de bienes, de inversión tecnológica materias primas y servicios; el conducto más apropiado para allegarse divisas era el comercio de exportación; por lo que era necesario fomentar la oferta mexicana así como la de productos manufacturados y semifacturados y propiciar la creación de nuevos mercados de exportación; era necesario orientar el gasto que el país realizaba por la importación de mercancías y servicios.

También se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología el 29 de diciembre de 1970 como organismo descentralizado, asesor y auxiliar del Ejecutivo Federal es la fijación, instrumentación y ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia y tecnología.

"Todo ello encaminado a la creciente necesidad de hacer de la administración pública mexicana el impulso de un desarrollo

llo económico y social equitativamente compartido". (48)

Se promulga, además en 1972 la Ley de Inspección de Adquisiciones y la Ley sobre el Registro de las Transferencias de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas ... Asimismo en un esfuerzo para introducir correctivos a la inequidad del sistema impositivo, el 29 de diciembre se aprueba la Ley que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implantó la técnica de presupuesto por programas para la presentación del presupuesto para el ejercicio fiscal 1970-1976.

En 1974, para asesorar el trabajo de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico, se estableció la Dirección General de Desarrollo Regional y, en 1975, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional.

En el periodo que se analiza se crean dos importantes organismos para la construcción de vivienda: en 1971 el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO) y el Instituto de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).

(48) Ibid. pág. 328

2.3.2. La Reforma Política

Este apartado tiene como finalidad el dar a conocer los motivos por los cuales se emprende el proceso de reforma política. Cabe señalar que al Estado corresponde la función de garantizar la paz social y el "equilibrio" político, reforzando así su presencia en la sociedad civil.

Desde los primeros días de la campaña electoral de Echeverría, se hizo obvio hasta que grado la sobrestimación ideológica de las posiciones individuales había ocultado a esos círculos liberales y de izquierda los requerimientos objetivos que exigían un cambio en el régimen político nacional. Quienes habían previsto la confirmación y la prolongación del despotismo autoritario del gobierno saliente fueron sorprendidos por el programa del candidato oficial, el cual prometía modernizar las estructuras económicas y reformar las estructuras políticas del país.

Así pues, tenemos que Luis Echeverría basó su campaña electoral en un proceso político denominado "apertura democrática". Bajo este signo, los hechos más señalados de su gobierno fueron ya como Presidente, la "apertura democrática" se emprende debido a los siguientes factores:

"1) Como consecuencia de la masacre del 10 de junio de

1971 en la que se utilizaron 'halcones' (fuerzas paramilitares entrenadas y protegidas por los mismos cuerpos policiaco-militares) se liquidó políticamente a personas identificadas con el expresidente Díaz Ordaz; 2) reanimación de la vida política en los medios pequeñoburgueses con la consabida cooptación de intelectuales afamados y de vieja tradición democrática; 3) aprovechando, sin duda, la crisis de hegemonía de Estados Unidos en América Latina de los años 1971-1972, hubo renovación de la política antimperialista negociada en razón de un trato más favorable (aunque el resultado haya sido poner a México en la tercera deuda nacional más importante después de la India y Brasil); 4) el apoyo al gobierno de Salvador Allende en Chile y la reacción del gobierno frente al golpe militar, lo que le dio prestigio internacional al mismo tiempo internamente, incluso entre las fuerzas de la izquierda tradicional; 5) después de los sucesos del 10 de junio fueron liberados la mayor parte de los presos políticos, principalmente los de 1968; 6) se dió una lucha sorda por renovar la dirección del 'charrismo' sindical, llegándose a auspiciar, por debajo de la mesa, el surgimiento de nuevos líderes."⁽⁵⁰⁾

La reforma política es una necesidad no sólo para garantizar el sistema en su dinámica actual, sino también la conveniencia para la burocracia política para mantenerse en y al frente del Estado.

(50) Rodríguez Araujo, Octavio. La Reforma Política y los Partidos en México. Ed. Siglo XXI. México 1986, págs. 47-48.

Uno de los principales obstáculos que presenta la aplicación de la reforma político-electoral se encontraba en las fuerzas del bloque gobernante: la diligencia sindical burocrática "la reforma política ... representa un momento de la lucha que se desarrolla en el marco general del sistema y de la sociedad y que se refleja en las propias filas de la burocracia gubernamental ... el enfrentamiento interburocrático mostraba las dificultades que tenía ésta para mantener la unidad y seguir recibiendo el consenso en el terreno político electoral y de la sociedad civil toda."⁽⁵¹⁾

Para finales de 1971, se asumía por el gobierno de Echeverría la necesidad de buscar en el plano político y con medidas legislativas un reacomodo de las fuerzas en tensión. Es decir, junto a las reformas que se venían realizando de manera paulatina en la mayoría de las esferas de la vida económica, tocaba ahora el turno a la acción política.

"Dentro de un proyecto de revisión y adecuación general del sistema electoral mexicano, se decretan durante el sexenio dos reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales (noviembre de 1971 y enero de 1973), que en su conjunto conforman lo que se denominó Nueva Ley Federal Electoral. Con ambas reformas se mostraba la preocupación estatal en el plano político e ideológico ampliando su influencia y funciones."⁽⁵²⁾

(51) Saldivar, Américo. op. cit. pág. 146

(52) Ibid. pág. 148

Las reformas político-electorales que fueron ejecutadas en el régimen echeverrista manifestaron la necesidad por parte del Estado y su burocracia política de recuperar la pérdida de legitimidad que había sido provocada por los acontecimientos del 68, así como la persecución política y policiaca contra los partidos y hombres de izquierda.

En lo que se refiere a la apertura democrática se "incluyó en un comienzo el intento de renovar el anquilosado aparato de control priísta; se destituyó al presidente del partido oficial, Manuel Sánchez Vite, aprovechando el debilitamiento de su posición cuando apoyó públicamente a Fidel Velázquez en Tepejí del Río, donde el líder sindical amenazó con recurrir a procedimientos anticonstitucionales para contener la insurgencia sindical. En su lugar fue nombrado Jesús Reyes Heróles, uno de los ideólogos más relevantes y prestigiados del régimen, quien se propuso atenuar los mecanismos verticales de control y permitir una mayor participación de las bases".⁽⁵³⁾

"De aquí el doble significado de la 'apertura': oxigenar el ambiente al nivel de lo ideológico y dar al Estado la oportunidad de recobrar y ampliar su base social erosionada para, con ello, proceder a la implementación de las reformas económicas y políticas"⁽⁵⁴⁾

De tal suerte, que "así en busca del diálogo a partir de

(53) Cordera, Rolando, et. al., op. cit. pág. 382

(54) Ibid. pág. 415.

la autocrática y la apertura el gobierno encontró en el seno de las clases dominantes el desarrollo de una 'crisis de confianza' que tendió a concretarse en una renuncia sistemática a aceptar cualquier reforma fiscal mínimamente significativa y en menor medida, en un rezago de la inversión privada que ... se vió acompañado en algunos casos por una especulación abierta."(55)

Así pues, la tarea que corresponde al gobierno de Echeverría es en el sentido que debe precisar las tareas a las que debe abocarse el PRI, al respecto Reyes Heróles apuntaba: "El desarrollo significa: mayores y mejores empleos; aumento en los índices de productividad; aumento en el ingreso nacional y en el ingreso per cápita; una mejor distribución entre regiones y clases del ingreso nacional; más altos niveles de progreso tecnológico; índices mayores de bienestar social, educación y cultura; mayor y mejor vida política movilidad social y política y una participación creciente de las mayorías en las decisiones fundamentales."(56)

"Con la Nueva Ley Federal Electoral se consuma la reforma política promovida por Luis Echeverría Álvarez. Juzgando por su contenido, era evidente que la intención estatal se --

(55) Ibid. pág. 416

(56) Saldivar, Américo. op. cit. pág. 146. Subrayado nuestro

orientaba menos a la creación de nuevos partidos que al fortalecimiento de los ya existentes. Ya en noviembre de 1972 Reyes Heróles reclamaba la necesidad de más partidos a efecto de que el PRI no siguiera 'peleando contra el viento' y cubrir el vacío político existente, sin caer en el pluripartidismo excesivo, 'disolvente y antisocial' (57)

La Reforma Electoral no había logrado su propósito de que se registrarán más partidos de oposición por lo que se demostró con esto la verdadera crisis política que vivía el país, siendo que uno de los objetivos de esta Reforma era que en las elecciones de 1973 se diera lo siguiente:

- "a) derrotar al 'partido de la abstención';
- b) fortalecer a los partidos de oposición
- c) mejorar la imagen y la credibilidad del PRI." (58)

Así pues, tenemos que en 1973 se observa un sorprendente declive de los partidos registrados tradicionales. Su papel como organizadores del consenso político e ideológico de las masas y de las propias clases dominantes se reduce de un modo considerable. Las reformas electorales de 1971-1973 no implicaron el que se redujera el espacio y la influencia política de los cuatro partidos del sistema electoral mexicano.

(57) Ibid. pág. 157

(58) Ibid. pág. 158

Los intentos del gobierno de Echeverría por lograr una mayor participación política de la sociedad se demuestran con los resultados electorales de 1973 que "... el PRI perdió - 683 500 votos en todo el país, no obstante que el padrón electoral había aumentado de una fecha a otra en casi medio millón. Solo en el Distrito Federal el Revolucionario Institucional consiguió apenas el 51.7% de los sufragios emitidos, convirtiéndose ... el PRI en un partido rigurosamente minoritario, al conquistar el voto de menos de la mitad de los electores posibles." (59) Como consecuencia, "la primera prueba de fuego a que se sometía la reforma política del sexenio mostró la ineficacia de la participación ciudadana a través de los - partidos registrados .. lo que se pudo apreciar fue que los partidos de oposición obtuvieron una mayor votación, si bien poco significativa como para constituir un cambio importante en el juego electoral." (60)

Si bien es cierto que "En la segunda mitad del sexenio se había definido ya toda la estrategia y alcances de la reforma política y de la 'apertura democrática'. En las elecciones de 1976 para la presidencia de la República el vacío de 'representatividad' no pudo ser remontado pese a los gran-

(59) Miguel A. Granados Chapa. "Dos concentraciones; política en la calle", Excelsior, noviembre 17 de 1973 citado por Américo Saldivar, op. cit. pág. 160.

(60) Análisis Político, vol. 5, núm. 120, 17 de mayo de 1976, pág. 159 citado por Américo Saldivar. op. cit. pág. 160.

des esfuerzos gubernamentales. Los partidos de la oposición leal al sistema cayeron para entonces en profunda crisis y - desprendimientos internos."(61)

De lo anterior se desprende que la reforma política tenía como objetivos primordiales lo siguientes: a) busca acercar al Estado con la sociedad; b) busca ampliar el consenso y la legitimidad; c) tiene como propósito iniciar una política de diálogo y participación, abriendo espacio de mayor representación política; d) consigue su fin en cuanto que el régimen redujó al menos para los partidos políticos, políticas de endurecimiento.

(61) Saldivar, Américo. op. cit. pág. 160.

CAPITULO III. ORIGEN DEL CONFLICTO

EMPRESARIOS - GOBIERNO

CAPITULO III. ORIGEN DEL CONFLICTO EMPRESARIOS-GOBIERNO

3.1. Incremento de la Actividad Económica del Estado.

Es importante hacer mención sobre el motivo por el cual fue necesario llevar al cabo una política económica que lógicamente repercutía en una actividad económica creciente, en este sentido el Presidente de la República manifestó: "El gobierno entiende el crecimiento económico como un instrumento al servicio del pueblo. Considera que el verdadero desarrollo, se mide por el nivel real de productividad, el equilibrio entre los sectores y su participación en el bienestar general ... Después de un largo periodo de expansión, México se enfrenta a un desafío. A pesar de nuestras grandes transformaciones, nadie podrá afirmar, que la prosperidad es ya satisfactoriamente compartida. Nadie podrá asegurar que nuestro progreso es armonioso, cuando el incremento del producto tiende a limitarse a unas cuantas zonas y es ratos sociales."⁽¹⁾

La finalidad del gobierno de Echeverría es promover la inversión y estimular la libre empresa dentro de la ley, ya que con esto se multiplicarían las oportunidades de trabajo remunerativo para los mexicanos, de tal suerte, que la ganan-

(1) Banco Nacional de Comercio Exterior, México. La Política Económica ... op. cit. pág. 275

cia no se apoyara únicamente en la sobreexplotación de la mano de obra, sino que hubiera un mejor aprovechamiento de sus aptitudes, aprovechando los progresos de la educación, la ciencia y la tecnología.

Lo anterior se demuestra con las palabras del Presidente Echeverría "Continuaremos impulsando la capitalización del país, a fin de alcanzar pronto una marcha autosostenida. La abundancia de mano de obra, las riquezas naturales que aún no hemos explotado y el mercado interno que estamos creando, ofrecen un extenso campo al ahorro y al espíritu de empresa."⁽²⁾

Por otra parte, la creciente espiral inflacionaria que empieza a manifestarse desde fines de 1972, cobra fuerza en la primera mitad de 1973, ocasionando un deterioro sensible del salario obrero y con ello del nivel de vida de las masas populares. De tal suerte, que el gobierno se enfrentó⁽³⁾ ante una doble presión "... por una parte, el enfrentamiento con sectores cada vez más amplios de la clase empresarial se hace más agudo, estrechando el espacio político para la implementación de las reformas que habían sido anunciadas al inicio y -

(2) Mensaje a la Nación ... op. cit. pág. 12

(3) "... el régimen enfrentaba también el descontento de capas crecientes de trabajadores que ante la agudización de la inflación presionaban por mejoras salariales y, lo que era más importante, en sectores estratégicos se empezaron a manifestar fuertes luchas por la democratización e independencia sindical, lo que cuestionaba uno de los pilares de sustentación del régimen: el aparato burocrático sindical encabezado por Fidel Velázquez." Saldívar, Américo. op. cit. pág. 115.

durante los primeros meses del régimen; un hecho significativo de ese estrechamiento lo fue la imposibilidad del régimen por implementar la reforma fiscal, ante la oposición unánime de la burguesía. Por la otra, la forma misma en como eran discutidas y negociadas las iniciativas de ley propuestas por el ejecutivo, da cuenta de la falta de espacio político que el régimen enfrentó. En efecto es a partir del 'incidente' de 1971 (que motivo airadas protestas de la iniciativa privada por no habersele consultado previamente las modificaciones fiscales implantadas en ese año...) ⁽⁴⁾

El crecimiento económico, es obvio, no beneficia a todos por igual. Si al predominio de las relaciones capitalistas de producción, que por sí solas determinan la distribución desigual de la riqueza añadiendo a esto, la contención de las demandas populares y una política económica orientada a fomentar el ahorro y la inversión, esto es una acumulación privada de capital, no puede entrañar la concentración de poder económico y su inevitable repercusión ideológica y política.

Es importante destacar que al centralizarse el capital, sus dueños incrementan su peso específico en la decisión política y en los medios de influencia ideológica. Unos cuantos monopolios transnacionales, cuyas inversiones en los sectores

(4) Ibid. pág. 119. Subrayado nuestro.

más dinámicos de la economía mexicana se han multiplicado varias veces, controlan las principales ramas de la industria de transformación, buena parte del comercio y fortalecen aceleradamente sus posiciones en la agricultura de exportación.

Ahora bien, para entender con mayor claridad *¿qué fue lo que implicó un mayor incremento en la economía del Estado?* considero pertinente abrir un apartado el cual nos permitira ver como fue dándose un crecimiento de las empresas públicas.

(3.2. Reforzamiento de la ~~Actividad~~ Actividad Económica del Estado: La Acción de las Empresas Públicas) En forma sencilla podemos decir que el periodo 1971-1976 se caracterizó tanto por la creación y ampliación de numerosos organismos de coordinación y de apoyo al proceso de acumulación, como por el incremento y la diversificación de la participación directa del Estado en la economía.

"La actividad pública en el periodo 1971-1976 se destacó por sus cuantiosas inversiones y por acelerar el proceso de mexicanización (~~remitirse~~ véase a la página 11 de este estudio). En esta forma, el sector público incrementó su participación en la producción del 15 por ciento en 1970 al 37 por ciento en 1976."⁽⁵⁾

(5) Declaraciones del Subsecretario de Recursos Naturales No Renovables, Excelsior, México, 18 de abril de 1976 pág. 4 y Análisis 74; la Economía Mexicana, Publicaciones ejecutivas de México, Grupo Editorial Expansión, México 1975, citado por Ledezma Luna, Matilde. "Empresas Estatales ... op. cit., pág. 34.

"A principios de 1976 entraron en vigor las leyes mineras; se otorgaba al gobierno el derecho exclusivo de exploración y explotación de minerales básicos usados en la producción de fertilizantes, así como del mineral de hierro y el carbón (en donde se ubican intereses privados importantes como los del grupo Alfa y la Industria Minera México), que forma parte de la industria siderúrgica, y la promoción de una mayor participación nacional (mexicanización)".⁽⁶⁾

3.2. Reforzamiento de la Actividad Económica del Estado: La Acción de las Empresas Públicas.

En este apartado se tiene como finalidad el abordar la importancia que tuvo la empresa pública en el inicio de la década de los setenta, ya que en su análisis podremos comprobar que es a partir del régimen de Luis Echeverría en donde los organismos y empresas públicas experimentaron un gran crecimiento ampliando y diversificando su producción en las áreas que ya participaba e interviniendo en otras nuevas actividades, esto nos va a permitir detectar por medio de la política económica llevada al cabo en el régimen echeverrista, el por qué, la actitud de los empresarios de que el Estado no participara en la economía mexicana.

(6) Luna Ledezma, Matilde. op. cit. pág. 34.

Como ya se ha señalado en capítulos anteriores la campaña de Luis Echeverría se plantea como parte de su proyecto de trabajo el fortalecimiento del Estado, ya que se encontraba deteriorado por lo acontecido en 68, así como por las contradicciones que se produjeron con la política económica llevada al cabo hasta 1970.

Así pues, vemos que el Presidente propone la consolidación del sector público de la economía, buscando la autonomía estatal frente al capital privado nacional y extranjero, obligando desde luego al Estado a que se diera un mayor endeudamiento externo para así poder resolver los problemas financieros, por lo cual la deuda exterior paso de poco más de 4 mil millones de dólares en 1970 a cerca de 20 mil millones a finales de 1976.

De tal suerte, que durante el sexenio que nos ocupa el Estado sostiene una política de amplia expansión económica, - al través de la creación de un alto número de empresas, que participaban en muy diversos campos de la actividad económica y social, así como la atención de diversas necesidades; de producción, distribución, financiamiento y coordinación, lo que provocó que la inversión del sector público haya crecido de 30 mil millones en 1970 a casi 100 mil millones en 1975; "en esos años (1970-1975) la inversión pública creció a una tasa mayor que la privada; lo que motivó que para 1975, el 45% del total

de la formación bruta de capital fuese ejecutada por el sector público (en 1971 la proporción de 3%)."⁽⁷⁾

Desde luego, lo anterior trajo consigo resultados de -
descontento del sector empresarial, provocando enfrentamien-
tos con el gobierno, por lo que el objetivo primero de este -
estudio es analizar la participación del Estado en la econo-
mía al través de los organismos y empresas públicas.

"El periodo 1971-1976 se caracteriza ... por un instru-
mento considerable de la tasa de crecimiento de la inversión
pública, que se inicia a partir de 1972. La inversión priva-
da, por otra parte, experimenta una contracción que origina -
una declinación de su tasa anual de crecimiento, de 9 en el -
periodo 1966-1971, ó 5 por ciento en 1971-1976, en tanto que
la inversión pública se encuentra de 3.3% a 11.5% en los mis-
mos periodos, variando la inversión extranjera de 9.4% a -
8.9%."⁽⁸⁾

En términos generales, "la participación del sector pú-
blico en la economía paso de 11.6% del producto interno bruto,
en 1970, al 17.2%, en 1975."⁽⁹⁾

(7) Tello, Carlos. op. cit. pág. 193

(8) Angeles, Luis. Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana, Ediciones el Caballito, México, 1978, pág. 133.

(9) Bueno, Gerardo M. Opciones de Política Económica en México Después de la Devaluación, Editorial Tecnós, México 1977, pág. 45.

Ya se mencionó que durante la administración de Echeverría, se dió una gran importancia al sector paraestatal, se reguló un renglón fundamental de toda empresa: las adquisiciones. Asimismo, se ejerció una especial vigilancia sobre las empresas y organismos del sector público.

De acuerdo con esto nació la Ley de Inspección de Adquisiciones con el objetivo de que le hiciera posible fortalecer los mecanismos de obtención de mejores precios, abatir problemas de sobre inversión, establecer programas anuales de adquisiciones y promover la creación de entidades encabezadas de las compras del sector público.

Paralelamente fue preciso establecer y ampliar el control que ejercía el Estado sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en materia de financiamiento personal, enajenación de bienes y muebles e inmuebles; para esto fue creada la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (10)

(10) Al respecto cabe señalar que en 1947 se crea una primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 31 XII 1947). Posteriormente debido al nuevo proceso de organización y control, se hizo necesario actualizarla al finalizar el año de 1965. Ley para el Control, por parte del Gobierno, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 4 I 1966). En 1970 se expide una tercera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 31 XII 1970) se incluía por primera vez las empresas de -

Quedando con esta Ley sujetos a control y vigilancia del Ejecutivo Federal los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal con excepción de las instituciones nacionales de crédito y auxiliares, las de seguros y fianzas, y las de docentes y culturales, también quedaron incorporados los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitante único del Gobierno Federal, que tiene por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para mercado.

Asimismo, se creó la Comisión Coordinadora de la Política Industrial del Sector Público, a fin de garantizar la eficiencia de las empresas que operaban en el sector; industrial, establecer sistemas que mejorarán su funcionamiento y coordinación, y resolver problemas de su administración y financiamiento.

A lo anterior cabe agregar el reglamento para controlar las importaciones del sector público, y la expedición de un acuerdo para normar la frecuencia y el contenido de la información que los directivos de los organismos y empresas debían

participación estatal minoritaria; también, el control se vió reforzado con la participación de funcionarios públicos en los Consejos de Administración. Ruiz Dueñas, Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. Análisis de una década. Ed. Trillas, México. 1952 págs. 24-26.

rendir a sus consejos de administración y a las dependencias gubernamentales encargadas de su control.

Además de la creación de diversos fideicomisos constituidos en Nacional Financiera y otras dependencias para propiciar el desarrollo regional y la descentralización industrial, el régimen de Echeverría estableció organismos y empresas como por ejemplo la Comisión Nacional Azucarera, Siderúrgica Lázaro Cárdenas -Las Truchas, Productos Forestales de la Tarahumara y Forestal Vicente Guerrero, etc.- Asimismo, se realizaron varias mexicanizaciones, entre las cuales destacaban la de Azufrera, Panamericana, Compañía Minera de Cananea, Telefonos de México, S.A., Motors Perferis, entre otras. (tema a tratar con mayor profundidad en el apartado 3.2.2.).

Asimismo, fue necesario abatir a intermediarlos y elevar los ingresos de los campesinos, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), adquirió en la administración de Echeverría un papel relevante. Su función, esencialmente reguladora del mercado reside en aumentar la capacidad de compra de los sectores de bajos ingresos en las zonas urbanas al través de precios bajos y garantizar las percepciones del sector campesino, así como evitar el abuso de los precios.

En suma, la administración de Echeverría amplió considerablemente la participación estatal en la economía del país,

controlando numerosas empresas y creando otras necesarias para impulsar el desarrollo económico de México y fortalecer su estructura de economía capitalista.

Por otro lado, vemos que se consolidó la Política de Energéticos con apoyo en el tratamiento unitario que en materia de energéticos se refiere, ya que fue creado el organismo denominado Comisión de Energéticos en febrero de 1973 en base al artículo 27 constitucional, junto con las facultades de la Federación para crear reservas de bienes y recursos naturales que se requerían en la producción de energía, y que tenía por objeto la prestación de un servicio público.

3.2.1. La Actividad del Estado Mexicano en la Economía. 1971-1976

La participación del Estado en la economía no es hecho reciente a los años setenta, sino que esta tiene sus antecedentes a partir de los años treinta, ya que "... pasan a ser atribuciones del Estado algunas actividades estratégicas de la economía nacional, produciéndose a raíz de la expropiación de compañías extranjeras un enfrentamiento entre el gobierno - con un gran apoyo popular - y grupos capitalistas nacionales y extranjeros. Se establecen así Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales; También se crea la Comisión Federal de -

Electricidad y el Banco de México ... Para fines de los años treinta, el Estado participa directamente en el petróleo, los ferrocarriles, la electricidad, la banca y la agricultura ... posteriormente en la petroquímica (1959) y en la industria eléctrica (1960)."⁽¹⁰⁾

"... Poco después se da un rezago a partir de los sesenta en algunos sectores estratégicos, no tanto así en el periodo 71-76 en donde se da un incremento en 1972 en el crecimiento de la inversión pública. (ver cuadro No. 1) Por otra parte la inversión privada se contrae originando que la tasa anual decline su crecimiento, de 9% en el periodo 1966-71, a 5% en 1971-1976, en tanto que la inversión pública se incrementa de 3.3 por ciento a 11.5% en los mismos periodos, variando la inversión extranjera de 9.4% a 8.9%."⁽¹¹⁾

Uno de los aspectos más importantes del sector público fue el crecimiento del subsector paraestatal, ya que "incremento su participación en el producto interno bruto de 8.3 por ciento, en 1970, a 11.2% en 1975, año en que representaba ya un elemento básico dentro de diversos factores de actividad económica, contribuyendo con el 12.5% de los ingresos tributarios, el 32.6% de la exportación de mercancías, el 38% de las

(10) Luna Ledezma, Matilde. op. cit. pág. 17

(11) Angeles, Luis. op. cit. pág. 133

importaciones y con más de la mitad de la inversión pública, la cual representó más del 50% de la inversión total del país." (12)

3.2.2. La Diversificación de las Empresas Estatales 1971-1976.

Cabe destacar que "para 1975, el déficit del sector público representó el 70% del total de los ingresos del mismo, siendo dos de los factores básicos de esta situación la política de precios de bienes y servicios de algunas empresas públicas, y la política tributaria que, aún ante los tímidos intentos para reformularlas, desataron fuertes críticas de grupos y organizaciones empresariales, lo que impidió tocar su proceso de acumulación creciente." (13)

Ahora bien, la política que buscaba ganar la legitimidad perdida, apoyándose en las clases mayoritarias, se reflejó en el crecimiento que tuvo la industria paraestatal, ya que se tenía como objetivo prioritario el abastecimiento de los productos básicos.

Es importante señalar que el conjunto de los organismos

(12) Luna Ledezma, op. cit. pág. 18

(13) Ibid. pág. 19

descentralizados, de empresas de participación estatal y fideicomisos actúa como instrumento de política económica⁽¹⁴⁾ en las áreas de alimentos, energéticos, transporte y comunicaciones, siderurgia, minería, comercio, turismo, servicios bancarios y de seguros, química, petroquímica, servicios sociales y asistenciales, para mencionar los más relevantes. Se puede decir entonces que: "La participación de las empresas públicas se orientó principalmente al fomento industrial: el 65% de la inversión en este sector se destinó a los energéticos (generación de electricidad y extracción y refinación de petróleo y gas) el 18% de la siderurgia y el resto a la minería y otras industrias."⁽¹⁵⁾ Sin embargo, ... los energéticos disminuyeron su participación relativa, aumentando la de otras actividades ... especialmente la siderurgia y los fertilizantes."⁽¹⁶⁾

(14) En los marcos del desarrollo capitalista, la empresa pública es un medio fundamental de la política económica, ya que contribuye a formar capital y a la redistribución del ingreso en beneficio del bienestar social. Además, ejerce una influencia positiva y benefactora en el mercado. En este sentido, coincidimos con Flores de la Peña en cuanto que "... la política económica estará orientada a encontrar mercados para el producto global que se obtenga con la ocupación total de sus recursos disponibles. Una economía desarrollada tiene una existencia de bienes de capital suficiente para absorber la mano de obra disponible y puede generar un alto ingreso per cápita, siempre y cuando sus recursos productivos estén totalmente ocupados al nivel tecnológico más alto de que se dispone y que se utilizará para disminuir el costo de los salarios crecientes dentro del costo primo". Flores de la Peña, Horacio. Teoría y Práctica del Desarrollo, Ed. Fondo de Cultura Económica México 1975, pág. 180. Lo anterior significa que la actividad económica del Estado no se explica sin el papel promotor de la Empresa Pública, al menos para el caso mexicano. Respecto al significado de la Empresa Pública como motor de desarrollo económico y social, consúltese La Empresa Pública de José Fco. Ruíz Massieu. Los capítulos II y III.

En lo que se refiere a la inversión pública, en particular lo concerniente a la petroquímica (entre 1970 y 1976) "... representó el 70% de lo que se había invertido desde que se inició esta industria en México; en tanto que la inversión en la minería representó un monto similar al total que se había hecho en los últimos años." (17)

Como anteriormente se señaló, se crean un número considerable de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comisiones y fideicomisos; se pretendió con ello actuar sobre el pesado aparato de comercialización en la industrialización de productos agrícolas y en la ampliación de la infraestructura en el campo. (Ver cuadro No. 2).

El incremento que experimenta la inversión pública en este sexenio, tiene gran peso en el endeudamiento tanto interno como externo. Los problemas de autofinanciamiento de la empresa pública se debieron principalmente a la tendencia decreciente de la generación de ahorro del sector público. Así, las empresas y organismos públicos tuvieron una gran influencia en el déficit del gobierno federal.

-
- (15) Villarreal, René y Villarreal R. de Norma Rocio "La empresa pública" en Bueno G. (coordinador), Opciones de política económica en México después de la devaluación, Editorial Tecnos, México 1977, pág. 86 - citado por Luna Ledezma, Matilde. op. cit. pág. 19.
- (16) Tello, Carlos. op. cit. pág. 194.
- (17) Ayala, José, et. al. "La crisis económica; evolución y perspectivas" en González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique (coordinadores) - México Hoy, Siglo XXI, Editores, México, 1979 págs. 75-76.

Por otro lado, tenemos que la participación del Estado tuvo una gran importancia en los servicios telefónicos, así como en nuevas áreas de la producción de alimentos, en el manejo de la producción del tabaco, se intentó controlar la comercialización de productos diversos e incrementó significativamente su participación en los medios de comunicación.

"Para 1975, de las 806 entidades registradas en la Secretaría del Patrimonio Nacional, el 14% eran empresas de participación estatal mayoritaria, el 5% empresas de participación minoritaria y el 40% eran fideicomisos." (18) (Ver cuadro No. 2)

"El impulso de la actividad pública en la economía durante 1971-1975 empieza a alterarse en 1976, ... ya que en la

(18) Angeles, Luis. op. cit. págs. 117-118

"Los organismos descentralizados son creados por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal y con patrimonio propio. - Sus objetivos son la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Las empresas de participación estatal son aquellas en las que el Gobierno Federal, institucionales nacionales de crédito, organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal, poseen acciones que representan el 50 por ciento o más del capital; también se considera en esta categoría aquellas empresas en las que el Gobierno Federal le corresponde la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo Administrativo u órgano equivalente, o designar al Presidente, director o gerente, o, cuando se reserva facultades, para vetar acuerdos de la Asamblea General de Accionistas u órgano equivalente. Mediante esta Ley de Control, tanto los organismos como estas empresas quedan sujetas al control y vigilancia del Ejecutivo Federal mediante las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, lo que supone que las directrices,

inversión pública se registra una tasa de crecimiento de 7 por ciento (5.1 por ciento en 1977), en tanto que en 1975 la tasa de crecimiento había sido de 24.1 por ciento; la inversión privada también acentúa su declinación de 2.8 por ciento en 1975 a 12.8 por ciento en 1977." (19)

Se ha mencionado que el gobierno dedicó los mayores recursos a ciertos sectores para reforzar la actividad económica, así pues, tenemos que en lo que se refiere a energéticos "de la inversión pública total, el mayor porcentaje (37.5%) se destinó al fomento industrial ... De la inversión en este sector, el 65% lo absorbieron los energéticos: generación de electricidad, extracción y refinación de petróleo y gas." (20)

Por lo que respecta al petróleo, "Entre 1971 y 1975 se duplicó la producción y refinación de petróleo, permitiendo que hasta finales del periodo que recuperara la autosuficiencia en materia petrolera ... Los términos a los que se traduce la actividad de PEMEX en el proceso de acumulación, en el

las decisiones y cualquier actividad que estas entidades desarrollan, están determinadas por el Estado. Las empresas de participación estatal minoritaria son aquellas en las que algunas entidades estatales poseen acciones que representan menos del 50 por ciento y hasta el 25 por ciento del capital; el control estatal sobre estas empresas se reduce a su registro en la Secretaría del Patrimonio Nacional y al nombramiento, por esta Secretaría, de un comisario." Luna Ledezma, Matilde. op. cit. págs. 20-21.

(19) Datos en base a CEPANAL, Naciones Unidas. Estudio Económico de América Latina. 1977. vol. II, julio 1978, pág. 629 citado por Luna Ledezma, Matilde, op. cit. pág. 22

(20) Ibid. pág. 22.

periodo 1971-1975, son los siguientes: Los subsidios a empresas privadas por medio de la producción y venta de energéticos y materias primas: el contratismo para diferentes tipos de operaciones: perforación, construcción venta de tecnología en los movimientos financieros internacionales y el proceso de internacionalización del capital, tienen particulares efectos en la desnacionalización de la producción y la ampliación de áreas de valorización."⁽²¹⁾

En cuanto a la Electricidad, durante "el periodo 1971-1975 se realizaron grandes inversiones en materia de energía eléctrica (44,000 millones de pesos) duplicándose la generación del fluido. De los recursos destinados a esta actividad, que representaron el 32 por ciento del total del fomento industrial, el 61 por ciento correspondió a créditos tanto internos (35%) como externos (65%)."⁽²²⁾

"En 1971, el Estado adquiere la única compañía eléctrica, que se encontraba en manos privadas, la Cfa. de Servicios Públicos de Nojales, y negocia la adquisición de acciones extranjeras, (canadiense) que tiene la Compañía de Luz y Fuerza del Centro."⁽²³⁾

(21) Ibid. págs. 23-24

(22) Ibid. pág. 24

(23) Ibid. pág. 25

En lo que se refiere a la siderurgia, la petroquímica y la química encontramos que "para 1970, en las actividades industriales el 3.1 por ciento de los establecimientos censados produjeron el 78.1 por ciento el valor de la producción industrial."⁽²⁴⁾

Por otro lado, "para 1970, la participación de las empresas extranjeras es ya significativa: de ellas proviene entre el 35 y 40 por ciento de la producción industrial, colocándose principalmente en las siguientes ramas: tabaco, productos de hule, química, productos farmacéuticos, productos de petróleo y derivados, maquinaria y equipo de transporte!"⁽²⁵⁾

"En el periodo 1971-1975 el Estado incrementó su participación en esta actividad mediante la formación e integración de empresas al sector público, inversiones, ampliaciones y financiamiento diversos a las empresas privadas que atravesaban por graves problemas financieros, siendo el ejemplo más crítico de este caso el de Fundidora Monterrey, que logró sostenerse con el apoyo del Estado, el capital extranjero y grupos financieros privados nacionales."⁽²⁶⁾

"Dentro de la actividad directa del Estado es de mencionarse el impulso que se le dió a la Compañía Siderúrgica Lázaro

(24) Trejo Reyes, Saúl, "La política laboral", en: Bueno G.M. (coord), - op. cit. pág. 150 citado por Luna Ledezma, Matilde op. cit. pág. 25.

(25) Ibid. págs. 23-24

(26) Ibid. pág. 27

ro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA); este proyecto había sido muy discutido por las empresas privadas que argumentaban que solo sus planes de producción podrían cubrir la demanda nacional sin necesidad de la intervención del Estado. Otro proyecto importante desarrollado en esta área en el sexenio, fue el del Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada. En ambos se dió entrada al capital privado, participando mínimamente, el primero, el Grupo ICA, con un peso de consideración en la industria de la construcción y uno de los mejor integrados y diversificados; en el segundo además del gobierno federal de Altos Hornos de México (empresa estatal), los principales grupos acereros: Alfa, Pagliai y Fundidora."(27)

* "En los primeros 5 años de la década de los setenta se formaron 17 de sus 35 empresas ... que tenía Altos Hornos de México, asociándose algunas de ellas al capital privado nacional ubicadas en la producción de bienes de capital y comercialización de los productos. Se constituyeron además, como organismos de coordinación y apoyo, el Instituto Mexicano de Investigación Siderúrgica y la Comisión de la Industria Siderúrgica."(28)

"En el periodo 1971-1976, el gobierno, al través de Guanomex, intentó adquirir los derechos exclusivos de importación

(27) Ibid. pág. 27

(28) Ibid. pág. 27

y distribución de productos agroquímicos, pero encontró fuerte oposición por parte de las compañías extranjeras involucradas, y a pesar de las críticas del sector privado por su incapacidad de producción, en 1975 el gobierno adquirió fertilizantes Fosfatados Mexicanos, empresa que había abierto algunas interrogantes sobre la consolidación lograda por el Estado en este tipo de producción."⁽²⁹⁾

Por otro lado tenemos que una de las nuevas paraestatales que contribuye a satisfacer las necesidades generadoras del país es la que se crea a finales de 1974, "... La Productora Nacional de Biológicos Veterinarios con la cual el Estado entraba a la producción directa en esta industria. Pero fue la empresa Productos Químicos Vegetales Mexicanos (Proquives), creada en 1975 para el control de la comercialización de la raz del barbasco, la que desató las presiones más fuertes por parte de las compañías extranjeras, principalmente las relacionadas con la producción de hormonas sintéticas; presiones que se incrementaron (logrando la adhesión de los capitalistas nacionales) cuando la empresa manifestó su decisión de entrar en la elaboración y exportación de productos farmacéuticos."⁽³⁰⁾

(29) Ibid. pág. 28

(30) Ibid. pág. 32

"La actividad pública en el periodo 1971-1976 se destacó por sus cuantiosas inversiones y por acelerar el proceso de - mexicanización. En esta forma, el sector público incrementó su participación en la producción, del 15 por ciento en 1970 al 37 por ciento en 1976, fomentando la formación de nuevas - empresas la gran mayoría en coinversión con el sector privado nacional y extranjero incluyendo la explotación y producción en los metálicos básicos y la explotación de minas metálicas, no metálicas y de yacimientos de sal, y adquiriendo paquetes de capital que se encontraban en manos de compañías extranjeras. Utilizando ambos medios, pasaron a su control empresas relacionadas con esta actividad en el campo de la comercialización con el exterior y otras empresas de apoyo como arrendamiento de equipo, de asistencia técnica, etc." (31)

Por otra parte, de las entidades del sector del comercio - destaca por su importancia en la economía nacional la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la actividad de esta se incrementa en el periodo 1971-1976, debido a que a mediados de los sesenta se empieza a sentir una aguda crisis agrícola, por otro lado, se produce un gran ascenso general de las luchas campesinas. Por tal motivo el 80 y el 90 por ciento de la inversión se destina a la rehabilitación de distritos de riego y otras obras de irrigación. Asimismo, CONASUPO man-

(31) Ibid. pág. 33

tiene operaciones de comercio agropecuario mediante la compra de granos e insumos tanto nacionales como del extranjero; fomenta la producción nacional de alimentos por medio de programas de apoyo a los productores de escasos recursos con la finalidad de auspiciar el desarrollo económico y social de la comunidad rural.

Lo anterior lo podemos comprobar con la asignación de sus recursos, ya que para "1970 1,200 tiendas al menudeo y tres fábricas; para 1975, el presupuesto se había elevado a 32,000 millones de pesos, operaba 2,800 centros de compra, 6000 tiendas al menudeo y 28 fábricas ..."(32)

En el área de alimentos, el sector paraestatal coordina las actividades de la industria azucarera, aunque cabe señalar que el desarrollo de la producción azucarera en los últimos años se caracterizó por un paulatino proceso de estatización ante el creciente desinterés del capital privado, proceso que se agudizó en el periodo 1971-1975, en el cual el Estado intentó sostener y dinamizar este tipo de producción que se enfrentaba ya a una severa crisis.

El Estado incrementa su participación en la producción de azúcar del 29 por ciento en 1970 a 42 por ciento en 1972 y

(32) Ibid. pág. 37

más 50 por ciento en 1975. "De 20 ingenios propiedad del Estado, existentes en 1969, para 1975 se encuentran registrados 32 en la Secretaría del Patrimonio Nacional. Muchos de ellos se habían pasado de manos privadas a organismos estatales como la Nacional Financiera y el Fondo de Fomento Ejidal; otros fueron creados en los primeros años de la década de los setenta." (33)

"A partir de diciembre de 1970, la administración de la industria azucarera es centralizada en una sola organización: La Comisión Nacional de la Industria Azucarera ... En 1975 se expiden dos decretos; en uno se reforman algunos artículos del decreto por el que se crea la Comisión Nacional de la Industria Azucarera y en el otro se declara de interés público la siembra, el cultivo, la cosecha y la industrialización de la caña de azúcar." (34)

La empresa pública en la actividad pesquera incrementa sensiblemente su participación en el Estado toda vez que "en el periodo de diciembre, de 1970-1975, se operó un crecimiento importante de la participación del Estado organizada bajo la empresa de Productos Pesqueros Mexicanos (PROPEMEX), formada en febrero de 1971 con participación privada y que absorbió

(33) Ibid. pág. 39

(34) Ibid. pág. 39

a las empresas del ramo que se encontraban bajo la administración del Banco Nacional de Fomento Cooperativo y de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX) y creó nuevas empresas. Para 1973 PROPEMEX representaba cerca de 30 por ciento de la captura comercial del país."⁽³⁵⁾

En lo que concierne a tabacos mexicanos esta es una empresa creada en 1972 de participación estatal mayoritaria, el Estado inició sus actividades en esta rama encargándose del financiamiento y compra venta del tabaco en rama, ampliando posteriormente sus actividades al empaclado, almacenaje y producción de plantas de tabaco.

"Se formaron en este periodo, como empresas estatales: Tabacos Aztecas, que se dedica al beneficio y empaque de tabaco, con 40 por ciento de capital extranjero; Exportación de Tabacos Mexicanos, empresa maquiladora de Tabaco en la que Tabacos Mexicanos tiene el 60 por ciento de las acciones, y la Exportadora de Artículos Mexicanos, 100 por ciento extranjera."⁽³⁶⁾

En lo que se refiere a los transportes y comunicaciones, dentro de estas estructuras son indispensables, toda vez que era necesario propiciar el sano crecimiento de la actividad -

(35) Ibid. pág. 40

(36) Ibid. pág. 40

económica del país, ya que este sector de transportes apoya el desarrollo del país, al permitir la fluidez necesaria para el transporte de personas y de toda clase de bienes, e incide en el crecimiento económico industrial y comercial, dando lugar a la consolidación de nuevos mercados, y contribuye a la descentralización industrial y a la satisfacción de necesidades de orden colectivo. Al respecto en el período que nos ocupa se expidieron tres decretos unos en 1972 y dos en 1976.

Cabe señalar que "en 1972 el gobierno federal adquiere el 100 por ciento de las acciones de la Corporación Mexicana de Radio y Televisión, rompiendo el monopolio privado de la Televisión. Las dos empresas privadas existentes se fusionan en ese año formando el consorcio Televisa, que adquirió una gran importancia y se expandió sensiblemente abarcando proyectos de diversa índole, integrando más de 20 compañías y controlando la mayoría de los canales de Televisión; en este consorcio se conjugan intereses de grandes capitales privados, destacándose la presencia del Grupo Alfa (del Grupo Monterrey). Se dictan diversas leyes, se forman la Teleproductora del Distrito Federal y la empresa Satélite Latinoamericano (en coparticipación con Televisa), a la vez que el Estado cancela las concesiones que tenía Televisa para operar algunos canales de provincia y que son transferidos al canal 13 (canal estatal adquirido por Somex en 1972)."(37)

(37) Ibid. pág. 46

En lo que se refiere a los servicios telefónicos cabe resaltar, que el gobierno adquirió, "a través de Teléfonos de México, la Compañía Telefónica Nacional (1974) y participa, - junto a inversionistas privados, en la adquisición de la mayoría de las acciones de la Industria de Telecomunicaciones, filial del grupo norteamericano ITT, que en México, junto con la teleindustria Ericsson, cubren el 90 por ciento del equipo para la Industria telefónica ..."(38)

Con lo anterior podemos comprobar que efectivamente se dió un gran crecimiento dentro del Estado en su participación en la economía. "En la industria de la construcción, las actividades del gobierno se incrementaron a partir de 1972, al mismo tiempo que la inversión privada se contraía. Se calcula que para 1975 el sector público participaba con un 65 por ciento en la construcción."⁽³⁹⁾ Se crean dos importantes organismos para la construcción de vivienda: en 1971 el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO) y el Instituto de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT):"⁽⁴⁰⁾

(38) Del Muro, R. y Ureña, J. Uno más uno, México 18 de abril de 1979, - pág. 12 cuya cita es de Luna Ledezma. op. cit. pág. 47

(39) Análisis 75, la economía mexicana, Publicaciones Ejecutivas de México Grupo Editorial Expansión, México, 1976, pág. 393. cuya cita es de Luna Ledezma, op. cit. pág. 48.

(40) Ledezma Luna, Matilde. op. cit. pág. 48.

Ahora bien, cabe señalar que el capitalismo de Estado, lejos de ser ajeno o contrario a los intereses oligárquicos, es el marco estructural en que se desenvuelve el proceso productivo y el sistema económico todo en la fase monopolista, y por consiguiente, es una de las bases principales en las que descansa la formación de capital y la conformación de la oligarquía.

No debe ponerse en duda la importancia que tuvo la creciente intervención estatal en la esfera de lo económico durante el régimen de Echeverría, ya que sin lugar a dudas esto propició el que se produjeran empleos, y hasta en un momento demostrarle a los empresarios que podía su fuerza como regulador de la economía.

Basándose en lo que nos manifiesta Alonso Aguilar sobre que "El capitalismo de Estado es el signo de una explosión burocrática que supuestamente nadie puede contener, ni mucho menos un caprichoso malestar enfermizo de los empresarios privados, sustrayéndoles campos de acción que antes eran exclusivos de ellos."⁽⁴¹⁾

Debería haberseles hecho tomar conciencia a los empresarios de que "A medida que el proceso capitalista se desenvuel-

(41) Carrión, Jorge y Alonso Aguilar M. La Burguesía, La Oligarquía y el Estado. Ed. Nuestro Tiempo 3a. Edición, México 1975. pág. 185.

ve, la producción adquiere un carácter social cada vez más -
definido: el viejo taller individual cede ante la fábrica, la
pequeña empresa propiamente manufacturera acaba por dejar su
sitio a la gran industria, la sociedad anónima toma el lugar
que antes correspondió a las sociedades de personas; pero -
llega un momento en que ni la gran sociedad anónima privada,
en tanto sociedad mercantil, responde a las nuevas necesida--
des." (42)

De tal suerte, que el Estado que había desempeñado un -
papel de índole regulador inicia un papel de intervención (43)
directa y sistemática en el proceso económico; esto se da des
de luego, debido a la revolución tecnológica y científica que
abre nuevas perspectivas; pero reclama, a la vez cuantiosas
inversiones que ni los grandes capitalistas en los países in-
dustriales, mucho menos los modestos empresarios de las econo
mías subdesarrolladas pueden o quieren hacer por sí solos.

Cabe señalar, que únicamente el Estado es capaz (44) de -
hacerse cargo de muchas de ellas y es así como empieza a con--
vertirse en un gran empresario, que si bien suele dar la impre

(42) Ibid. pág. 185.

(43) Sobre la importancia de la intervención económica del Estado, convie
ne mencionar el interesante trabajo de Juan Felipe Leal México: Es-
tado, Burocracia y Sindicatos, págs. 61-112. Consúltese también: Mé-
xico a Través de los Informes Presidenciales, el Tomo que correspon-
de al Sector Paraestatal.

(44) Al respecto también consúltese "La Empresa Pública y el Sector Social
de la Economía" de Gloria Brasdefer, en Revista de Administración Pú-
blica Núms. 59-60. págs. 109-129.

sión de querer competir y aun desplazar a la empresa privada, lo que mueve, en realidad es el propósito de estimular a los capitalistas y de contribuir al mejor funcionamiento del sistema. En efecto, aunque el Estado se convierte en propietario de numerosas empresas e instalaciones, los dueños de la mayor parte de los medios de producción siguen siendo los capitalistas nacionales y extranjeros; lo que confirma que el capitalismo, cualquiera que sea la magnitud de la intervención estatal, sigue siendo capitalismo.

El Estado, como Estado de clase que es, sabe que su papel no es tomar el lugar del capital privado; es más bien sostenerlo, estimularlo y complementarlo. El aumento de la inversión pública carecería de sentido y aún sería inadmisibles; lo que lo justifica es que, paradójicamente, con el se busca incrementar la inversión privada y ayudar a los capitalistas a que reduzcan sus costos; mejoren sus abastecimientos, eleven sus ventas y, en última instancia, sus rentas y acumulen más capital gracias a la intervención del Estado.

Nos dice Alonso Aguilar que "en el seno de la burguesía, y desde luego, en torno a la política del Estado, hay desacuerdos y aun contradicciones que vuelven al panorama político más confuso que cuando todo parecía estar en calma y desenvolverse sin mayores contratiempos ... No siendo la burguesía una clase homogénea, resulta inevitable que, sobre todo en momentos de -

crisis o simplemente en aquellos en que los problemas económicos y políticos se agravan, las diferentes fracciones y sectores de la misma muestran ciertos desacuerdos. Estos se observan por ejemplo, entre la burguesía monopolista y la no monopolista, entre los monopolios extranjeros y los nacionales, entre los estatales y los privados, entre las empresas más o menos ligadas al capital extranjero, entre la fracción propiamente oligárquica, entre las capas burguesas altas y bajas, entre la burguesía agrícola y la industrial, entre ambas y las empresas comerciales, entre los capitalistas más ligados al proceso productivo y los banqueros e inversionistas..."(45)

La naturaleza de la función económica del Estado, su ubicación dentro del contexto social y los objetivos que debe alcanzar, son diferentes según el nivel del desarrollo económico, la valorización del significado de éste y la estructura del sistema productivo.

En los países avanzados de economía de mercado, la creciente participación estatal tiene como propósito esencial garantizar la estabilidad económica.

La base de su acción es compensar la insuficiencia de la demanda ejecutiva, para mantener un alto nivel de empleo y

(45) Ibid. pág. 197

regular las fluctuaciones de los precios. El objetivo de esta política económica es ampliar el gasto público y orientarlo hacia el fomento de la actividad inversionista de la iniciativa privada. Los mecanismos principales empleados por el Estado para lograr esos objetivos, son el manejo de la política tributaria, el gasto deficitario y la manipulación y control de los instrumentos de la política monetaria.

En las economías en vías de desarrollo -como la de México- la rectoría del Estado tiene como finalidades básicas: modernizar la economía, garantizar el desarrollo y asegurar que éste revista las características que exigen los principios políticos y sociales que rigen su vida colectiva. La intervención del Estado obedece entonces, en estos casos, a una realidad que esta condicionada por causas estructurales y sociales que impiden que las fuerzas del mercado sean suficientes para promover el desarrollo, alcanzar su grado elevado de industrialización y procurar el progreso social, así pues, la intención del Estado como interventor de la economía no se salta de estos objetivos, toda vez que obedeció su intervención a una importante causa, la de que se produjera una justicia social.

3.3. El Desacuerdo Empresarial con el Gobierno.

Al través del trabajo hemos podido ver que efectivamente se produjo un gran crecimiento de la economía por medio de una participación activa del Estado, lo que va a provocar sin lugar a dudas el que durante el sexenio de Luis Echeverría se produjeran una serie de conflictos entre algunos grupos de la burguesía y la burocracia política, lo que hace evidente que en coyunturas determinadas las políticas gubernamentales no satisfacen los intereses de la burguesía en su conjunto en forma inmediata, por lo que tiene fricciones con algunos grupos dominantes, es decir entre los empresarios.

Es importante mencionar, que el Estado interviene en la economía para regular el proceso productivo, e invirtiendo en aquellos renglones que no son "atractivos" a la iniciativa privada, tales como las obras de infraestructura, programas quebrados o de muy bajo nivel de rentabilidad. Así, en este sexenio, "... el Estado asumió el control del Banco Internacional, al convertirse en propietario del 50.15% de las acciones. Esto se hizo por el adeudo de 460 millones de pesos que tenía con el gobierno la familia García Mora. Como garantía del adeudo se había dado el ingenio de San Cristobal y la participación de la familia en el Banco Internacional." (46)

(46) "Hacienda: la compra del Banco Internacional", en Punto Crítico No. 80, pág. 22 y "Control Estatal del Banco Internacional; en Solidaridad No. 17, pp. 11-12, cuya cita es de Ledezma Luna, Matilde, op. cit. pág. 48

3.3.1. Intentos de Descentralización Industrial

Entre los primeros conflictos que se presentan en el se xenio echeverrista nos encontramos que se tuvo que enfrentar el Presidente fue en enero de 1971, puso de manifiesto la necesidad de trasladar algunas empresas al interior del país, la respuesta del sector privado estableció firmemente que era "imposible descentralizar la industria."⁽⁴⁷⁾

Concretamente, en una reunión de industriales realizada en la ciudad de Guanajuato, Roberto Guajardo Suárez, presidente de la COPARMEX y Alejandro Alvarez Guerrero, presidente de la CONCAMIN, expresan el sentir generalizado entre los empresarios al insistir en que "no debería hablarse de descentralización industrial sino de desarrollo regional, proponiendo en cambio: la descentralización de la administración pública."⁽⁴⁸⁾

De esta manera, quedan especificados, los estrechos límites de la negociación entre el Estado y la burguesía. Al primero le toca la esfera político-administrativa. La segunda parece se reserva el dominio económico. Finalmente, la propuesta inicial del gobierno de Echeverría, es abandonada. El resultado de este proceso conflictivo fue la clara derrota de la clase gobernante.

(47) Excelsior, 14 de agosto 1971.

(48) Ibid.

3.3.2. Impuesto de Lujo del 10%

Otro de los conflictos a los que se presenta el régimen echeverrista es el relacionado con el impuesto de lujo del 10%, (el cual ya fue explicado en el apartado de la política fiscal). Una de las preocupaciones que tenía Echeverría es la relacionada con la acción de captar más del impuesto propio para el financiamiento del gasto público, por lo que, entre diciembre de 1970 y diciembre de 1971, propone una serie de reajustes fiscales que, más que descansar sobre un aumento de las tasas -que sólo se previó para ingresos anuales mayores de 300 000 pesos-; introducía modificaciones al tratamiento fiscal que se daba a la reinversión de utilidades y a las ganancias de capital. Además buscaba la nominatividad de las acciones y pretendía poner en práctica un mejor sistema de recaudación.

La respuesta de los empresarios a la medida del impuesto del 10% y la eliminación de la deducibilidad del 50% de los gastos por concepto de publicidad para fines de impuesto no se hizo esperar. Miguel Alessio Robles, presidente de la CONCAMIN; Alfredo Santos, presidente de la CONCANACO; Roberto Guajardo-Suárez, presidente de la COPARMEX; y Gustavo Solli, presidente de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, manifestaron conjuntamente, su opinión contraria al aumento de la tasa tributaria en los artículos de lujo y las otras reformas fisca

les propuestas por el gobierno. "no desconocemos la necesidad que tiene el gobierno federal de incrementar sus ingresos. La utilización del crédito externo sólo debe ser para obras autofinanciables, a fin de evitar un creciente endeudamiento. Sin embargo, la obtención de fondos fiscales por parte del gobierno federal de estar basada principalmente en un eficaz sistema recaudatorio, que propicie el pago oportuno y justo de los impuestos por parte del contribuyente." (49)

Se provoca en consecuencia, un clima de insatisfacción creciente por parte de la burguesía del país, por lo que el Secretario de Hacienda anuncia que "en breve daría a conocer a la opinión pública la lista conteniendo los artículos que deberían pagar el impuesto a partir del primero de enero". (50) Este mismo día el Congreso aprobó el decreto que reformaba y adicionaba las disposiciones federales entre las que se incluía un aumento del 10% a artículos considerados de lujo. Al día siguiente empezó la ofensiva de la iniciativa privada.

A manera de respuesta, las presiones provenientes de diversos sectores de la burguesía, la Secretaría de Hacienda invitó a los empresarios a exponer y elaborar una lista definitiva. Se avanzó que, en principio, tal lista incluiría: automóviles, equipo opcional, armas de fuego, televisores y ra-

(49) Excelsior, 18 de diciembre, 1970.

(50) Excelsior, 24 de diciembre, 1970.

dios, joyería, ropa de piel y seda, cosméticos, artículos de cristal, artículos deportivos, yates, alfombras, aparatos fotográficos, secadoras y rasuradoras, lavadoras y aspiradoras.

El 28 de enero de 1971 se da finalmente la confrontación entre el Estado y la burguesía que pondría de manifiesto la debilidad del primero para mantener su posición original hasta el final. El Presidente Echeverría recibió a Industriales y comerciantes en Palacio Nacional y ante su reclamo por la política económica del régimen, particularmente en su aspecto fiscal, los invitó a que no pensarán exclusivamente en sus intereses, a que disminuyeran su desmedido afán de lucro, a que alentarán el espíritu nacionalista y a que supieran de una vez que el gobierno debe velar por los intereses generales de los mexicanos y no sólo por los de un sector. (51)

Finalmente, en diciembre de 1971 presentó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Diputados la lista completa para su aprobación, siendo modificada, ya que la inicialmente propuesta fue negociada por los empresarios que lograron eliminar de la lista original una serie de productos con excelente mercado y magníficas posibilidades de aumentar los ingresos del Estado, tales como: radios A.M. relojes, línea blanca.

(51) Excelsior, 29 de enero, 1971.

3.3.3. Transferencia de Tecnología

Entre otras de las medidas del régimen de Echeverría es lo relativo a la transferencia de tecnología. Este es un proceso que se inicia con el pronunciamiento estatal a favor de reglamentar la adquisición de tecnología. Se tenía como objetivo arrebatar una prerrogativa a inversionistas extranjeros, ya que producían en el país como la mejor alternativa de obtención de una tasa de ganancia atractiva para sus corporaciones, maximizando los beneficios en toda instancia posible. Así, la Ley de Transferencia de Tecnología regula, entre otras cosas, las regalías que podían fugarse por concepto de la tecnología extranjera, al tiempo que restringía los tipos de tecnología que pudieran adquirirse.

La iniciativa de Ley de Transferencia de Tecnología, dada a conocer a la opinión pública a principios de agosto de 1972, es recibida con desconfianza por los empresarios extranjeros y nacionales. Los empresarios nacionales la consideraban un avance del intervencionalismo estatal en la esfera de lo privado, sobre todo en la determinación del tipo de tecnología que podía importarse y del monto que podía gastarse por este concepto.

Al presentar la moción estatal, el Subsecretario de Comercio Eliseo Mendoza Berrueto, señaló que su propósito funda

mental es "evitar, sobre todo, las prácticas restrictivas de mercado, además de promover la diversificación de fuentes, a efecto de que no fueran uno o dos países poderosos los que su ministrarán tecnología al país. La medida se enmarcaba, pues, dentro de la preocupación del régimen: si no era posible ne-
gar la dependencia externa de México, había por lo menos que diversificarla en todas sus manifestaciones."⁽⁵²⁾

Así todo esto, Frank B. Lorretta, presidente de la Cáma ra Americana de Comercio manifestó que de aprobarse el proyec-
to de Ley de Transferencia de Tecnología, redactado en la for ma en que tentativamente se había dado a conocer, existía el
peligro de que se ahuyentara a la inversión extranjera.⁽⁵³⁾ De
tal suerte, se procede a negociar con el sector empresarial.
Al final acuerda con el gobierno un anteproyecto de Ley bas--
tante reblandecido que el Congreso aprobó el 19 de diciembre
de 1972, y que más que abocarse a la eliminación de práctica
restrictivas de mercado, según la declaración de intención -
Inicial del Estado, se concentró en: "Frenar el abuso en los
precios para la adquisición de tecnología; fortalecer la crea-
ción de tecnología propia; proteger la inventiva mexicana; au
mentar las recaudaciones fiscales; racionalizar los aprovecha-
mientos científicos; auspiciar programas tecnológicos realis-

(52) Excelsior, 4 de Agosto 1972.

(53) Excelsior, 14 de Agosto 1972.

tas; aumentar las contrataciones de mano de obra disponibles; y complementar la ley que creó el Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología."(54)

3.3.4. La Creación del FONACOT y la Iniciativa de La Escala Móvil de Salarios.

En marzo de 1973 el gobierno anuncia un plan antinflacionario basado en tres puntos principales: "La orientación del consumidor, la vigilancia de los precios y la participación directa del Estado en el mercado de bienes y servicios. Como era de esperarse, el plan fue violentamente rechazado en una reunión de dirigentes de Cámaras de Comercio."(55)

Ante la actitud de los comerciantes, los líderes del movimiento obrero oficial solicitaron al Presidente de la República fortalecer aún más su postura estableciendo, además, un control de precios y de calidad, diseñando medidas especiales para proteger el consumo de la clase trabajadora.

Al lado de esa lucha contra la inflación, se planteaba otra reivindicación obrera: la semana de 40 horas. La respuesta de la burguesía en su conjunto es inmediata: no acepta

(54) Excelsior, 20 de Diciembre 1972.

(55) Excelsior, 19 de Marzo 1973.

ría el aumento de tarifas eléctricas recientemente decretado por el Estado, a menos que se abandonara la idea de reducir la jornada de trabajo. Habiendo perdido una primera batalla, de lo que la CTM culpó a la Cámara de Diputados, el gobierno reaccionó lanzando una iniciativa para ajustar, a partir del 17 de septiembre de 1973, los salarios mínimos a fin de que recuperaran "el poder adquisitivo perdido ... por los aumentos excepcionales que se han registrado en los precios. Esto, independientemente de que las comisiones regionales, de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, fijen los salarios para 1974 y 1975".⁽⁵⁶⁾ Este primer ajuste, vigente hasta el 31 de diciembre de 1973, respondió a una amenaza de huelga general que buscaba un aumento primero del 40%, luego del 33% y que finalmente aceptó el 18%. Los empresarios aseguraron que ese aumento no repercutiría en los precios."⁽⁵⁷⁾

La negociación de este primer ajuste, se da en un clima de tensiones. Uno de los más importantes ocurrió a raíz del golpe fascista chileno. La política de abrir las puertas a los asilados chilenos, coincidió con el asesinato de Eugenio Garza Sada, prominente hombre del Grupo Monterrey, por un supuesto comando guerrillero. Esta fue la señal para que en Monterrey se desatara una feroz campaña anticomunista, exigién

(56) Excelsior, 30 de Agosto 1973.

(57) Declaraciones de Francisco Breña Garduño, vocero del sector patronal Excelsior 13 de Septiembre 1973.

dole al gobierno mano dura. Se organizó asistieron cerca de 250,000 personas, encabezadas por la burguesía regiomontana. Ahí, ante el presidente, vocero del Grupo Monterrey, Margain Zozoya, pronunció un discurso en el que dijo:

"Sólo se puede actuar impunemente cuando se ha perdido el respeto a la autoridad; cuando el Estado deja de mantener el orden público; cuando no tan sólo se deja que tenga libre cauce las más negativas ideologías, sino que además se les permite que cosechen sus frutos negativos de odio, destrucción y muerte. Cuando se ha propiciado desde el poder a base de declaraciones y discursos el ataque reiterado al sector privado, del cual formaba parte destacada el occiso, sin otra finalidad aparente que fomentar la división y el odio entre las clases sociales. Cuando no se desaprovecha ocasión para favorecer y ayudar todo cuanto tenga relación con las ideas marxistas a sabiendas de que el pueblo mexicano repudia este sistema por opresor."(58)

El enfrentamiento de los grupos empresariales con el Estado, se produce en los años 1973-1975. Cabe señalar que el lenguaje utilizado por algunos miembros empresariales es agresivo, y en ocasiones poco adecuado para dirigirse al ejecutivo. "A su vez, numerosos funcionarios, dirigentes políticos y líderes obreros se refirieron a los empresarios en diversos tonos que fueron desde luego el ataque directo hasta la formulación de amenazas diversas."(59)

(58) El Porvenir, diario oficial de Monterrey, 19 de Septiembre de 1973. citado por Tello Carlos, op. cit. pág. 70

(59) Arriola, Carlos. Las Organizaciones Empresariales y el Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1987. pág. 67

A lo largo de los setenta, los grupos de empresarios adquirieron dos modalidades que favorecieron sus acciones en el panorama nacional: un avance organizativo y la conciencia de que para establecer sus pautas de desarrollo es necesario profundizar su actividad política.

La configuración histórica del Estado Mexicano, producto de la Revolución de 1910, pone límites a la participación política de la burguesía; sus acciones políticas son exiguas en comparación con las de otros sectores sociales. Tradicionalmente han estado excluidos del juego partidista y sus demandas se expresan por mecanismos extraparlamentarios. En lo esencial, la vigilancia de sus intereses históricos ha estado a cargo de las burocracias gubernamentales que han reservado para sí el monopolio de la actividad política.

Sin embargo, el Estado procura aglutinar fuerzas. El Secretario de la Presidencia, Licenciado Hugo Cervantes del Rífo, buscó el apoyo del ejército y en una reunión en la Escuela Superior de Guerra, explicó las raíces del desacuerdo con los empresarios. El Secretario de Gobernación, Licenciado Mario Moya Palencia, en una reunión en la casa del Obrero Mundial, prácticamente amenazó con excluir a la burguesía de la unidad revolucionaria nacional, al no mencionarla entre los integrantes de su propuesta "Alianza Popular". La burguesía reaccionó recomendando cordura a todos los sectores y acaba -

cediendo al ajuste salarial del 18%.

El 2 de marzo de 1974 Porfirio Muñoz Ledo, Secretario del Trabajo y Previsión Social, anuncia la creación de un Fondo Nacional de Garantía y Fomento para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT). También da a conocer un proyecto de reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo para establecer una escala móvil de salarios y dar el ajuste automático de los salarios al nivel en que se elevaron los precios.

Por principio, la iniciativa privada no aceptó ninguna de las dos propuestas. Jorge Orvañanos Zúñiga, presidente de COPARMEX, señaló: "el sector privado mexicano no ha aceptado aún la creación de un Fondo de Garantía y Fomento para el Consumo de los Trabajadores, ni las reformas anunciadas a la Ley Federal del Trabajo para implantar una escala móvil de salarios mínimos. Estamos estudiando ambas cosas." (60)

Miguel Blázquez, presidente de la CONCANACO se declara en contra del FONACOT concretamente, porque en su opinión "ese Fondo trata de reinstalar en México las antiguas tiendas de raya". Señaló que además, de crearse el organismo "vendría a lesionar el comercio establecido". Anunció que los comerciantes tenían una contrapropuesta: la creación de midi-

(60) Excelsior, 4 de Marzo 1974.

centros comerciales, y que tenía la impresión que tanto el -
Presidente Echeverría, como el Director de HAFINSA, Romero -
Kolkbeck, simpatizaban con ésta y parecían conformes con -
otorgar las facilidades fiscales y financieras para ponerlas
en operación,"(61)

Sin embargo, "el 6 de marzo de 1974, el Presidente -
Echeverría aprobó la creación del FONACOT, a través del cual
se establecerían líneas de crédito para que los asalariados
pudieran adquirir a precios bajos, bienes de consumo durade-
ro."(62)

3.3.5. El Sistema de Control de Precios.

El conflicto se origina cuando el 2 de septiembre de -
1974 la Secretaría de Industria y Comercio, da a conocer un
proyecto de decreto encaminado a controlar los precios. Se
gún éste, "no se permitiría ningún aumento que no estuvie-
ra justificado en un aumento de los costos reales de produc-
ción".(63) Con tal medida se buscaba, además, acabar con cual-
quier especulación indeseable y con la excesiva intermedia-
ción, sobre todo después de la mejora salarial solicitada por

(61) Excelsior, 5 de Marzo 1974.

(62) Excelsior, 7 de Marzo 1974.

(63) Excelsior, 3 de Septiembre 1974 y 10 de Septiembre 1974.

el sector obrero organizado ese año y que
lario mínimo tanto en el campo como en la ciudad.

En respuesta a la medida, la CONCANACO, La COPARMEX y
la CANACO, publican un desplegado dirigido "a los empresa-
rios de México" en el que señalan:

"... Ahora nos vemos precisados a definirnos pública-
mente respecto al proyecto de decreto que ha anunciado la Se-
cretaría de Industria y Comercio, a fin de establecer un sis-
tema de control flexible de los precios o de ajuste costo-
precio, el cual puede comprometer la sobrevivencia de la li-
bre empresa que, dentro de nuestra constitución, garantiza a
los particulares el ejercicio de sus legítimos derechos y de-
beres." Después de señalar que la inflación no se combate -
controlando los precios, sino en todo caso, aumentando la -
producción (sobre todo la agropecuaria), argumentaban que el
proyecto no acabaría con las alzas, sino que sólo desestimula-
rfa la inversión. Terminaban diciendo: "Por lo anterior, -
nuestros organismos afiliados nos han pedido expresar el re-
chazo del sistema de control de precios." (64)

El sector empresarial llega incluso a proponer que el -
gobierno subsidiara los artículos agropecuarios a fin de ven-
derlos a precios más bajos, y dejara los artículos industria-

(64) Excelsior, 26 de Septiembre 1974.

les al libre juego de la oferta y la demanda. (65)

En una inserción pagada y dirigida a la opinión pública, la Asociación de Industriales del Estado de México, expresaba "su total rechazo al nuevo sistema de control de precios propuesto por la Secretaría de Industria y Comercio, y apoya las declaraciones que a este respecto han hecho la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México." (66)

Al día siguiente, los diarios nacionales consignaron - que el sector empresarial había pedido al Gobierno que modifi- cara su actitud con respecto al proyecto de control de pre- cios. Para tal petición, se apoyaba en el tiempo -y hasta la seguridad- de que de implantarse, el sistema traería conse- cuencias negativas en la economía y las clases populares. - Ofrecía a cambio distribuir, sin utilidad, los artículos de primera necesidad, básicos para la alimentación. Reconfirma- ba que había sido siempre, y así seguiría siendo, respetuoso de la ley, pero que en caso necesario, combatiría con la mis- ma ley el decreto, amparándose; anunciándose dispuesto, además a cumplir en todos sus términos hasta una sentencia judicial que pudiera serle adversa. En tal sentido fueron las declara-

(65) Excelsior, 29 de Septiembre 1974.

(66) Excelsior, 10. de Octubre 1974.

ciones de Vidales Aparicio (CONCANACO), Carlos Yarza (CONCAMIN), Jorge Orvañanos (COPARMEX) y Martínez Vértiz (CANACO)".⁽⁶⁷⁾

El 19 de octubre, la Secretaría de Industria y Comercio anunció que daba los últimos toques a la redacción del proyecto de control de precios que se pondría a la consideración del Presidente Echeverría, para que se expidiera el decreto respectivo. Se afirmaba que dicho proyecto especificaba que en los casos de artículos con precios de variación de costos, los productores podrían elevar los precios previa comprobación de aumento en los costos globales de más del 5%. Si el aumento en los costos eran de menos del 5%, los productores tendrían que absorberlo".⁽⁶⁸⁾

El 3 de octubre se publica la noticia de que a partir de ese día, se ponía en marcha un sistema de control de precios (congelamiento para 29 artículos de amplio consumo popular entre los que se incluía la carne, la leche, el huevo, el aceite, el café y los cereales). Además, el titular de la SIC, Licenciado Campillo Sainz, declaraba que no procedía el juicio de amparo contra el decreto de control de precios, ya que "el amparo se amplía cuando son violadas las garantías individuales. El funcionario señaló que, se fijaba un precio tope a 29 artículos de primera necesidad, manteniendo flexibilidad de precios frente a los demás productos, de acuerdo con

(67) Excelsior, 2 de Octubre 1974.

(68) Excelsior, 2 de Octubre 1974.

sus costos, porque no sería realista congelar todos los precios, ya que bajaría la producción, provocaría desempleo y se frenaría el desarrollo del país. Indicó además, que el control de precios, por otro lado, prevalecía desde 1951 y que ahora sólo se le habían adicionado algunos productos."⁽⁶⁹⁾

Finalmente la postura de la burguesía se suavizó. El Presidente de la CONCANACO, Jesús Vidales Aparicio, declaró: "que si el decreto sobre el control de precios no ofrecía ninguna posibilidad de recursos de amparo, el comercio organizado lo scatará como es debido."⁽⁷⁰⁾

3.3.6. El Control de las Importaciones.

El 12 de Julio de 1975, los Secretarios de Hacienda y de la Industria y Comercio -José López Portillo y José Campillo Sáinz- anunciaron la implantación de un control de importaciones a base de la supervisión y restricción de las adquisiciones en el exterior, realizadas por las empresas públicas y privadas, así como de la elevación de algunos aranceles. Tales disposiciones forman parte de un conjunto de medidas estatales tendientes a mejorar la posición del sector externo mexicano, que incluía además, ciertos estímulos a la producción

(69) Excelsior, 4 de Octubre 1974.

(70) Excelsior, 5 de Octubre 1974.

y a la exportación, aun a base de subsidios, y en el plano internacional, condicionaba las importaciones a la venta de artículos mexicanos de difícil mercado.

La Secretaría de Hacienda, aclara que "la limitación de importaciones no sería indiscriminada al grado que pudiera - afectarse el desarrollo de la planta industrial del país. - Agregó que se seleccionaría muy bien aquello que no debería importarse, mientras que lo que se considera básico para el - crecimiento del país, se seguiría importando". (71)

A pesar del tono conciliador de las declaraciones, los diversos segmentos del Sector Privado afectados, comenzaron a manifestar su desacuerdo. Concretamente, el Ingeniero Alberto Liz Fabre, Presidente de la CANACO, opinó que mientras - "no se ataque con absoluta energía y eficiencia el problema del contrabando, lo que se haga para mejorar sustancialmente el desequilibrio de nuestra balanza comercial, serán simples paliativos". Señalaba además, que "resultaba inexplicable la pretensión del gobierno de fomentar las exportaciones, si al mismo tiempo mantenía trabas, como las fiscales". (72)

Ante el hecho irrefutable de que las filiales de las empresas transnacionales son importadoras de gran significación, el Presidente de la Cámara Americana de Comercio, Merle B. Ha

(71) Excelsior, 15 de Julio 1975.

(72) Excelsior, 16 de Julio 1975.

yes, señalaba que si las trasnacionales generaban empleo con sus inversiones, debería dejárseles importar lo que necesitaban, ya que "lo que es bueno para México, es bueno para los trasnacionales." (73)

Por otro lado, Ernesto Antmann Obregón, Primer Vicepresidente de la CANACO, manifiesta que si bien este control como medida es justificado, había una serie de artículos necesarios cuya importación debía liberarse. "Yo lo veo como que es una disminución de nuestras compras. Antes del decreto el 80% de las importaciones estaban controladas; ahora lo están en 100%, ... el problema de los industriales se agrava porque los estímulos para exportar que hace tres años funcionaban, bien ahora son insuficientes." (74)

En respuesta, la Secretaría de Hacienda señala que el Estado estaba devolviendo impuestos a las empresas, con el objeto de alentar las exportaciones. Hasta diciembre de 1974, el Estado había entregado más de 3000 millones de pesos a 2800 empresarios. (75)

Opiniones sobre el problema como las de Héctor Rodríguez Licea, Presidente de la Asociación Nacional de Economistas Consultores, consideran las medidas tendientes a limitar y

(73) Excelsior, 29 de Julio 1975.

(74) Excelsior, 3 de Agosto 1975.

(75) Excelsior, 4 de Agosto 1975.

controlar las importaciones, como precipitadas y de resultados negativos "En vez de fortalecer con ellas a la economía nacional, se ha provocado una mayor inflación, el aumento del contrabando, el fortalecimiento de un mercado negro de artículos de importación, el acaparamiento y el receso en un importante sector de la industria, además la medida había sido unilateral, pues no había habido diálogo previo con los sectores afectados industriales e importadores,"⁽⁷⁶⁾

A finales del mes de agosto, pueden percibirse con claridad los términos de la negociación entre el Estado y la Burguesía en materia de balanza de pagos. El Estado logra establecer el control selectivo a las importaciones como principio, pero a cambio, la burguesía obtiene importantes concesiones, ya que el 28 de agosto aparece publicada en la Prensa Nacional la noticia de que el Presidente Echeverría había firmado nueve acuerdos para alentar exportaciones, restringir y sustituir importaciones, en una medida que implicaba un sacrificio fiscal por parte del Estado, a fin de que el Sector Privado "haga mayor uso de la planta industrial instalada, aumente las oportunidades de empleo y mejore su participación en el comercio exterior,"⁽⁷⁷⁾ Entre otras cosas se modificaba la tabla para la concesión de certificados de devolución de impuestos, se suprimían algunos impuestos para la importación de maquinaria utilizada en la producción de exportaciones,

⁽⁷⁶⁾ Excelsior, 6 de Agosto 1975.

⁽⁷⁷⁾ Excelsior, 28 de Agosto 1975.

3.3.7. La Ley General de Asentamientos Humanos.

Uno de los conflictos más serios del régimen, se origina cuando el 12 de noviembre de 1975 el Presidente Echeverría envía al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales a tres artículos el 27, el 73 y el 115, para establecer la explotación colectiva de la tierra de los ejidos y facultar al Estado para fundar y ordenar los centros de población, "a fin de evitar la macrocefalia en las zonas urbanas." (78)

En un intento por reglamentar el suelo, patrimonio básico del país, el 15 de diciembre de 1975, el Presidente Echeverría envía al Congreso la iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos, donde se fijaban las normas básicas para la "fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de las ciudades y se otorgaba a los gobiernos estatales y municipales, la facultad de determinar las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques. Una segunda iniciativa, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, autorizaba al gobierno local a tomar las disposiciones para regular el uso del suelo y orden del crecimiento de la ciudad." (79) La meta, en ambos casos, es controlar la expansión urbana y la especulación y monopolización de los terrenos urbanos, uti

(78) Excelsior, 13 de Noviembre 1975.

(79) Excelsior, 23 de Marzo 1976.

lizando el mayor número posible de elementos del aparato público nacional: federales, estatales y municipales. Aparte de afectar directamente a los empresarios dedicados al negocio de los predios urbanos, las connotaciones ideológicas de esta meta, motivarían la reacción del Sector Privado.

"En esencia, los propósitos gubernamentales eran bastante modestos, no comparables con una verdadera reforma urbana o con legislaciones similares de otros países capitalistas:

- a) Mejorar las condiciones de vida de la población.
- b) Desarrollo equilibrado entre ciudad y campo.
- c) Distribución equitativa de la riqueza.
- d) Descongestión de grandes urbes.
- e) Humanizar la vida en común.
- f) Regular el mercado de los terrenos y el de los inmuebles destinados a vivienda popular, evitando su especulación.
- g) Procurar que todos los habitantes cuenten con una habitación digna."⁽⁸⁰⁾

Carlos Yarza, Expresidente de la CONCAMIN, y Mario de la Torre Rabasa, Presidente de la Asociación de Industriales del Estado de México, coincidieron en señalar que "la Ley de Asentamientos Humanos, en sus actuales términos, no debe ser

(80) Saldivar, Américo. op. cit. pág. 185

aceptada porque puede propiciar arbitrariedades de los funcionarios públicos." (81)

Jorge Sánchez Mejorada, Presidente de la CONCAMIN, fue más lejos al señalar que la solución al problema creado por la Ley de Asentamientos Humanos, estribaba en que las autoridades "con toda valentía, rechacen el proyecto para sustituirlo por otro más claro, que no cauce inquietudes. Los juristas que han estudiado la Ley -yo no soy jurista-; encuentran en ella fallas de redacción que la hacen confusa." (82)

El Secretario de la Presidencia, Ignacio Ovalle, ante lo grave de las declaraciones del Sector Privado, promueve una reunión en abril, donde el propio Presidente de la República explicaría "lo que es y lo que no es la iniciativa, y cuáles son los puntos por tratar"... Insistió en que se trataba tan solo, en realidad, de una ley para regular el crecimiento urbano y de ninguna manera de una medida confiscatoria que ataca la propiedad. (83)

Al parejo con los intentos estatales de legitimar su propuesta, la burguesía no escatimó esfuerzos por seguir planteando su desacuerdo, Javier Sánchez Vargas, Presidente de los industriales de Jalisco aseguraba, refiriéndose al proyecto de Ley: "esto no es tolerable y no se va a tolerar". El

(81) Excelsior, 25 de Marzo 1976.

(82) Excelsior, 25 de Marzo 1976.

(83) Excelsior, 26 de Marzo 1976.

abogado de la CONCAMIN, Fernando Yllanes Ramos, expresaba que lo verdaderamente problemático en torno al proyecto de Ley, es que se encontraba acompañado de las reformas de los artículos constitucionales 27, 73 y 115, que modificaban las condiciones en que se puede expropiar la propiedad privada, además de alterar y violar, apelando a la conurbación la soberanía de los Estados, y dan a los municipios facultades para decretar en problemas tan grandes como son los de usos de empleos y disposición de la propiedad privada".⁽⁸⁴⁾ La Ley era, en su opinión, antitécnica porque concedía amplios poderes discrecionales a los ejecutivos federal, estatal y municipal y eso significaba "entregar la propiedad privada en manos de los caciques".⁽⁸⁵⁾

Manuel Espinosa Yglesias, Presidente del Sistema BANCO-MER, considera fundamental la modificación del proyecto de Ley de Asentamientos Humanos, a fin de que mantuviera "dentro de la Constitución" el reconocimiento a la propiedad privada, y el concepto no se deje a autoridades y organismos menores como se pretende."⁽⁸⁶⁾

En una reunión de empresarios en la ciudad de Monterrey, se decide suscribir el estudio elaborado por el abogado patronal Ignacio Burgoa Orihuela acerca de la iniciativa de Ley Ge-

(84) Excelsior, 26 de Marzo 1976.

(85) Excelsior, 26 de Marzo 1976.

(86) Excelsior, 30 de Marzo 1976.

neral de Asentamientos Humanos, en el que la consideraba anti constitucional." (87)

El Consejo Coordinador Empresarial, inicia el camino de la negociación del proyecto con un desplegado en donde se lefa:

"Con motivo de la iniciativa de Ley General de Asentamientos Humanos, se han suscitado noticias contradictorias acerca de la actitud asumida por los empresarios organizados del país, por lo que el Consejo Coordinador Empresarial se siente obligado a emitir su opinión al respecto."

"Para el estudio de ese problema nacional y del proyecto de Ley señalado, el Consejo Coordinador Empresarial ha sostenido diversas entrevistas con el Señor Secretario de la Presidencia, en una ocasión ante la presencia del Primer Mandatario de la República. En esas entrevistas, hemos sugerido cambios en el clausulado de la iniciativa a fin de que la Ley que se apruebe, sea operante y logre sus objetivos,"

"Nuestras conversaciones sobre el particular, se han desarrollado en un marco de dignidad y respeto recíproco y reconocemos la receptividad y espíritu de comprensión por parte -

(87) Excelsior, 1 de Abril 1976.

de los funcionarios públicos que hemos entrevistado."

"Después de consultar con destacados juristas y con la operación de los técnicos de diversos organismos afiliados al Consejo Coordinador Empresarial, hemos hecho llegar al Señor Licenciado Ignacio Ovalle, Secretario de la Presidencia, nuestras sugerencias sobre las modificaciones a la iniciativa que juzgamos indispensables." (88)

El Secretario Ovalle acabó cediendo a la posibilidad de un acuerdo negociado con la iniciativa privada al señalar: "Será el Congreso de la Unión el que habrá de decidir sobre esta tan debatida ley, y quiero aclarar que el Ejecutivo de la Unión ... no juega cuando firma sus iniciativas. Puedo sostener ante ustedes que a la hora de enviar la iniciativa se tuvo a la vista la consideración de si era constitucional y se estimó que sí. Se pensó en la mejor redacción que desde luego puede ser mejorada." (89)

Aquí pues, vemos que "... a Echeverría se le presentaba una doble disyuntiva: aumentar sus márgenes de legitimidad social frente a las clases subalternas, o bien ceder ante la presión de los grupos oligarcas. Optó por esto último, con la consiguiente pérdida de legitimidad "hacia abajo". Las cáma-

(88) Excelsior, 8 de Abril 1976.

(89) Excelsior, 16 de Abril 1976.

ras se encargaron de quitar todos aquellos aspectos conflictivos que habían sido duramente criticados por los sectores empresariales. Si bien con ello se salvaba un tanto el desprestigio de la imagen presidencial, las contradicciones y conflictivos en el seno del bloque no desaparecían con esta concesión".⁽⁹⁰⁾

Finalmente el proyecto se modifica a fin de excluir toda posibilidad de conferir facultades de legislar en esa materia a los ayuntamientos e incluyó, además la especificación de que no se repartirían las casas de particulares. En esa forma fue presentado para dictamen al Congreso de la Unión, y "... el 26 de mayo de 1976 ésta es aprobada con reformas sustanciales",⁽⁹¹⁾ especialmente en lo que se refería al "congelamiento de áreas territoriales (expropiación), la obligatoriedad del uso de los terrenos urbanos."⁽⁹²⁾ Las cámaras aprobaron en su forma más general y abstracta la atribución gubernamental en la regulación de crecimiento de los asentamientos humanos."⁽⁹³⁾

La clase empresarial se muestra satisfecha, al ganar la batalla que le interesaba. Los dirigentes de la CONCANACO, -

(90) Saldívar, Américo. op. cit. pág. 185

(91) Se anuncia que la Ley entraría en vigor con un reglamento en un plazo de 30 días. El Gobierno Mexicano, 1-31 de Mayo de 1976, pág. 172. cuya cita es de Saldívar, Américo. op. cit. pág. 186.

(92) Como complemento a la Ley se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano. El Gobierno Mexicano, 28 de Junio de 1986, cuya cita es de Saldívar, Américo. op. cit. pág. 187

(93) Saldívar, Américo. op. cit. pág. 187

la CONCAMIN y la COPARMEX manifestaron su beneplácito por las reformas introducidas por el Poder Legislativo al proyecto de la Ley de Asentamientos Humanos "que fueron sugeridas en gran parte por instituciones del Sector Privado e hicieron posible zanjar las diferencias de criterio entre la iniciativa privada y el Sector Público." (94)

Aunque de alguna manera, los organismos multisectoriales han ejercido de hecho actividades de orden político, desde el punto de vista organizativo, la burguesía carecía de una agrupación que le permitiera dar coherencia a su participación política, elaborar una plataforma ideológica que afianzara su relación con la sociedad y elaborar proyectos alternativos de desarrollo a los propuestos por distintos grupos sociales. Esto no implica que la burguesía no tuviera injerencia en las políticas de desarrollo, sino que su participación estaba desarticulada, era sectorial y no contaba políticamente, con una instancia que garantizara la integración orgánica de clase.

La formación del Consejo Coordinador Empresarial en 1975, resuelve estos aspectos. Su condición de organismo "techo" - posibilita orientar y fundamentar la acción política de la clase empresarial en forma integral y para establecerse como un canal participativo completamente dissociado de los aparatos

(94) Excelsior, 8 de Mayo de 1976.

de Estado.

"El Sector Privado, a través de sus potenciales representantes políticos e ideológicos (el Grupo de los 30) funda una nueva organización, CCE, que se ubica por encima de las dos formas tradicionales de organización empresarial, las cámaras y el sindicato. El CCE nació a la luz pública en mayo de 1975, como organización que rebasaba en mucho a lo tradicional "organos de consulta" del Estado. En un extenso documento presentó su doctrina empresarial, resumida en 17 puntos. De ellos, la ideología empresarial, el programa económico y la participación en la toma de decisiones políticas, son los temas centrales ... En el documento se señala que:

a) En una sociedad democrática, la actividad económica debe corresponder fundamentalmente a la inversión privada, ya que la producción de bienes y servicios no es función del Estado. La planeación económica no debe estar centralizada ni ser compulsiva, sino indicativa,

b) Es deber del Estado alentar y promover la inversión privada que dé como resultado la creación de nuevas fuentes de trabajo. Se deben evitar las políticas proteccionistas y los incentivos que provocan la proliferación de industrias ineficientes.

c) El futuro desarrollo de México depende de la expansión del sector comercial privado; se deben evitar el intervencionismo y la competencia desleal oficiales." (95)

Con este organismo, la burguesía liderada por la fracción monopólica, inaugura una etapa que le permite expresarse en bloque, a la vez que sienta las bases para incrementar su participación a nivel político, enriqueciendo así sus armas de presión contra el Estado y otros sectores. Durante el sexenio Echeverrista, estas armas fueron esencialmente de carácter económico: fuga de capitales, retracción de la inversión.

(95) Saldívar, Américo. op. cit. págs. 172-173

**CAPITULO IV. CONSECUENCIAS DEL DESARROLLO
COMPARTIDO.**

CAPITULO IV CONSECUENCIAS DEL DESARROLLO COMPARTIDO

4.1. Incremento del Déficit Público.

El creciente déficit de las finanzas del Estado registrado durante el sexenio de Echeverría tiene una de sus causas en la alta que se presenta. Identificada como la fuente principal de la elevación de los precios, o como indicador indiscutible de la ineficiencia o la deshonestidad gubernamental, la situación deficitaria del sector público ha sido el blanco principal de la ideología empresarial iluminada por la razón monetarista estabilizadora del FMI y sus seguidores de dentro y fuera del país y del Estado. En rigor, la ampliación del déficit público es siempre una variable dependiente de los requerimientos de la acumulación privada del capital y, en los regímenes no dictatoriales, de la necesidad de armonización social impuestas por el desarrollo y la diversificación acelerada de una sociedad que, como la capitalista, es inequitativa y contradictoria por antonomasia.

La base poco desarrollada que tenía el crecimiento industrial, le imponen al Estado la enorme tarea de ampliar la estructura material: impulsar industrias estratégicas que, por su tamaño son al principio poco rentables y enfrentar así fuera en alguna medida, tensiones sociales y necesidades colecti-

vas en creciente concentración producto del propio avance de la industria. A esta exigencia de construcción acelerada de la estructura y de expansión de los servicios públicos -que - constituye una necesidad insaciable mientras tenga lugar la expansión de la economía-, se aunó la estrategia tributaria - orientada; el resultado es una estructura fiscal débil que, - al financiarse con endeudamiento interno y externo creciente demuestra su deterioro.

En la misma dirección opera la política de precios y ta ri fas de las empresas estatales. Como es sabido, éstas fun- cionaban por la vía de los precios como canales permanentes - para trasladar excedente hacia el capital privado; empero, su función básica para el conjunto del desarrollo capitalista ha sido la producción suficiente de insumos y servicios de uso - generalizado, con el fin de coadyuvar a un flujo material ade- cuado del proceso de acumulación de capital. La operación de estas dos fuerzas (precios concesionarios y producción en con- tinua ampliación), necesariamente condujo a las empresas esta- tales a una situación financiera desequilibrada que repercu- tió de manera obligada sobre el monto del endeudamiento, refor- zándose así las cargas financieras (y por lo tanto no producti- vas) del sector público en su conjunto.

La crítica situación financiera del Estado en los setenta es producto de un desequilibrio que ha acompañado a la in-

dustrialización capitalista de México y que, en la etapa llamado desarrollo estabilizador, se consolida y acelera su ritmo. En este orden de ideas, puede afirmarse que la esencia de la crisis fiscal de los setenta es resultado del estancamiento productivo y de la inflación, y no a la inversa.

El Estado tiene ante sí, un triple problema debido al retraimiento de la inversión privada a saber:

- a) intentar compensar la demanda efectiva;
- b) continuar cumpliendo con sus funciones productivas que por lo demás registraban un rezago notable (como lo mostro trágicamente la importación de petróleo en 1972-1974), y
- c) tratar de atenuar, por la vía del gasto en bienestar, contradicciones sociales agudas en las grandes urbes del país.

El nivel real de gastos resiente en toda su intensidad el proceso inflacionario sin que, como sucedió con la empresa privada, el sector público pudiera absorber sus efectos por la vía de la elevación de los precios y las tarifas de las mercancías y servicios que produce. Los resultados son un endeudamiento mayor que el que se había dado en condiciones de estabilidad, sin que las actividades del Estado, hubiera registrado una expansión correspondiente.

La magnitud del déficit público no es relevante en sí misma. Lo significativo de la cuestión fiscal hay que buscarlo en la vulnerabilidad que incorpora en las finanzas públicas la dependencia de éstas respecto al capital financiero nacional e internacional.

Durante el sexenio de Echeverría, los planes y programas de inversión se vieron sujetos a múltiples restricciones al depender del financiamiento del capital financiero.

Al respecto Echeverría expresa lo siguiente: "El déficit de las cuenta corriente de la balanza de pagos, que incrementó fuertemente hasta DLS 3,643 millones en el año 1975, - continúa manteniendo niveles elevados; ello nos obliga a obtener financiamiento creciente del exterior y a dedicar cuantiosos recursos públicos a la amortización y al pago de intereses ... Este déficit no proviene fundamentalmente de una insuficiencia de nuestra capacidad de producción de bienes y servicios. Esta continúa mejorando pues disponemos de recursos humanos, equipo, maquinaria y recursos naturales susceptibles de utilización inmediata ... El problema se debe a que los precios externos muestran un aumento menor en épocas recientes y precios internos y de nuestros bienes y servicios exportables, se han elevado en mayor grado y hemos perdido competitividad en los mercados internacionales. Esta situación frena -

nuestras posibilidades de venta al exterior y desalienta el ingreso de turistas extranjeros al país. También alienta la importación y el contrabando de productos que compiten con la industria nacional, e induce a los mexicanos a viajar y a gastar, reduciendo con ello el volumen de divisas propias que el país requiere para financiar el desarrollo."⁽¹⁾

4.2. La Devaluación del Peso.

El periodo del Presidente Echeverría significó la ruptura del modelo de crecimiento en que se había apoyado el desarrollo capitalista en México desde mediados de la década de los cincuenta: el desarrollo estabilizador.

La devaluación no es sino la expresión monetaria de los malestares estructurales que aquejan al aparato económico nacional, el cual ha resentido los signos del agotamiento del modelo de acumulación seguido hasta entonces, haciéndose evidentes, en el contexto de una crisis capitalista mundial.

Entre las causas principales de la devaluación de 1976 se encuentran: la tendencia a la mayor elevación de los costos de producción internos con respecto a los externos, lo cual lleva a la elevación de los precios nacionales y a la pérdida

(1) Echeverría Alvarez, Luis. Sexto Informe. Revista Tiempo. Vol. LXII - Núm. 1832 7 de septiembre de 1976. pág. VI.

de la competitividad de las mercancías mexicanas en el exterior. Tenemos también el desnivel cada vez mayor de la balanza de pagos que en 1976 llegó a la cantidad de 19,600 millones de dólares (ver cuadro No. 3). Otro de los factores es el volumen y la composición del gasto público, el cual afecta la estabilidad del peso de una manera negativa, el déficit de las finanzas públicas en un 845% al pasar de 8,600 millones en 1971 a 81,300 millones de pesos en 1975.

"A estos factores se agrega la disminución de los índices de producción, los cuales bajaron de la tasa tradicional de un poco más de 6% anual que se había establecido durante el desarrollo estabilizador; el PIB durante el sexenio de Echeverría creció de la siguiente manera: 1971, 3,5%; 1972, 7,5%; 1973, 7,6%; 1974, 5,9%; 1975, 4,1%; 1976, 2,1%,"⁽²⁾

Se constata también el aumento del circulante monetario, el cual no encuentra contrapartida del lado de la producción, lo que contribuye a fortalecer las presiones inflacionarias; el total del circulante, que en 1971 es de 53,061,4 millones de pesos, en diciembre de 1976 alcanza la suma de 154,800,2 millones de pesos. Se ha de considerar asimismo, la fuga de capitales dada en los meses de junio, julio y agosto de 1976.

(2) Soria Murillo Victor M. "Caracterización de la Crisis de 1976 y 1982 en México" en Revista de Economía No. Teoría y Práctica. Universidad Autónoma Metropolitana. Invierno, 1983. pág. 63.

Ante esta situación, el 31 de agosto de 1976, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Mario Ramón Beteta, anunció que el tipo del peso que por 22 años se había mantenido a 12.50 es abandonado y que el nuevo valor lo fijarían las fuerzas del mercado.

En realidad, entre 1971 y 1976 el peso sufrió tres devaluaciones; las dos primeras fueron depreciaciones que el gobierno mexicano había realizado frente al marco alemán, el yen japonés, francos suizos, otro tipo de divisas, la tercera devaluación en el lapso 1971-1976 fue en términos de dólares.

La flotación a que se vió sujeto el peso, y que llevaba más de año y medio, recorre diversas fases; en los primeros días el peso descendió 19.90 por dólar; el 26 de octubre de 1976 su valor descendió hasta 26.60 por dólar; (ver cuadro No. 4) este movimiento empezó a ejercer un influjo de pánico y especulación, lo que trato de remediar el gobierno imponiendo el control de cambio el 22 de noviembre de 1976, lo cual desapareció meses después.

A partir de 1973-1974, se suman a las tendencias estructurales determinantes del déficit externo, la crisis de producción de alimentos agrícolas y la insuficiencia petrolera - que provocaron la necesidad de importar estos bienes-, así como el desorden financiero y las tasas de interés, desencadenan

do la especulación con divisas y la fuga de capitales.

El país ingresa en estos años a un "callejón sin salida" en lo que respecta al financiamiento externo del desarrollo. Hasta el momento en que se decidió la devaluación monetaria, esas tendencias se tradujeron en un abultamiento sin precedentes de la deuda externa, la cual, más que financiar la ampliación de la base productiva nacional, sirve para afrontar la inflación internacional, comprando proporcionalmente menos bienes que antes, y desde luego para permitir que el Estado encarara, sin ningún éxito, al final de cuentas, la especulación privada. A la insuficiencia productiva se añade la voracidad financiera y el desequilibrio externo desembocó en la devaluación y el pánico rentista de los últimos meses de 1976. Se trató, sin embargo, sólo de un alto en un camino ferramente acotado, por la insuficiencia productiva y la subordinación económica y financiera de México a los vaivenes de la economía internacional.

Cabe señalar que uno de los factores que también influyó en la devaluación del peso es sin lugar a dudas, la crisis monetaria y financiera, ya que en los años sesenta México no sólo se ve confrontado a los problemas de inflación y a la política monetaria contraccionista interna, sino también a la incidencia de la crisis financiera internacional, así como a la influencia del dólar como moneda hegemónica en relación a:

peso. "Mientras que la captación creció a un 18.1% entre 1964 y 1970, permanece casi estancada en el periodo 1971-1978 con una tasa de crecimiento del 1.7% anual."⁽³⁾

La devaluación del peso no tan sólo reflejó la crisis económica, sino también la pugna entre la burguesía encabezada por los grupos monopólicos, tanto mexicanos como transnacionales, y la política del régimen de Echeverría. La burguesía impugna la política salarial de ajustes a la inflación, la política de incremento al gasto público, la política tercermundista de renegociación con el imperialismo, así como la reforma educativa. Aún los representantes del capital financiero, que en la superficie mostraban acuerdo con la política gubernamental, fueron los que bloquearon la reforma fiscal que propuso Echeverría en 1972.

En el sexto informe de gobierno manifestaba que:

"... a mediados de 1972 se inició la más grave crisis monetaria comercial y financiera, que ha sufrido el mundo en las últimas décadas... En Agosto de 1971, los EE UU tomaron una serie de medidas que afectaron gravemente la economía mundial. Además de imponer limitaciones serias a sus importaciones, el gobierno de ese país abandonó, en diciembre de dicho año, la convertibilidad de su moneda al oro e inició la flotación del dólar respecto a las demás monedas de uso internacional. La crisis monetaria se generalizó y las principales monedas del mundo sufrieron enormes fluctuaciones que afectaron el comercio, los precios y el costo del dinero

(3) Quijano, José Manuel. México: Estado y Banca Privada. CIDE. México 1981, pág. 177.

en todos los países. Algunas divisas, como el marco alemán, el franco suizo, el franco francés, el belga, el florín holandés y el yen japonés se revaluaron, en medio de fuertes fluctuaciones, el romperse el equilibrio de paridades fijas y estables que había caracterizado al sistema monetario mundial durante aproximadamente 25 años."(4)

Había elementos necesarios para determinar que se produjera una devaluación. La paridad de 12.50 por varios años vigente, ya era insostenible, por lo que, desde 1973 la devaluación del peso no podía esperar más, lo cual manifiesta Echeverría:

"Hemos llegado a la conclusión de que el actual tipo de cambio del peso mexicano no es el adecuado para restaurar el equilibrio de la balanza de pagos. ... El conocimiento de esta situación alienta la salida de capitales temerosos que con ello disminuyen el volumen de ahorros nacionales necesarios para financiar nuestro desarrollo. Esto no debe continuar... Es justificado obtener financiamiento externo para apoyar el aparato productivo nacional y mejorar nuestra eficiencia; es menos justificable obtener créditos externos para financiar en forma permanente deficientes de bienes de consumo o de materias primas; pero resulta absolutamente inaceptable permitir aumentos excesivos de la deuda pública externa o utilizar las reservas básicas de oro y divisas del Banco de México para financiar salidas especulativas de capital al exterior. ... Ciertamente podríamos seguir sosteniendo el tipo de cambio actual con nuevos financiamientos externos o contrayendo la actividad económica y el nivel de empleo en el país para reducir nuestras importaciones, pero en las actuales circunstancias esa política sería inadecuada e inaceptable para una administración con sentido social. ... Sabemos que hacer

(4) Echeverría Alvarez, Luis. VI. Informe op. cit.: pág. VII

y sabemos cómo y cuándo hacerlo. En ejercicio pleno de nuestra soberanía, eliminaremos ahora los factores limitantes que establece el actual tipo de cambio para que la política de reestructuración económica nacional y de generación de empleos que debe apoyarse en el aumento de las exportaciones de bienes y servicios y en un aumento general de la actividad productiva, pueda alcanzar el éxito que deseamos. El tipo de cambio actual ya no es conciliable, en estos momentos, como lo fue en el pasado, con nuestras metas... El actual tipo de cambio fijo no es un fin, ha sido sólo un instrumento para alcanzar objetivos trascendentes de política económica. Su nivel, va no refleja la relación de nuestros costos de producción con los costos internacionales; su inflexibilidad, en las condiciones actuales de movimientos masivos y erráticos de capital va no permite hacerles frente en forma adecuada." (5)

Por otro lado, el crédito interno, pilar para el financiamiento de la inversión tampoco cumple su función de apoyo, a consecuencia de la fuga de capitales que la devaluación precipita en septiembre de 1976 y que continuó por varios meses. Con la devaluación culminaron los problemas estructurales de la balanza -en pagos- falta de competitividad externa básica e inflación interna y de la salida de capitales; como la modificación inicial de la paridad no logró obtener este proceso, dos meses más tarde sobrevino la segunda caída. La presión ejercida sobre el tipo de cambio fue prueba de la incertidumbre que prevaleció respecto al poder externo del peso, y de que, como consecuencia de la inflación, los tipos de interés en el mercado financiero llevaban varios años de ser negativos en términos reales.

(5) Ibid. pág. VII

Asimismo, la situación financiera de las empresas del-
ya de por sí débil, se vió agravado con la de-
valuación de tal forma que las posibilidades de financiamien-
to no inflacionario de dicho sector se restringió drásticamen-
te.

"El 29 de septiembre la Secretaría de Patrimonio Nacio-
nal anunció la liquidación y fusión de 25 organismos y empre-
sas descentralizadas. De estos 25, ocho se fusionan con -
otros, seis se liquidan por duplicidad de funciones, siete -
por haber dejado de operar y cuatro por otros motivos."⁽⁶⁾

Cabe señalar que "El último aumento salarial de emergen-
cia es concedido después del golpe devaluatorio. El 8 de sep-
tiembre de 1976 el Congreso de Trabajo anuncia su petición de
aumento salarial del 65%, apoyando su petición en la reitera-
da amenaza de huelga general. Era evidente que la devalua-
ción obligó a la burocracia sindical a retornar a las políti-
cas de 1973 y 1974, y que de no haber ocurrido la devaluación
tal petición no hubiera sido presentada, a pesar de que la in-
flación ameritaba por sí misma la solicitud de aumento ..."⁽⁷⁾

El aumento que logró la clase dañada por la devaluación
fue el de 23% de aumento general.

(6) Revista de Comercio Exterior págs. 1032-1033.

(7) Saldívar, Américo. op. cit., pág. 133

Por último tenemos que una de las consecuencias de gran importancia que se tuvieron fue que en octubre de 1976 el FMI aprobó la solicitud de apoyo financiero hasta por 1200 millones de dólares hecha por el gobierno mexicano. El programa restrictivo del FMI se basó en un diagnóstico de la economía de México, donde el exceso de demanda originó la inflación - que conjuntamente con el elevado gasto público y los incrementos salariales llevaron a la devaluación del peso. Este diagnóstico fue la base para condicionar topes salariales, asegurar una rentabilidad elevada a las empresas, contener el gasto y la inversión pública regular a las empresas públicas, reducir el endeudamiento interno y externo, reducir barreras arancelarias a las importaciones, mantener la libre convertibilidad de la moneda, establecer tasas de interés internas mayores que las externas y regular la creación de dinero. Los fuertes intereses de la inversión y la deuda extranjera, a través del FMI, establecieron límites estrechos a la economía haciendo recaer el peso de la crisis y la recuperación en la clase trabajadora, protegiendo así sus capitales.

4.3, Debilitamiento del Gobierno ante los Empresarios,

Se ha visto al través de todo el trabajo que el sexenio echeverrista defiende un proyecto que pretende el rescate, del proyecto original del desarrollo planteado por el Estado con -

base en la herencia de la Revolución Mexicana.

No debe perderse de vista que ni la clase política ni la burguesía son, en los sesenta, similares a las que existían en los cuarenta; consecuentemente, sus relaciones son distintas. Aquello que en los cuarenta y cincuenta resultó una concesión del sector gubernamental al sector privado, en los sesenta, y particularmente en los setenta, se convierte en fuerte conflicto. La aparente subordinación de la burguesía nacional a la clase gobernante de los cuarenta se convierte en irritación y relativo sublevamiento. En el sexenio de Echeverría, aún cuando en realidad sus intereses políticos no son afectados: la acción estatal molesta a la burguesía.

Sin embargo, la retórica antilempresarial de ciertos círculos gubernamentales genera una batalla ideológica de la que la burguesía saldría triunfante, toda vez que, ante las medidas que consideraba el régimen de Echeverría necesarias, no fueron aplicadas. "Para 1975 disminuyen las inversiones privadas y se da una fuerte fuga de capitales hacia el extranjero, lo cual agota rápidamente las reservas en divisas de la banca central. Asimismo, 'la crisis de confianza' alcanza niveles inauditos y atañe no sólo al gobierno sino también al sistema político en su conjunto. La crisis de 'desconfianza' fue sin duda una de las manifestaciones de pérdida de hegemonía de la

burocracia política frente a la clase dominante, pérdida que se inicia desde el principio del régimen por la política populista de Echeverría." (8)

Uno de los factores que logran el debilitamiento del gobierno fue, sin lugar a dudas, la devaluación del peso "Ocurrida la devaluación, después de la reiterada promesa de que se mantendría la paridad cambiaria, la credibilidad en el gobierno se encontraba en su nivel más bajo. Los rumores (9) alentados por el Grupo Monterrey tenía eco en prácticamente todos los sectores sociales; la fuga de capitales y las invasiones de tierras eran una manifestación de la pérdida de credibilidad política..." (10)

A pesar de los esfuerzos del Presidente por obtener la confianza de la sociedad, esto no fue posible pues "... Varios hechos de los últimos meses revelaban como el régimen de Echeverría había perdido el consenso entre las filas de la burguesía y se encontraba bajo la presión del gran capital financiero. Dentro de diferentes contextos y momentos, son relevado-

(8) Ibid. pág. 182.

(9) "... El rumor presenta el doble carácter de ser un barómetro de la tensión social, al mismo tiempo que actúa como catalizador de determinadas situaciones de pánico o de rebelión, lo cual significa que tiene un contenido de riesgo bastante elevado... Las campañas de murmuraciones son un recurso más o menos frecuente en la vida política. Casi siempre persiguen debilitar al contrincante político, desprestigiarlo, lanzando todo tipo de calumnias en su contra." Loeza, Soledad. "La Política del Rumor: México, Noviembre-Diciembre de 1976". en Revista del Foro Internacional No. 64 Colegio de México. 1976 pág. 575.

(10) Saldívar, Américo. op. cit. pág. 189

res de lo anterior la política de aumentos de emergencia, la creación del Consejo Coordinador Empresarial, la sucesión presidencial, la campaña de rumores, la devaluación y, finalmente, la expropiación de tierras en el noroeste. El reparto agrario de Sonora de 100 mil hectáreas de las cuales 30 mil - aproximadamente eran de riego, en los Valles del Yaquí y del Mayo, representaba un golpe a la burguesía agraria de esa importante región. Como era de esperar, este último acto de su gobierno no tuvo el apoyo de una sola fracción de la burguesía mexicana, a pesar de que las demandas campesinas se habían atendido por canales institucionales. Quedando claro - que la burguesía en su conjunto deploraba esta especie de populismo reformista gubernamental de última hora."⁽¹¹⁾

Al término del sexenio echeverrista, se ha constatado - que el gobierno se encuentra en una situación de extrema debilidad para solventar las exigencias sociales y económicas del desarrollo con recursos internos. De ello dan prueba los resultados de una serie de conflictos que se sucedieron en el - transcurso del régimen de Echeverría, (lo cual se pudo demostrar en el apartado 3.3. El Desacuerdo Empresarial con el Gobierno), ya que como se estudio en el mismo los intentos reformistas del régimen fueron siempre o casi siempre derrotados, y cuando no hubo derrota, se consiguen acciones eficaces por parte del Estado.

(11) Ibid. págs. 190-191

Al final de cuentas, el gobierno asegura la transmisión del poder, sin dejar de lado la confrontación con la clase empresarial.

CAPITULO V CONCLUSIONES

C O N C L U S I O N E S

1. La vigencia del desarrollo estabilizador desencadenó una secuela de injusticias, rezagos y endurecimiento de la política del Estado ante los requerimientos que la población necesitaba. Su tónica central es la estabilidad - cambiaria, el fomento del ahorro, no de la inversión productiva. Provoca con ello, que la estratificación social fuese rígida y que las oportunidades de progreso se restringieran.
2. El desgaste del modelo de desarrollo estabilizador es - producto de una política conservadora respecto a las condiciones de vida de la sociedad. Por tal motivo, cuando se inicia el gobierno de Echeverría, su vigencia se diluye para dar paso al modelo de desarrollo compartido que enfatizaba la tesis de que no basta crecer sino redistribuir la riqueza socialmente producida. Corresponde el mismo a una etapa de dinamismo en el ejercicio del gasto público, alentando la inversión productiva, como palanca de la formación de capital y de la política de bienestar social.
3. La acción estatal que corresponde al periodo de 1970-1976, tiene como caracteres sobresalientes el sacudimiento de -

inercias tanto en la vida económica, política, social, cultural y administrativa. Propone otros medios para la reproducción de la sociedad fincados en la consecución del progreso material y social. Lo más importante, es que intenta vencer las estructuras rezagadas que durante más de una década, impidieron el desarrollo integral de la sociedad.

4. La política económica del modelo desarrollo compartido se orienta a la ampliación y el fortalecimiento del Estado en la actividad económica. En consecuencia, las empresas públicas multiplican su actividad no sólo en obras de estructura económica, sino de beneficio social. La participación, el fomento y el estímulo son parte de una política que tiende a que los rezagos sociales generados con el desarrollo estabilizador, sean atenuados para mitigar carencias y marginación. Se consigue así, que la economía se reanime fortaleciendo el mercado interno con la reactivación de la producción y el consumo.

5. En materia política, el gobierno de Echeverría inicia una reforma que abre espacios a la oposición, ampliando las bases de la legitimidad. La "apertura democrática" que postula, responde a demandas de la sociedad. De esta manera, la vida política da cabida a segmentos de la oposi-

ción, permitiendo que el juego político sea flexible en los marcos de la democracia burguesa. Acerca el Estado a la sociedad, en un intento por reducir la distancia ocasionada por el movimiento estudiantil de 1968, acontecimiento que sacude la conciencia política del país.

6. En el plano social, la política gubernamental se avoca a proteger el salario real no solo mediante aumentos periódicos, sino creando instituciones administrativas como el FONACOT y el INFONAVIT. Tales organismos dan cuenta de como el Estado, al través de la administración pública, influye en la orientación y distribución de los beneficios sociales. Es, desde luego, una distribución que corresponde a la reproducción del capitalismo dependiente.
7. En el ámbito administrativo, lleva a cabo una reorganización de las estructuras y procesos de la administración pública. El programa de reforma administrativa tiene como finalidad racionalizar el trabajo del organismo gubernamental e imprimir al Estado y su administración, capacidad de respuesta para atender y resolver los problemas de la sociedad. Es un programa vinculado a la política económica y como tal deben evaluarse sus resultados.
8. El paquete de políticas que ejecuta el gobierno de Echeverría es impugnado por las clases dominantes. Los conflic-

tos entre ella y el Estado arrecían conforme avanza el sexenio. Lo consideraba como acciones que tienen como propósito desplazarla y el desacuerdo mayor estriba en que la Intervención del Estado en la economía "atentaba contra la libre empresa". Su contrariedad por la ampliación del gasto público es permanente. Su oposición a la acción de las empresas del Estado no tuvo punto de reposo.

9. El conflicto dado entre el gobierno y la clase dominante se alimenta de posturas opuestas respecto al proyecto que tenían para impulsar el país. El proyecto reformista de Echeverría es combatido en todos los frentes hasta conseguir derrotarlo con la devaluación del peso el 31 de agosto de 1976. Es, este, el desenlace que ocasiona que las relaciones entre el gobierno y los grupos empresariales se tornarán críticas.

10. El modelo de desarrollo compartido, aunque consigue resultados que atenúan los desequilibrios estructurales como la concentración del ingreso y el combate a las carencias sociales, no consigue, por presión de las clases dominantes, cumplir con los objetivos de conjunto que se propuso. El déficit fiscal, la deuda externa e interna y el aumento del encaje legal, se revierten contra el gobierno. Y con el desacuerdo que tuvo con las organizaciones del ca-

pital privado, se llega a extremos de descapitalización - regulada al final del sexenio, por las políticas de austeridad del Fondo Monetario Internacional.

11. El epílogo del sexenio Echeverrista se traduce en desconfianza para el capital privado. Las relaciones tensas - que sostuvo con él, complican el relevo del poder presidencial en diciembre de 1976. Diez días antes de que concluyera el mandato constitucional, se lleva a cabo la expropiación de los latifundios en los estados de Sonora y Sinaloa, medida que permitió vigorizar el mando presidencial en momentos que parecían difíciles de contener. Se consigue de esa manera, atemperar la presión de las clases dominantes creando consenso en los demás sectores de la sociedad.

A N E X O S

Cuadro No. 1

CRECIMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA +
(tasas medias)

Año	Total	Agrícola	Electricidad Petróleo y gas	Siderúrgica
1961-66	11.0	10.8	9.5	23.0
1966-71	3.3	9.9	0.7	11.4
1971-76	11.5	15.4	4.8	39.0

FUENTE: Angeles, Luis, Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana, Ediciones el Caballito, México 1978, p. 129. cuya fuente es el Banco de México.

Cuadro No. 2

ENTIDADES PARAESTATALES REGISTRADAS EN LA
SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL

1971 - 1976

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
ORGANIZACIONES DESCENTRALIZADAS	54	61	63	65	117	176
EMPRESAS DE PARTI- CIPACION ESTATAL - MAYORITARIAS	148	176	229	282	323	403
EMPRESAS DE PARTI- CIPACION ESTATAL - MINORITARIAS	27	24	28	36	41	55
FIDEICOMISOS	48	167	383	387	325	211
T O T A L	277	428	703	770	806	845

La disminución respecto al año de 1975, se debió a la depuración de fideicomisos realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría del Patrimonio Nacional.

FUENTE: Villarreal, René y de Villarreal, Rocío R. " Las Empresas Públicas como Instrumento de Política Económica en México ". El trimestre Económico, No. 178, México, abril - junio de 1978. pag. 217.

Cuadro No. 3

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO

(Resumen)

(Millones de dolares)

CONCEPTO	TOTAL	SALDO AL FINAL DEL AÑO	
		PLAZOS	
		MAYOR DE UN AÑO	MENOR DE UN AÑO
1970	4 262.0	3 259.2	1 002.8
1971	4 545.8	3 554.4	991.4
1972	5 064.6	4 322.2	742.4
1973	7 070.4	5 731.8	1 338.6
1974	9 975.0	7 980.8	1 994.2
1975	14 266.4	11 612.0	2 837.0
Diciembre, 1976 <u>e/</u>	19 600.2	15 923.4	3 676.8

e/ Estimado

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Dirección General de Crédito. Tomada Información Económica y Social Básica. Secretaría de Programación y Presupuesto 1977.

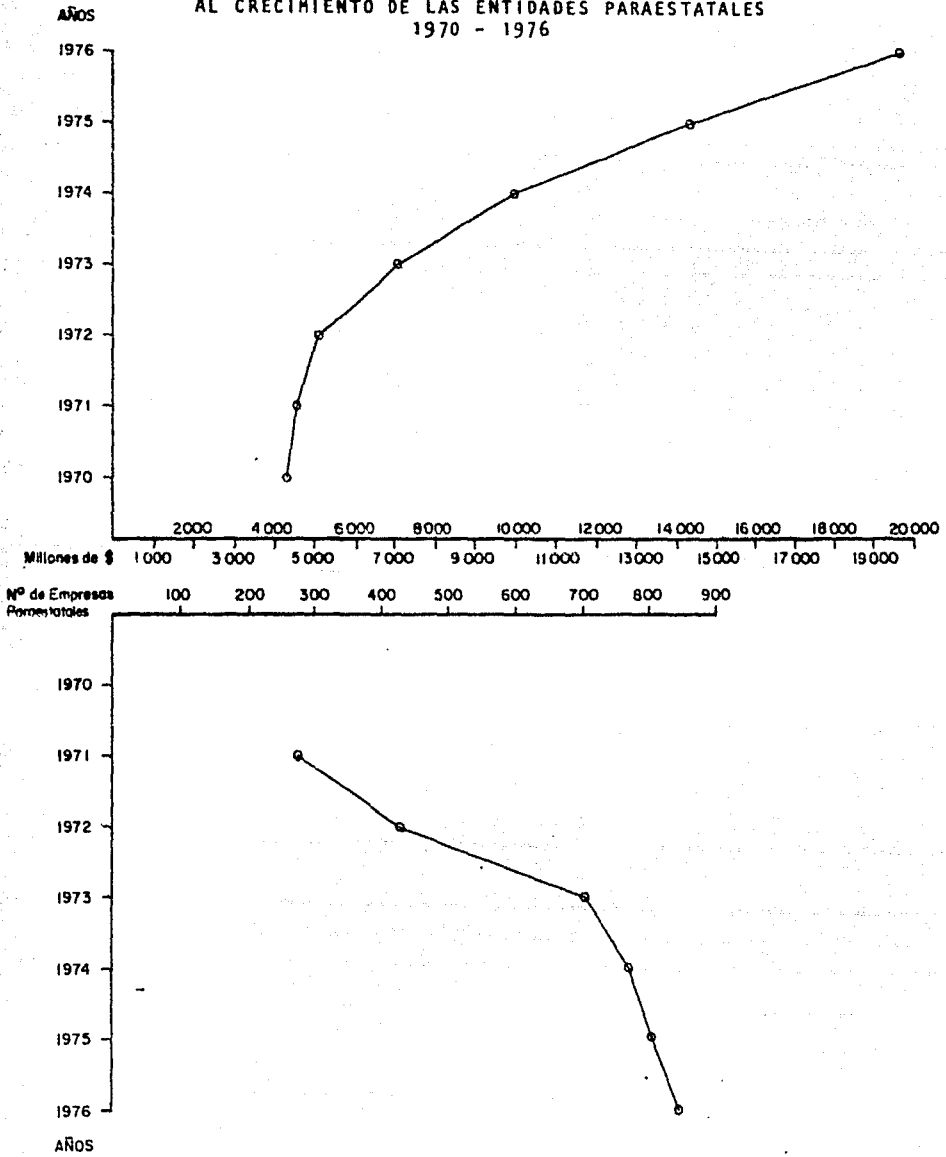
TIPO DE CAMBIO

Concepto	PESO POR DOLAR		DOLAR POR PESO	
	Fin del Período	Promedio del Período ^{1/}	Fin del Período	Promedio del Período ^{2/}
1 9 7 5	12.4906	12.4906	0.080060	0.080060
1 9 7 6	19.9500	15.3442	0.050125	0.064749
Enero	12.4906	12.4906	0.080060	0.080060
Febrero	12.4906	12.4906	0.080060	0.080060
Marzo	12.4906	12.4906	0.080060	0.080060
Abril	12.4906	12.4906	0.080060	0.080060
Mayo	12.4906	12.4906	0.080060	0.080060
Junio	12.4906	12.4906	0.080060	0.080060
Julio	12.4906	12.4906	0.080060	0.080060
Agosto	12.4906	12.4906	0.080060	0.080060
Septiembre	19.8460	20.0462	0.050388	0.049885
Octubre	25.4875	20.7679	0.039235	0.048151
Noviembre	22.0729	24.3838	0.045305	0.041011
Diciembre	19.9500	20.2074	0.050125	0.049187
1 9 7 7				
Enero	22.1759	20.9011	0.045094	0.047844
Febrero	32.6472	22.5509	0.044156	0.044344
Marzo	22.6866	22.6743	0.044079	0.044103
Abril	22.6372	22.6215	0.044175	0.044206
Mayo ^{3/}	22.6660	22.6425	0.044119	0.044165

^{1/} Media aritmética^{2/} Media armónica^{3/} Hasta el día 13 del mismo mes

FUENTE: Banco de México, S. A. Subdirección de Asuntos Internacionales, en Información Económica y Social Básica. Secretaría de Programación y Presupuesto 1977.

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO EN RELACION AL CRECIMIENTO DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES 1970 - 1976



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Crédito, Información Económica y Social Básica. Secretaría de Programación y Presupuesto 1977 y Villarreal, Ramón y de Villarreal, Rocío "La Empresa Pública como Instrumento de Política Económica en México". El Trimestre Económico, No. 178, México, abril-junio de 1978, pág. 217

BIBLIOGRAFIA

B I B L I O G R A F I A

- 1) Angeles, Luis Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana. Ediciones el Caballito, México, 1978.
- 2) Arriola, Carlos Las Organizaciones Empresariales y el Estado. Ed. Fondo de Cultura Económica, México. 1981.
- 3) Ayala, José et. al. "La Crisis Económica: Evolución y Perspectivas" en González Casanova, Pablo y Florezcano, Enrique (coordinadores) México Hoy, Siglo XXI, México, 1979.
- 4) Banco Nacional de Comercio Exterior La Política Económica del Nuevo Gobierno. México, 1971..
- 5) Basañez, Miguel La Lucha por la Hegemonía en México 1968-1980. Ed. Siglo XXI, México, 1983.
- 6) Brasdefer, Gloria "La Empresa Pública y el Sector Social de la Economía". México, Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública. 1984 núms. 59-60.
- 7) Bueno, Gerardo M. (Coordinador) Opciones de Política Económica en México. Después de la Devaluación. Editorial Técno. México, 1977.
- 8) Camacho Solís, La Clase Obrera en la Historia de México. Ed. Siglo XXI.
- 9) Carrillo Castro, Alejandro La Reforma Administrativa en México. México. Ed. Porrúa, S. A. 1980.
- 10) Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez Las Empresas Públicas en México. Ed. Porrúa. México. 1983.
- 11) Carrión, Jorge y Alonso Aguilar La Burguesía, la Oligarquía y el Estado Ed. Nuestro Tiempo, México. 1975.
- 12) Carpizo, Jorge El Presidencialismo Mexicano. Ed. Siglo XXI. México. 1980.
- 13) Cordera, Rolando et. al. Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.

- 14) Cordera, Rolando y Carlos Tello México. "La Disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones del Desarrollo". Ed. Siglo XXI. México. 1981.
- 15) Echeverría Alvarez, Luis Discurso de Toma de Posesión, México, lo. de diciembre de 1970. Revista Tiempo. 1970, núm. 1492.
- 16) Echeverría Alvarez, Luis Tercer Informe Presidencial. Revista Tiempo. 1973, núm. 1636.
- 17) Echeverría Alvarez, Luis Sexto Informe. Revista Tiempo, 1976, núm. 1842.
- 18) Fernández Santillán, José Política y Administración Pública en México. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1980.
- 19) Flores de la Peña, Horacio Teoría y Práctica del Desarrollo. Ed. Fondo de Cultura Económica, México. 1975.
- 20) García Cárdenas, Luis "Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México". México, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública 1983, núm. 54.
- 21) Leff, Enrique "Dependencia Científico-Tecnológico y Desarrollo Económico" en González Casanova, Pablo y Florezcano, Enrique (coordinadores). México Hoy. Ed. Siglo XXI. México. 1979.
- 22) Loaeza, Soledad "La Política del Rumor: México, Noviembre-Diciembre de 1976. México Colegio de México. Revista Foro Internacional 1976. núm. 64.
- 23) Guillén R., Arturo "Interpretaciones sobre la Crisis en México" en González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín. (coordinadores). El Contexto Internacional y la Crisis Económica. Ed. Siglo XXI, México. 1985.
- 24) Huacuja P. Mario y José Woldenberg Estado y Lucha Política en el México Actual. Ed. El Caballito, México, 1976.
- 25) Leal, Juan Felipe México: Estado, Burocracia y Sindicatos. Ed. El Caballito. México. 1986.

- 26) León, Samuel y Germán Pérez De Fuerzas Políticas y Partidos Políticos.
- 27) Luna Ledezma, Matilde "Empresas, Estatales y Capital Privado en México 1971-1976". México, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública 1980, num. 41.
- 28) Puga, Cristina, et. al. Evolución del Estado Mexicano (consolidación 1940-1983). Tomo III, Ediciones El Caballito, México. 1986.
- 29) Quijano, José Manuel México: Estado y Banca Privada, CIDE, México. 1981.
- 30) Reynolds Clark E. "Por qué el "Desarrollo Estabilizador de México fue en Realidad Desestabilizador". Revista Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica. Vol. XLIV (4) Octubre-Diciembre 1977, núm. 176.
- 31) Rodríguez Araujo, Octavio La Reforma Política y los Partidos en México. Ed. Siglo XXI. México, 1986.
- 32) Ruíz Dueñas, Jorge Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. Análisis de una década. Ed. Trillas México, 1982.
- 33) Ruíz Massieu, José Fco. La Empresa Pública (Un Estudio de Derecho Administrativo sobre la Experiencia Mexicana). Ediciones INAP-México 1980.
- 34) Saldívar, Américo Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976). Ed. Siglo XXI. México. 1980.
- 35) Schmidt, Samuel El deterioro del Presidencialismo Mexicano. Los Años de Luis Echeverría. México. 1986.
- 36) Sevilla, Carlos "El Bonapartismo en México, Surgimiento y Consolidación." México Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública. 1982, núm. 52.
- 37) Solís, Leopoldo La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Prospectiva. Ed. Siglo XXI.
- 38) Tello, Carlos La Política Económica en México 1970-1976. Ed. Siglo XXI. México, 1983.

- 39) Uvalle Berrones, Ricardo "El Estado y la Nacionalización de la Banca en México" Revista de Administración y Política. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma del Estado de México. 1984, núm. 7.
- 40) Uvalle Berrones, Ricardo El Gobierno en Acción. (La Formación del régimen presidencial de la Administración Pública), Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

FUENTES HEMEROGRAFICAS

Periódico Excélsior

- 18 y 24 de diciembre 1970; 29 de enero y 14 de agosto de 1971.
- 4 y 14 de agosto; y 20 de diciembre de 1972.
- 19 de marzo y 30 de agosto de 1973.
- 4 de marzo; 26 de septiembre; 2, 4, 5 y 11 de octubre de 1974.
- 15, 16, y, 29 de julio, 3, 4, 6 y 28 de agosto; 13 de noviembre de 1975.
- 23, 25, 26 y 30 de marzo; 5, 8, 16 de abril.
- 6 de mayo de 1978.