

2e1
109



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

**"ECONOMÍA MEXICANA: DESARROLLO Y CRISIS
ESTRUCTURAL (1910-1986)"**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A
JAVIER ODILON MORALES GUTIERREZ**

FALLA DE ORIGEN

México, D. F. 1989



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.

INTRODUCCION.

Durante la década de los ochenta, la economía mexicana está viviendo una crisis económica y social a la cual la política económica aplicada por el gobierno de Miguel de la Madrid ha sido incapaz de superar; más al contrario, lo ha agudizado considerablemente sin dislumbrarse un futuro mejor para el país. El panorama que se presenta está dominado por la incertidumbre, generada por los efectos de la política económica neoliberal aplicada y por el ambiente incierto prevelciente en el mercado internacional.

En los últimos seis años, la situación de la población ha empeorado drásticamente, más aún considerando que el deterioro del poder adquisitivo del salario tiene efectos sociales muy particulares, ya que afecta en mayor medida a la población cuyos ingresos se gastan en su totalidad para satisfacer sus necesidades básicas; lo cual acentúa las desigualdades existentes en la sociedad. Ante la crisis de 1982, el gobierno implementó una política económica ortodoxa tendiente a abatir la inflación, el déficit público y el déficit en cuenta corriente (principales elementos de manifestación de la crisis estructural) a través de la contracción de la demanda efectiva. Esta política ha generado, además de la disminución del nivel de vida de la población, una menor acumulación bruta de capital fijo, por lo que compromete seriamente el futuro del país.

En esta tesis se realiza un análisis histórico del desarrollo económico del país, a partir de la Revolución Mexicana, con el objeto de identificar los elementos que determinaron la configuración del aparato productivo, así como la gestación de la crisis estructural económico-financiera que estalló en 1982; y de esta forma, explicar porqué la política económica actual ha sido ineficiente para resolver los problemas del país.

La presente tesis persigue los siguientes

O B J E T I V O S :

- A. Ofrecer una explicación objetiva de la crisis estructural de la economía mexicana de 1982, analizando la evolución histórica de los elementos que la dieron manifestación: la crisis fiscal y la crisis del sector externo.
- B. Demostrar que el manejo que se ha dado a los elementos de financiamiento del desarrollo condujo al establecimiento de un aparato productivo incapaz de satisfacer plenamente las necesidades de reproducción de la sociedad mexicana.
- C. Contribuir a la discusión sobre los efectos que tendrá en la economía, el proceso de reconversión industrial promovido por el gobierno del Lic. Miguel de la Madrid.

Para cumplir con éstos, se plantean las siguientes

H I P O T E S I S D E T R A B A J O :

- I. El modelo de industrialización adoptado por el país lleva implícita la existencia de un permanente y creciente desequilibrio fiscal y externo; por lo que llega, necesariamente, el momento en que la agudización de las contradicciones del propio modelo derivan en la explosión de una crisis estructural muy profunda que se expresa en la magnitud del déficit fiscal y externo.
- II. Dado el estado actual de la economía mexicana, la aplicación de una estrategia de reconversión industrial enmarcada dentro de una política neoliberal, generará una mayor dependencia hacia el exterior y el agravamiento de las condiciones sociales de la población.

Considerando que el proceso de industrialización de la economía mexicana ha estado regido por el Modelo de Sustitución de Importaciones, el estudio está dividido en siete períodos tomados en función de las etapas de la industrialización vía sustitución de importacio-

el cumplimiento con las funciones básicas que desempeña el sector agropecuario dentro del sistema capitalista; así mismo se analiza la primer etapa del proceso de industrialización vía sustitución de importaciones, en la cual se agotó la posibilidad de seguir creciendo en base a la sustitución de bienes de consumo no duradero. Además, se analiza el comportamiento del ahorro nacional y el ahorro externo respecto al PIR y la formación bruta de capital; así como la captación del ahorro por el sistema bancario. También contiene un breve análisis sobre la asignación de los recursos presupuestales, la asignación sectorial de la inversión pública, la política económica general aplicada y la canalización sectorial de los recursos crediticios otorgados por el sistema bancario en su conjunto. Se comenta también, la constitución de los organismos internacionales de financiamiento: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. Además, se estudia el desequilibrio externo a partir del comportamiento de las balanzas parciales. Por último, se presenta el desarrollo institucional del sistema financiero.

En el cuarto capítulo se analiza la etapa avanzada del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (1959-1969). Se analizan las causas que determinaron que el sector agrícola entrara en una profunda crisis, a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta; el acelerado crecimiento del sector industrial, reflejo de la profundización del proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero, intermedios y de capital; y el conflicto social generado por la política del "desarrollo estabilizador". Además, se presenta la política de generación, captación, canalización y capitalización de ahorro voluntario. Así mismo, contiene un análisis sobre la asignación del gasto federal, la asignación sectorial de la inversión pública, la política económica del "desarrollo estabilizador" y la canalización sectorial de los recursos crediticios por el sistema bancario. Contiene también, un análisis del desenvolvimiento del desequilibrio externo a partir del compor-

tamiento de las balanzas parciales, haciendo incoipié en el progresivo carácter de rigidez de la estructura de importaciones y la insuficiencia exportadora de la planta productiva; y el comportamiento de la inversión extranjera. Por último, se comenta el proceso de concentración del sistema bancario ocurrido en la década de los sesenta.

El quinto capítulo comprende el período 1970-1976. Analiza la estrategia aplicada al sector primario ante la crisis agrícola y el mecanismo a través del cual el proceso de sustitución de importaciones contribuye a la dinámica de crecimiento de la economía, para demostrar el estancamiento y agotamiento del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones. Además, se presenta el comportamiento del ahorro bruto nacional, el ahorro neto y el financiamiento externo respecto a su contribución al financiamiento de la formación bruta de capital y como proporción del PIP, así como la política de captación de ahorro por el sistema bancario. Se analiza también el comportamiento del gasto público, a través del estudio de la clasificación económica del gasto del sector público; la asignación sectorial de la inversión pública, mostrándola como la respuesta a una necesidad estructural del desarrollo capitalista dados los rezagos productivos existentes; la política económica del "desarrollo compartido"; y la canalización sectorial de los recursos crediticios por el sistema bancario. Además, se analiza el proceso de agudización del desequilibrio externo, a través del estudio de las balanzas parciales y la mayor utilización del endeudamiento externo para financiar el déficit en cuenta corriente, destacando la mayor participación del sistema bancario privado internacional en el endeudamiento público. Por último, se comenta el surgimiento de la banca múltiple y la internacionalización de la banca privada mexicana.

En el capítulo sexto se estudia el comportamiento de la economía durante el sexenio de José López Portillo. Se comenta la estrategia del Sistema Alimentario Mexicano aplicada para hacer frente al

problema de la dependencia alimentaria. Así mismo, se analizan los efectos del acelerado proceso de crecimiento industrial registrado en el período 1978-1981, producto del auge petrolero; el desarrollo espectacular de la industria petrolera derivado de la necesidad de convertir al sector petrolero en el ajuste al desequilibrio externo; y el estallamiento de la crisis estructural de la economía mexicana expresada en el carácter del déficit fiscal y externo, el nivel de inflación, la especulación cambiaria y el estrangulamiento financiero de la economía. Se estudia el problema de la insuficiencia creciente de ahorro interno, público y privado, y la necesidad de recurrir en mayor medida al endeudamiento externo para financiar la formación bruta de capital. Así mismo, se analiza la asignación presupuestal del gasto público, destacando el comportamiento de los renglones del pago de intereses de la deuda y las transferencias corrientes a empresas y organismos descentralizados; la importancia fundamental que jugó la asignación sectorial de la inversión pública en la dinámica de la economía; la política económica aplicada; y la canalización sectorial de los recursos crediticios. Contiene además, el análisis del espectacular crecimiento del déficit externo, identificando como factores causales a la ampliación de la demanda derivada del auge petrolero, la política de liberalización comercial, el rezago cambiario y el rápido crecimiento del déficit de la balanza de factores. Por último, se analizan los factores que determinaron la decisión de nacionalizar el sistema bancario privado nacional e implantar el control generalizado de cambios el primero de septiembre de 1982.

El capítulo séptimo aborda el período 1982-1986. Se presenta el diagnóstico gubernamental de la crisis y la política económica aplicada, dado dicho diagnóstico. Así mismo, se analizan anualmente los resultados de la política de estabilización aplicada con el objeto de abatir la inflación, el déficit fiscal y el déficit externo; demostrando que sólo existieron buenos resultados macroeconómicos en

época de depresión; por lo cual la crisis económica se ha agudizado sensiblemente, a lo cual ha contribuido el comportamiento de la economía internacional. Además, se presenta la propuesta de la nueva estrategia nacional de desarrollo delineada dentro de las fuerzas populares; así como la estrategia de cambio estructural necesaria para transitar del actual modelo de desarrollo, al nuevo modelo nacional de desarrollo, en el que se ubique a la cuestión social en el centro de la transformación. Por último, se presenta el cambio estructural desde la perspectiva gubernamental, así como las acciones emprendidas dentro de este proceso.

El último capítulo contiene las conclusiones de la tesis, divididas en cinco temas: los elementos que determinan el comportamiento del déficit fiscal; los elementos que determinan el déficit externo, el problema de la deuda interna y externa, las perspectivas del programa de reconversión industrial y los efectos sociales de la crisis prolongada.

CAPITULO 1

LA REVOLUCION MEXICANA Y LA TRANSFORMACION DE LAS RELACIONES DE PRODUCCION. LA CONSTRUCCION DEL NUEVO ESTADO.

"El tránsito fue del Estado porfirista, aún con gran peso de las formas no económicas de dominación en la relación dominante (hacienda-peón) y por consecuencia en todo el edificio social, al Estado del capitalismo industrial. Este tránsito requería convertir en eje de la reproducción social a la industria, en predominantes las relaciones capital-trabajo asalariado y la construcción de las bases institucionales y organizativas para la reproducción de los procesos de acumulación capitalista industrial. Ello requirió un largo proceso de transformaciones violentas y graduales, revolucionarias y reformistas, que tuvieron como escenario privilegiado el campo y las áreas rurales en el período 1917-1940. Y esto no porque la revolución fuese agraria o campesina, como a veces se le quiere interpretar, sino porque allí precisamente estaban los restos del enemigo principal, o sea el porfirismo con sus relaciones antagónicas a los capitalistas."

Sergio de la Peña.²

1. La Construcción del Nuevo Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, producto del movimiento revolucionario de 1910, marcó el inicio de la construcción del Nuevo Estado, al abrir una etapa caracterizada por la creación de instituciones, nuevos canales de dominación, represión, hegemonización y mediatización ideológica. A partir de entonces, la incipiente burguesía se enfrentó a la tarea de fortalecer su hegemonía: transformar el Estado porfirista, imprimir un mayor sentido capitalista a la sociedad, establecer los medios y mecanismos de dominación sobre el resto de la sociedad y fortalecer la acumulación y reproducción ampliada del capital.

El Estado de la época porfirista representó los intereses de los hacendados y la oligarquía primerario exportadora; por lo tanto, reprodujo la dirección y dominio de los mismos sobre el país. Durante el porfiriato la sociedad estaba fraccionada en términos regionales y organizada sobre la base y alrededor de la hacienda. Este esquema hacía al régimen inflexible para avanzar en el desarrollo del capitalismo más allá de ciertos límites; sin embargo, estableció las bases para el desarrollo del mismo a través de la apertura al capital y tecnología externa y el desarrollo de las vías de comunicación.

Por el contrario, el Estado en gestación representaba los intereses del capital y pugna por hacer que la relación capital-trabajo asalariado se convirtiera en el eje de la reproducción material de la sociedad. Esto planteó objetivos que sólo se podrían realizar mediante el concurso de las masas, por lo cual la base del consenso debió trasladarse al conjunto de la sociedad. Así, se estableció como objetivo primordial el logro de la unidad nacional; los movimientos de masas fueron domesticados, organizados e integrados a la construcción del capitalismo.

A pesar de que Venustiano Carranza fue el iniciador de la construcción del Nuevo Estado, al promover la realización del Congreso Constituyente de Querétaro, fue incapaz de conducirlo, dado que representaba los intereses de los grandes terratenientes. En la medida en que el carrancismo solamente estaba reproduciendo el esquema anterior, perdió progresivamente el consenso de la sociedad. Mientras tanto, la burguesía progresista ganaba prestigio, ya que reconocía la necesidad de establecer las alianzas adecuadas con el resto de los grupos sociales como condición para concentrar todo el poder. En 1918 organizó la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM); de esta forma el movimiento obrero fue incorporado al proyecto burgués de desarrollo y se vio cada vez más dominado y manipulado por el Estado. El obregonismo demostró una mayor capacidad para conciliar intereses, sumar fuerzas y gobernar que el carrancismo, y manifestó su disposición a pactar con todas las fuerzas políticas a fin de lograr su apoyo; en momentos difíciles Obregón intervino en favor de las organizaciones obreras.

Ante el asesinato de Carranza, el 21 de mayo de 1920, el Congreso designó a Adolfo de la Huerta como presidente provisional. El gobierno de De la Huerta, aunque breve, marcó el inicio de una nueva forma de hacer gobierno basado en el reconocimiento de la existencia de nuevas fuerzas y propósitos sociales. Se promovió la organización del movimiento campesino a partir de los restos del zapatismo, en 1920 se fundó el Partido Nacional Agrarista (PNA), caracterizado por su orientación radical en cuanto al reperto agrario y la restitución de tierras a las comunidades. A este respecto, la dinastía sonoreense, a pesar de estar dispuesta a otorgar concesiones a los grupos agraristas, no aceptó realizar las transformaciones radicales propuestas por el PNA, sino hasta el sexenio cardenista.

Alvaro Obregón tomó posesión de la presidencia el primero de diciembre de 1920. Durante los primeros años de su gobierno, se vi-

vió una relación tensa con las compañías petroleras y el gobierno de los Estados Unidos, que obstaculizó el reconocimiento al gobierno obregonista por parte del gobierno norteamericano; lo cual era una condición fundamental en la estabilidad de los primeros gobiernos posrevolucionarios. Las relaciones diplomáticas con Estados Unidos se pusieron nuevamente tensas cuando en 1924 fue necesario declarar la suspensión del pago por el servicio de la deuda, dada la insolvencia del gobierno mexicano que le produjo el elevado costo militar realizado para sofocar la rebelión Delahuertista.

Durante el gobierno de Obregón, el enemigo principal al desarrollo del capitalismo lo seguían representando las viejas estructuras del régimen porfirista, por lo cual, se hacía cada vez más urgente modificar las relaciones sociales de producción. Ante la reducida capacidad de dirigencia y control de la sociedad por parte del Estado, la burguesía optó por avanzar en las transformaciones que no implicasen la movilización de las fuerzas populares, ya que éstas podrían escapar del control estatal. Dentro de esta serie de transformaciones se enmarca la revolución ideológica emprendida a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), creada en septiembre de 1921. El objetivo fundamental asignado a la SEP fue lograr la federalización de la educación; a partir de entonces, el aparato educativo se convirtió en el principal vehículo de difusión del mensaje revolucionario; comprendió además, la conformación de toda una nueva ideología nacional, que planteó también la difusión de las letras, la plástica y la música.

El primero de diciembre de 1924, asumió la presidencia de la república Plutarco Elías Calles. La política exterior cellista consistió en una prolongación de la llevada a cabo por Obregón. Respecto a las compañías petroleras se siguió una política agresiva, al promulgarse la Ley del Petróleo.

El gobierno callista practicó la misma política agraria implementada por el obregonismo; expropió haciendas cuyo pago se hizo con bonos de la deuda. Sin embargo, esta política se enfrentó a un serio problema, la crisis financiera del gobierno originada por la disminución de los ingresos fiscales, producto de: la reducción del comercio exterior (1922), el elevado volumen de recursos destinados al servicio de la deuda (1924), la crisis económica (1926) y el gasto militar realizado para acatar con los levantamientos regionales cristeros.

Para los constructores del Nuevo Estado, era claro que para que éste fuera más funcional al desarrollo del capitalismo en el país, debía ejercer un estricto control sobre los elementos básicos de la acumulación: la moneda, el crédito y la mano de obra. Enmarcado dentro de este proceso, en 1925 se fundó el Banco de México con el objeto de que fuese el emisor exclusivo de billetes y monedas, y el medio a través del cual se regulara el crédito a particulares. El Banco de México no daría servicio de crédito a particulares y el crédito al gobierno sería lo más limitado posible, con el objeto de no competir con el sistema bancario privado. Sin embargo, fue sólo hasta la década de los treinta cuando pudo cumplir plenamente estas y otras funciones; en cierta medida, la crisis internacional de 1929 facilitó el reordenamiento del sistema financiero mexicano.

La segunda mitad del período callista se caracterizó por un visible debilitamiento político, originado por: la presión ejercida por el movimiento cristero, las compañías petroleras, los agraristas, el gobierno estadounidense, el Vaticano y el debilitamiento de la CROM. El expresidente Obregón quiso aprovechar la situación buscando el retorno a la presidencia; sin embargo, el 17 de julio de 1928 fue asesinado. La reelección de Obregón, aún cuando era un factor de solución a los graves conflictos creados por Calles, significaba un gran agravio a la lealtad del pueblo; por el hecho de que violaba uno de los principios ideológicos de la revolución: el de la no reelección.

Por otra parte, respecto a la Iglesia conviene recordar que durante el porfirismo, aún cuando ésta había sido derrotada como estructura económica durante la Reforma, recuperó terreno en cuanto a retener funciones y esferas de poder, dado que constituía un complemento fundamental del Estado porfirista para reproducir el sistema prevaleciente. De esta forma, la Iglesia renovó su presencia y dominio a través de su influencia en las esferas de poder local, ideológicas y la prestación de algunos servicios; constituía una estructura de poder paralela al Estado porfirista. Esto explica el notable sello anticlerical de la Constitución de 1917, y la posterior lucha emprendida por la burguesía para reducirla a su función religiosa y obligarla a prestar lealtad al Estado.

Dentro de esta lucha, se enmarca la política seguida por Portes Gil. Para dar solución al conflicto con la Iglesia, se prosiguió con la política obregonista de negociación, que culminó con el acuerdo firmado el 21 de junio de 1929, a través del cual fueron resueltos los servicios religiosos en todo el país. Este acuerdo, ratificado en 1933, significó la eliminación del último bastión institucional importante del régimen porfirista, de esta forma el porfirismo fue totalmente derrotado.

En su último informe presidencial, Calles anunció el fin del caudillismo y el inicio de la institucionalización de la revolución; proporcionó su apoyo a Portes Gil y se dedicó a organizar al partido de la revolución, según el proyecto delineado por el obregonismo. La respuesta para construir el Partido Nacional Revolucionario (PNR) a principios de 1929, fue muy entusiasta. Entre los fundadores se encontraban dos partidos nacionales, trece estatales y mil ochocientos locales integrados en confederaciones.¹ De esta forma se llegó a la

1.- Moreno, D. "Los Partidos Políticos del México Contemporáneo (1926-1928)", México 1980, p. 46. Citado por De la Peña Sergio, "Revolución y Estado 1917-1940", SEP-PE-UNAM, 1986.

consolidación del Nuevo Estado, surgido de la revolución mexicana.

2. La Lucha por la Transformación del Antiguo Régimen.

A partir de 1917, se desarrolló una confrontación entre la burguesía progresista y la oligarquía porfirista, a través de la cual la primera se fortaleció en la medida en que el Nuevo Estado creó las instituciones y procedimientos que le permitieron vencer y desplazar al antiguo régimen.

El surgimiento del capitalismo industrial implicó la sustitución de la relación hacendaria prevaleciente durante el porfirismo, del centro de la reproducción material por la relación trabajo asalariado-capital, propia del sistema capitalista. La promulgación de la Constitución de 1917 implicó una serie de transformaciones en el plano de la superestructura, que la hicieron más funcional al desarrollo del capitalismo en el país. Sin embargo, la estructura económica se encontraba dominada aún por relaciones de explotación precapitalistas (relación peón-hacienda); por lo que existía una disociación entre la estructura económica y la superestructura jurídica, política e ideológica.

Derivado de este fenómeno se inició a partir de 1917 un proceso, tan intenso e importante como la lucha armada, en la Revolución Mexicana por la superación de las antiguas relaciones de producción. Este objetivo no sólo interesa a la burguesía progresista, sino también a los obreros y campesinos; sin embargo, en la lucha contra las antiguas formas de producción éstos últimos se vieron siempre subordinados a los intereses de la burguesía. La Revolución Mexicana abrió el camino para transitar del Estado porfirista al Estado del capitalismo industrial; este tránsito, implicó convertir en eje de la reproducción social a la industria, en predominantes las relaciones de producción capital-trabajo asalariado y la creación de una base

institucional-organizativa, para la reproducción de los procesos de acumulación capitalista industrial. El proceso de transformación tuvo como escenario principal al campo y las áreas rurales, dado que en estas zonas se encontraban los restos del porfirismo con sus relaciones de producción antagónicas al capitalismo.

La burguesía vio la necesidad de construir una nación con sentido capitalista, integrándola y modificándola profundamente. Sin embargo, la ruptura de las condiciones precapitalistas sólo era posible mediante la creación de un poder nacional fuertemente centralizado, que se sustentara directamente en el pueblo y que además estuviera en condiciones de dominarlo. Por lo tanto, la centralización del poder político y económico le era tan necesaria a la burguesía para destruir al porfirista como para imponer su dirigencia al pueblo.

Quizás el principal avance del gobierno obregonista en la batalla contra el antiguo régimen, fue la lucha emprendida por la transformación de las estructuras ideológicas. Esta se concentró fundamentalmente en la transformación de la educación, sobre todo la rural a través de las misiones culturales, para convertirla en el principal medio de politización, movilización y orientación revolucionaria, a favor de la consolidación de la hegemonía burguesa. El rescate de los instrumentos de construcción ideológica por parte del Nuevo Estado fue de gran importancia, sobre todo para influir a nivel local; con la creación de la Secretaría de Educación Pública y la federalización de la educación consiguió un instrumento de vital importancia para vencer al antiguo régimen, la educación estatal tuvo como objetivo fundamental el contribuir a alterar las relaciones de producción, sociales y políticas del porfirismo, y fortalecer las del capitalismo industrial.

Por otra parte, entre 1917 y 1919, el centro principal de la lucha revolucionaria se encontró en la cuestión agraria. En los años

veinte confluyeron a esta lucha todas las fuerzas en pugna; mientras el porfirismo luchaba por preservar la estructura hacendaria, la burguesía se esforzaba por destruirla. Al entrar en vigor la Constitución se inició la restitución de tierras; sin embargo, este proceso estuvo lleno de obstáculos legales que propiciaron la constitución de organizaciones agrarias en todo el país: en 1921 se fundaron las primeras Ligas de Comunidades Agrarias en Jalisco y Zacatecas; algunas con tendencia radical, conjugaban las invasiones de tierras, la lucha armada, la agitación de los diputados zapatistas del PMA en la Cámara y la intervención de las fuerzas proletarias.²

Por otra parte, la Iglesia constituyó el principal soporte del régimen porfirista, por lo que en el artículo 130 constitucional se definió claramente la separación entre el Estado y la Iglesia. Posteriormente, la Ley reglamentaria al mismo dispuso una serie de medidas que impusieron a la Iglesia restringirse exclusivamente a sus funciones religiosas.

3. Los Efectos de la Revolución Sobre el Aparato Productivo.

Pese al desorden existente entre 1910 y 1920, hubo actividad económica en el país. La economía mexicana fue predominantemente capitalista, con regiones desigualmente desarrolladas: la zona noroeste, el Distrito Federal y el Golfo se caracterizaron por ser regiones desarrolladas; mientras que la zona sur fue predominantemente atrasada.

2.- De la Peña, Sergio. "Revolución y Estado 1917-1940", ponencia presentada en el Seminario General "El Estado y la Economía", del Doctorado, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM, enero de 1986, p. 55.

El desigual desarrollo se explica, en parte, por la dinámica misma del movimiento armado. Las condiciones de producción varían enormemente de región a región y de año a año; la lucha armada fue más intensa y generalizada durante 1915 y provocó mayores trastornos al aparato productivo en la región Norte y Centro, sobre todo a lo largo de las vías férreas y en las zonas mineras, algodoneras, ganaderas y azucareras. Por el contrario, los daños fueron menores en la costa occidental y el extremo sur, la costa del Golfo de Yucatán y la Ciudad de México.³

Hacia 1920, la recuperación económica se había generalizado, sin embargo, aún no se alcanzaban los niveles más altos de la época porfirista; las condiciones materiales, organizativas y financieras de la producción no lo permitían. Se estima que el Producto Interno Bruto real en 1910, a precios de 1950, fue de 11 650 millones de pesos; mientras que para 1921 fue de sólo 11273 millones de pesos, es decir, 3.5% menor al de 1910. En el período 1895-1910 todas las actividades productivas presentaron aumentos superiores al 80%, como puede observarse en el cuadro II, que determinaron que el PIB se incrementara en un 79.7% en esos 15 años. Por el contrario, en el período 1910-1921 todas las actividades productivas presentaron decrementos muy significativos, a excepción de la producción de petróleo y otros servicios que aumentaron su producción. Las actividades productivas más afectadas por la lucha revolucionaria fueron: agricultura (44.8% menor en 1921 en comparación con 1910), ganadería y minería (- 40%), manufacturas (- 9%); entre 1910 y 1921 estas actividades presentaron tasas anuales de crecimiento negativas de - 5.2%, - 4.6 y - 0.9%, respectivamente, como se muestra en el cuadro III.

3.- John Womack Jr. "La Economía en la Revolución (1910-1920)", Nexos # 10, año 1, 1978.

Cuadro I.

Producto Interno Bruto: México.

(millones de pesos de 1950)

	1895	1910	1921	1926	1932
TOTAL PIB	6 483	11 650	11 237	16 622	13 547
Agrícola	1 382	2 609	1 441	2 811	2 565
Minería	438	1 039	620	1 258	882
Petróleo	- -	33	1 733	1 114	463
Industria	690	1 836	1 669	2 330	1 682
Comercio	1 170	2 377	2 314	3 634	2 984
Otras Serv.	906	1 535	1 654	2 281	1 874

Fuente: Banco de México: Series Básicas 1898-1967.

- De la Peña, Sergio. "Revolución y El Estado 1917-1940"

Ponencia presentada en el Seminario General "El Estado y la Economía" del Doctorado, SEP-PE-UNAM, cuadro 5.

Una de las actividades más afectadas por la lucha armada fue la actividad agrícola, lo cual se explica por el hecho de que las principales batallas se dieron en el medio rural, con el consecuente desconcierto de los productores, principalmente los medianos y pequeños hacendados, que contrajeron su producción; así mismo, influyó la disminución de la fuerza de trabajo en el medio rural, ya que los ejércitos se nutrían básicamente con campesinos. Por otra parte, se dió también un cambio en el uso de la tierra: en las regiones centrales del norte el área cultivada se redujo; en el noroeste se emprendió con vigor los cultivos comerciales (garbanzo y algodón); y en la región centro sur los cultivos comerciales cedieron su lugar a los cultivos de subsistencia (maíz y frijol).

La ganadería fue otra de las actividades seriamente dañadas; en 1924 la población ganadera mayor era menos de la mitad de la regis-

trada en 1902. Esto se explica por el hecho de que los ejércitos re-
teldes, sobre todo los del norte, practicaror la venta de ganado pa-
ra la adquisición de armamento. Además, el aparato agropecuario se
vió seriamente dañado: las obras de riego, almacenes, cercados, gana-
do y herramientas fueron destruidos por el pillaje, la guerra y el
abandono.

Cuadro II.
México: Producto Interno Bruto.
(variación porcentual %)

	1895-1910	1910-1921	1921-1926	1926-1932
TOTAL PIB	79.7	-3.5	47.9	-18.5
Agrícola	88.8	-44.8	95.0	-8.7
Minería	132.2	-40.3	102.9	-29.9
Petróleo	- -	5 151.5	-35.7	-58.4
Industria	106.3	-9.1	39.6	-27.8
Comercio	103.2	-2.6	57.0	-17.9
Otros Serv.	69.5	7.7	37.9	-17.8

Fuente: Elaborado en base a los datos del cuadro I.

En 1921 el producto del sector minero representó sólo el 60% del nivel alcanzado en 1910. Fueron las pequeñas y medianas empresas las que vieron afectada en mayor medida su producción y en algunos casos tuvieron que desaparecer; por el contrario, las grandes empre-
sas, en su mayoría de capital extranjero, gozaban de una relativa pro-
tección por parte de los ejércitos, en la medida en que éstos depen-
dían del exterior para disponer de armas, por lo que procuraban evi-
tar afectar abiertamente a las empresas extranjeras.

La actividad industrial se vió poco afectada, ya que ésta se
ubicaba en los centros urbanos: México, Puebla, Veracruz, Nuevo León

y Jalisco, en los cuales no hubo una actividad armada tan intensa como en el medio rural. A consecuencia de la lucha armada, muchos talleres artesanales fueron cerrados; no obstante, la planta industrial no sufrió graves daños físicos. La alteración de la demanda y las condiciones de producción (inexistencia de insumos, bienes de capital, financiamiento así como la destrucción del sistema ferroviario) afectaron a la industria manufacturera de tal forma que en 1921, tras varios años de recuperación, el producto manufacturero era todavía 9% menor que en 1910.

Cuadro III.

México: Producto Interno Bruto.

(tasa media anual de crecimiento %)

	1895-1910	1910-1921	1921-1926	1926-1932
TOTAL PIB	4.0	-0.3	8.2	-3.4
Agrícola	4.3	-5.2	14.4	-1.5
Minería	5.9	-4.6	15.2	-5.7
Petróleo	- -	43.3	-8.4	-13.6
Industria	5.0	-0.9	7.0	-5.3
Comercio	4.8	-0.2	9.5	-3.2
Otros Serv.	3.6	0.7	6.7	3.3

Fuente: La misma del cuadro I.

En el período 1910-1921, solamente la producción de petróleo presentó un notable auge, como consecuencia de la expansión de la demanda internacional y la elevación de los precios derivados de la Primera Guerra Mundial; lo que a su vez estimuló las inversiones norteamericanas, inglesas y holandesas en nuestro país. La producción creció rápidamente, pasó de 3.6 millones de barriles anuales en 1910 a 193.4 millones de barriles anuales en 1921.

Por otra parte, durante la etapa del movimiento armado se acentuó el carácter fraccionado de los mercados y su ordenamiento regional; el comercio se contrajo en un 2.6% entre 1910 y 1921. No obstante, al retornar la paz el sistema comercial se reconstituyó rápidamente.

El movimiento armado provocó una pérdida de alrededor de un millón de personas hasta 1921, ya que en 1910 existían 15 millones de habitantes y para 1921 sólo fueron 14 millones. La población total disminuyó en casi todos los estados, salvo en el caso de Baja California Norte, Distrito Federal, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; entre estos, el Distrito Federal fue el que observó un mayor crecimiento en su población: pasó de 721 mil habitantes en 1910 a 906 mil en 1921.

En este período la Población Económicamente Activa (PEA), se redujo en 20 mil personas: por muerte, emigración u otra razón; la mano de obra disponible disminuyó en todo el país. En el sector agropecuario se dió una sensible reducción de la PEA; mientras en 1910 se componía de 3 602 mil personas, para 1921 sólo sumaban 3 491 mil. Esta reducción la explican: los decesos causados por la guerra, las epidemias y el hambre, así como las grandes emigraciones hacia las ciudades y los Estados Unidos.

Dentro del sector industrial, la PEA se redujo en un 35%; lo que es manifestación clara del profundo deterioro que sufrió el sector artesanal. Además, se dió una recomposición en la estructura social: la población artesanal se redujo en un 46.7% (274 mil personas) mientras que los proletarios industriales decrecieron en un 18% (42 mil personas); por lo que la importancia relativa de los artesanos dentro de la PEA industrial se redujo del 69.5% en 1910 al 57.5% en 1921, y la de los proletarios industriales aumentó del 27.6% al 35.1%. Sin embargo, esta recomposición en la estructura social no se debió

a una mayor acumulación de capital y el desarrollo acelerado de la industria, sino simplemente a la destrucción de las empresas, más débiles y el retroceso general de la actividad industrial.⁴

La reconstrucción del aparato productivo tuvo que realizarse en base a la capacidad financiera de las unidades productivas y el crédito usurero, dado el derrumbe que sufrió el sistema financiero. Mientras en 1910 el sistema bancario concedió créditos por 653 millones de pesos, para 1927 sólo canalizó 185 millones de pesos.

En el período 1921-1926 la economía mexicana tuvo una importante recuperación: el PIB creció al 8.2% medio anual, las actividades más dinámicas fueron la agricultura y la minería, como se observa en el cuadro III. Sólo la producción de petróleo presentó una tasa de crecimiento negativa, explicada por el conflicto existente entre el gobierno y las compañías petroleras.

Mientras en el período 1921-1926 los efectos de la contracción de la producción y exportación de petróleo, fueron contrarrestados por los estímulos que a la actividad económica indujo el proceso de reconstrucción económica en ferrocarriles y caminos; en el período 1926-1932, la crisis económica internacional provocó serios deterioros en la economía nacional. En 1926 se abatió el precio internacional de los metales preciosos, caída que fue compensada con un mayor volumen de exportación; sin embargo, en 1929 se derrumbó el valor de las ventas en un 40%, incluidos los metales no preciosos.⁵

Entre 1926 y 1932 la actividad agrícola se vio afectada por dos factores, la caída de los precios de exportación y la guerra cris-

4.- De la Peña, Sergio. op. cit., cuadros 1 y 7.

5.- Ibid., p. 68.

tera. Las exportaciones agropecuarias decrecieron en un 16% anual, mientras que la guerra cristera obstaculizaba seriamente la producción en la región central; es por esto que no obstante la creación del Banco de Crédito Agrícola y los Bancos Ejidales, la producción agropecuaria fue 8.7% menor en 1932 en comparación con 1926.

4. La Constitución de 1917 y los Fundamentos Legales de la Participación del Estado en la Economía.

La dinámica del desarrollo capitalista mexicano y la aparición y fortalecimiento de nuevos grupos de poder económico determinaron que a principios del presente siglo surgiera la crisis política y la necesidad dialéctica del cambio de estructuras del Estado, dadas las contradicciones existentes entre la fachada institucional (Constitución de 1857) y el proyecto económico de industrialización propuesto. Por lo tanto, era indispensable el dictado de un nuevo marco político en donde las fuerzas económicas emergentes de la sociedad encontrara su terreno propicio. El modelo de "crecimiento hacia adentro" requería que el Estado estuviese en posibilidad de realizar los ajustes económicos y sociales internos necesarios para promover el crecimiento y el control de la mano de obra. Este marco se lo dió la Constitución de 1917.

La peculiaridad de la Constitución de 1917 es que deja de ser una constitución meramente política, orientada a establecer la organización político-administrativa del Estado, para transformarse en una constitución de la rectoría económica del Estado. La constitución de 1917 establece, además de las normas básicas de gobierno, los principios que configuran toda una estructura económica basada en la realidad de las nuevas relaciones sociales emanasdes de la revolución. A partir de entonces, el Estado mexicano es un agente que dirige, reglamenta y promueve el desarrollo del capitalismo en el país. Los principios económicos que organizan y caracterizan la vida económica,

es decir, los fundamentos legales de la participación del Estado en la economía, como bases del Proyecto Nacional, están expresados en los artículos: 25, 26, 27, 28, 127 y 131, fundamentalmente.⁶

El problema agrario fue uno de los factores que motivaron el movimiento armado; la propia concentración de la tierra constituía un obstáculo al desarrollo del capitalismo; por lo que fue necesario establecer, en la Constitución, la facultad del Estado para regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación en aras del interés público. El artículo 27 constitucional considera al problema agrario en todos sus aspectos y orienta las acciones concretas para su solución.

Algunos de los lineamientos establecidos en el artículo 27 constitucional son: en su primer párrafo, estipula que la propiedad última de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional es la nación; el párrafo tercero establece que la nación impondrá a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, con el objeto de evitar la reconcentración de la propiedad de la tierra en pocas manos; así mismo, establece la expropiación de la propiedad privada para entregársela a otro particular, en el caso de las dotaciones de tierra y aguas a pueblos y rancherías que no cuenten con los recursos suficientes para su reproducción. Un aspecto importante del artículo 27 constitucional, que implica un incentivo directo a la producción capitalista, es la protección y desarrollo de la pequeña propiedad a través de la fracción XVI: la propiedad pri-

6.- Cuadra, Héctor. "Las Visisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; ponencia presentada al Coloquio Internacional sobre "75 Años de Evolución Jurídica en el Mundo", México, septiembre de 1976.

va es objeto de especial protección, e incluso se eleva a la categoría de garantía individual el respeto a la propiedad privada.

El artículo 28 constitucional y su Ley Orgánica en materia de monopolios (21 de agosto de 1934), constituyen los elementos fundamentales para la regulación estatal del mercado y la producción. En la Ley Orgánica se redefine el concepto de monopolio; se establece la autorización y regulación del Estado para la existencia legal de un monopolio; se señalan una serie de medidas que el Ejecutivo Federal puede tomar sin considerarse como prohibiciones a título de protección a la industria: reglamentar la iniciación de nuevas actividades industriales, restringir la producción de un determinado bien o servicio, prohibir la importación de ciertos productos, etc..

El artículo 123 constitucional, por otra parte, establece la regulación estatal de las relaciones en el mercado laboral, así como de los conflictos surgidos en el mismo; factor importante en el desarrollo del sistema capitalista.

El artículo 131 constitucional contempla toda la política arancelaria del Estado Mexicano. Este precepto establece que al Ejecutivo Federal puede ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas o tarifas de importación o exportación. Además, faculta al Ejecutivo para restringir y prohibir las exportaciones, importaciones y tránsito de productos, artículos o efectos, cuando lo estime necesario, a fin de regular el comercio exterior y la estabilidad de la producción nacional.

Sin lugar a dudas, uno de los fundamentos más importantes de la participación estatal en la economía es la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, promulgada el 30 de diciembre de 1950. Esta ley es producto de la necesidad de encauzar jurídicamente la mayor intervención del Estado en la economía, ante la incer-

tidumbre que sobre el desarrollo del sistema capitalista internacional se tenía después de la Segunda Guerra Mundial. Es el fundamento legal del establecimiento de la economía mixta en el país, establece la intervención estatal en las actividades industriales y comerciales de los particulares, de tal forma que reconociendo los legítimos derechos de éstos, queda respaldado el interés de la sociedad; se subordinan los intereses privados a los intereses nacionales.

Las disposiciones de esta Ley están dirigidas a quienes realizan actividades industriales y comerciales relacionadas con la producción o distribución de artículos alimenticios de consumo generalizado, el vestido de la población, las materias primas esenciales para la industria nacional, los productos de las industrias fundamentales, los productos que representen renglones importantes de la actividad económica y los servicios que inciden sobre la producción y distribución de las mercancías mencionadas. Además, establece la facultad del Ejecutivo Federal para imponer precios máximos al mayoreo y fijar las tarifas de los servicios. Así mismo, se le faculta para, cuando el volumen de las mercancías a que se refiere la ley sea insuficiente para satisfacer la demanda, determinar la forma en que se deba realizar la distribución de los artículos que se produzcan en el país o que se importen; imponer racionamientos con la intervención oficial que sea necesaria; establecer prioridades para atender las demandas preferentes por razones de interés general y ocupar temporalmente las negociaciones industriales.

EL DISEÑO DEL PROYECTO NACIONALISTA Y LA
RUPTURA DEL MODELO DE ECONOMÍA DE ENCLAVE:
1929-1939.

"En una economía de enclave, la organización del sistema económico se caracteriza por un modelo de crecimiento "hacia afuera", en el que el Estado como agente económico desempeña un papel relativamente pasivo y la economía se desenvuelve bajo el libre juego de las fuerzas del mercado, las cuales están vinculadas total y directamente al mercado internacional. El modo de operación de la economía se caracteriza por la existencia de un sector líder, el primario exportador, bajo el control de grupos extranjeros. La industrialización se inicia bajo el modelo de enclave exportador, pero la producción consiste en bienes e insumos de tipo tradicional para el mercado interno.

El estancamiento económico era y sigue siendo parte inherente en el modelo de economía de enclave, ya que todas las características del sector industrial no tiene posibilidades de desarrollo.

La consolidación de un proyecto nacionalista y el desquebrajamiento del modelo de enclave tuvo lugar durante el gobierno cardenista (1934-1940). Las reformas cardenistas tienen como objetivo impulsar en forma decidida el desarrollo económico y político del país."

1. La Economía de Enclave y la Necesidad de su Superación.

Como resultado del desarrollo desigual del capitalismo a nivel mundial se establecieron, durante el siglo pasado, en las economías llamadas periféricas, estructuras económicas a las cuales se les ha definido como economías de enclave. En nuestro país el establecimiento más notable de este tipo de estructuras económicas se dio durante el porfiriato. Para 1910, de las 170 principales empresas existentes en el país, 130 eran de capital extranjero (el cual sumaba 1 042 millones de pesos y representaba el 63.2% del capital total invertido). Las actividades económicas donde el capital extranjero tenía una mayor participación eran: petróleo, 100%; minería, 98.2; agricultura, 95.7; electricidad, 87.0; e industria, 84.3%. Además, dada esta considerable participación del capital extranjero, se fueron constituyendo grupos de poder, de los cuales los más poderosos eran el norteamericano, el británico y el francés.¹

La característica fundamental de una economía de enclave es que el sistema económico se rige en base a un modelo de crecimiento "hacia afuera". En éste, el Estado desempeña un papel pasivo como agente económico, dado que la economía se regula y desenvuelve bajo el libre juego de las fuerzas del mercado; y en la medida en que se trata de un modelo de crecimiento hacia afuera, en base a las fuerzas del mercado internacional. Es decir, la demanda exterior sobre cierto tipo de productos, es la fuente básica de dinamismo, por lo que el desenvolvimiento del sistema está ligado íntimamente a sus tendencias y fluctuaciones; en la economía de enclave existe un sector

1.- Ceceña, José Luis. "La Penetración Extranjera y los Grupos de Poder en México (1870-1910)"; en Problemas del Desarrollo, núm. 1, oct.-dic. de 1969, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

líder, el primario exportador, el cual se encuentra bajo el control de los grupos extranjeros. Otro aspecto importante de la economía de enclave es la disociación existente entre las estructuras de producción y la estructura de demanda: la primera está dominada por el sector primario, ya sea para satisfacer la demanda interna o externa; mientras que la estructura de demanda, dado el elevado nivel de concentración del ingreso, es altamente diversificada, donde el consumo de los grupos de altos ingresos es cubierto con importaciones.

En la medida en que el sector industrial no tiene posibilidades de desarrollo, el estancamiento económico se presenta como efecto inherente al modelo de economía de enclave, ya que se crean obstáculos estructurales muy profundos: la incipiente industria no puede enfrentar a la competencia externa; el ahorro y la acumulación provienen fundamentalmente de rentas, intereses y beneficios, los cuales están en manos del capital extranjero; y los términos de intercambio tienden a deteriorarse.

Es evidente, que para impulsar un proceso de industrialización y crecimiento económico eficaz, es condición indispensable el rompimiento con el modelo de economía de enclave. Es fundamental la superación del modelo de crecimiento "hacia afuera" para poder llevar a cabo un proceso de industrialización el cual esté orientado, entre otras cosas, a dotar al país de una mayor autonomía respecto al comportamiento del sistema capitalista a nivel internacional y la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

2. El Rompimiento con la Economía de Enclave y los Factores que lo Posibilitaron.

Los factores que posibilitaron la ruptura con el modelo de economía de enclave fueron: internamente, la fundación del Partido Nacional Revolucionario (1929); y, externamente, la Gran Depresión

(1929-1933). Por lo tanto, podemos ubicar el inicio de la ruptura con la economía de enclave en 1929.

Plutarco Elías Calles, en su último informe presidencial, enunció el fin del caudillismo y el inicio de la institucionalización de la Revolución; de esta forma la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) representa la consolidación del Nuevo Estado. El fortalecimiento del PNR contribuyó al rompimiento con la economía de enclave, en la medida en que significó la consolidación del Estado como entidad política y derivó, por lo tanto, una mayor estabilidad política al país, que es una condición fundamental para que una economía presente niveles estables de crecimiento. El PNR incorporó a los sectores obrero, campesino, militar y popular el proyecto nacional, lo que propició una mayor facilidad para la dominación política e ideológica de la sociedad para lograr el consenso en las políticas adoptadas. Además, fue a través de la Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario, en coordinación con el Gobierno Federal, como se diseñaron los primeros Planes Sexenales, que fueron los primeros intentos de planeación para la economía mexicana.

Por otra parte, las fuertes limitaciones del modelo de enclave exportador como modelo de crecimiento económico, se hicieron evidentes durante la Gran Depresión de la década de los treinta. Como efecto de la recesión económica internacional se redujeron las exportaciones y deterioraron los términos de intercambio. Desde 1922, producto del conflicto existente entre el gobierno y las compañías petroleras, se registró una significativa contracción en los ingresos por exportaciones: mientras en 1921 las exportaciones ascendieron a 376 millones de dólares, para 1922 sólo sumaron 314.1 millones de dólares. Además, en 1926 se abatió el precio internacional de los metales preciosos y en 1929 los metales industriales, así como también los precios de exportación de los productos agrícolas; por lo que a partir de 1926 se aceleró el descenso de los ingresos por exportaciones,

después de un ligero repunte en 1925, llegando a su nivel más bajo en 1932 de sólo 96.5 millones de dólares.² Por lo tanto, la Crisis Internacional de los años treinta puso en evidencia las contradicciones y limitaciones de una economía de enclave; es decir, que si una economía se caracteriza por ser primario exportadora, ésta estará sujeta a los ciclos de prosperidad y depresión de la economía internacional.

En 1929 la economía mexicana era una economía de enclave con un muy bajo nivel de industrialización. A pesar de que el sector manufacturero fue uno de los menos dañados durante la lucha armada, no recibió el estímulo de la Primera Guerra Mundial, dada la inestabilidad política interna, para desarrollarse tal como sucedió con otras economías latinoamericanas. Así lo refleja la estructura de importaciones; del total de las importaciones de bienes, el 90% estaba compuesto por productos manufacturados, distribuidos en : 32.9%, bienes de consumo; 17.1, bienes intermedios; y 50% bienes de capital. El bajo nivel de industrialización también se manifiesta a través del índice de sustitución de importaciones (el cual refleja la participación de las importaciones dentro de la oferta total): para los bienes de consumo no duradero era de 35.2%, en base el valor agregado; bienes intermedios, 35.6; y bienes de consumo duradero y de capital, 96.0%. Además, del total de la producción manufacturera nacional, la producción de bienes de consumo no duradero representó el 82.9%; los bienes intermedios el 14.9%; y la producción de bienes de consumo duradero y de capital sólo el 2.2% del valor bruto de la producción del sector manufacturero. Dentro del sector productor de bienes de consumo, las ramas productoras de alimentos, bebidas, tabaco, calzado y prendas de vestir generaban más dos terceras partes del

2.- NAFINSA, "La Economía Mexicana en Cifras", México, 1978, p. 335.

producto manufacturero (el 69%) total y el 83% del valor bruto de la producción del subsector. Dentro de los bienes intermedios las ramas más desarrolladas eran la industria química y los productos metálicos básicos; representaban el 9.8% del valor bruto de la producción manufacturera y el 65% del valor bruto de la producción del subsector productor de bienes intermedios. Los productos metálicos eran los más desarrollados dentro del subsector productos de bienes de capital.³

Durante la primera mitad de la década de los treinta, la economía mexicana se regía en torno al modelo de crecimiento hacia afuera; lo cual se manifiesta en el hecho de que, para 1930, el comercio exterior representaba el 20% del FPP. La composición de las exportaciones reflejaba el carácter primario-exportador de la economía: las exportaciones de minerales y petróleo representaban el 68% del total y las exportaciones totales del sector primario el 82% del total exportado. Además, el comercio exterior era la principal fuente fiscal del gobierno: el 38% del total de sus ingresos provenían de impuestos al comercio exterior; de los 299.5 millones de pesos, 113 millones provenían de impuestos al comercio exterior (103.4 millones en impuestos a la importación y 9.6 de impuestos a la exportación).

2.1 Política Económica.

La política económica aplicada durante la crisis internacional de 1929-1933, contempló, entre otras cosas, el aumento de la tarifa arancelaria y modificaciones continuas en la tasa de cambio. Esta política produjo un cierto grado de protección real a la economía; sin embargo, su efecto no fue suficiente para impulsar el proceso de in-

3.- Villarreal, René. "El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975), un enfoque estructuralista", México, Fondo de Cultura Económica, 1976, cuadro 2, p. 28.

ustrialización, daños los efectos de la Gran Depresión. La industria enfrentó la contracción general de la demanda efectiva, el PIB decreció entre 1929 y 1932 en un 20%. Aún cuando la devaluación de la moneda incentivó las exportaciones, los productos de exportación enfrentaron una demanda internacional decreciente; además, fue imposible reactivar la demanda efectiva a través del incremento del gasto público, ya que la contracción del comercio exterior significó la contracción de la principal fuente de ingresos del Estado: mientras en 1930 los ingresos del gobierno federal por concepto de impuestos al comercio exterior ascendían a 113 millones de pesos, en 1933 sólo fueron 53 millones, consecuentemente el gasto público tuvo que ser deducido de 276 millones de pesos en 1929 a 212 millones en 1932. Tampoco fue viable instrumentar una política monetaria expansionista, ya que en esta época la existencia de un déficit fiscal se consideraba como el fracaso de la política económica general.

El rompimiento con la economía de enclave se inició en 1929, sin embargo, la consolidación de un proyecto nacionalista de industrialización y la superación total, o la ruptura fundamental con el modelo de economía de enclave se dio durante el gobierno cardenista (1934-1940). Las reformas cardenistas tuvieron como objetivo primordial impulsar en forma efectiva el desarrollo económico y social de México con autonomía externa; en el plano político, el Partido de la Revolución Mexicana aglutinó al movimiento obrero, campesino, militar y la clase media; en lo económico, los cambios estructurales (la reforma agraria y la expropiación de los ferrocarriles y la industria petrolera) implicaron una participación activa del Estado como agente promotor del crecimiento económico. El presidente Cárdenas captó las contradicciones del modelo de economía de enclave primario-exportador y la necesidad de impulsar un proceso de industrialización apoyado en un proyecto nacionalista de desarrollo. La política cardenista representó esencialmente un esfuerzo serio y consciente por alcanzar los objetivos de la Revolución Mexicana plasmados en la Cons-

tarjo, acumulando hasta 1940 un total de 153 millones de pesos; el cual se financió a través de la emisión de bonos gubernamentales colocados en el mercado interno, por 39 millones de pesos o sea el 25% del déficit, y la emisión de dinero nuevo.⁵

La oferta monetaria pasó de 454 millones de pesos en 1934 a 1 060 millones en 1940, entendiéndose por oferta monetaria la cantidad de billetes y monedas en circulación más los depósitos en cuentas de cheques en $M/N (M_1)$; es decir, creció a una tasa promedio anual del 15.2%; la oferta de monedas y billetes en circulación aumentó de 266 millones de pesos a 661; mientras que los depósitos en cuentas de cheques de 188 a 399 millones. La política monetaria y fiscal durante el cardenismo fue expansionista, el déficit público sólo representó el 38.7% del aumento de monedas y billetes en circulación, y el 25.2% de la oferta monetaria total.⁶

Por otro lado, no obstante que la política económica estuvo orientada a romper los cuellos de botella estructurales de la economía en la agricultura e infraestructura, se acentuó el proceso inflacionario: el índice de precios al mayoreo pasó de 17.6% en 1934 a 23.9% en 1940; el índice del costo de la alimentación de 11.4 a 20.8%; y el índice del costo de la vida obrera de 14.6 a 21.3%.⁷

En el período identificado como de ruptura con la economía de enclave (1929-1939), la economía mexicana inició su proceso de sustitución de importaciones. El índice de sustitución de importaciones, en base al valor agregado, para el sector manufacturero se redujo de 0.56 a 0.48; siendo la rama productora de bienes de consumo no duradero, donde el proceso fue más intenso: pasó de 0.35 a 0.22.⁸

5.- Villarreal, René, op. cit., p. 38.

6.- *Ibid.*, p. 39

7.- NAFINSA, op. cit., México, 1974, p. 205

8.- Villarreal, René, op. cit., p. 44.

Para 1940 la economía mexicana había modificado sustancialmente su esquema de desarrollo, había abandonado el modelo de desarrollo hacia afuera e impulsaba fuertemente el desarrollo hacia adentro, industrialización vía sustitución de importaciones. La estructura de exportaciones reflejó la disminución de la participación de los productos primarios y un aumento de los minerales (principalmente oro y plata). Por otra parte, los ingresos gubernamentales por concepto de impuestos al comercio exterior redujeron su participación dentro de los ingresos totales: mientras en 1930 representaron el 37.7%, en 1940 sólo representaron el 27.8% de los ingresos totales. Además, la inversión extranjera había dejado de dominar las actividades fundamentales de la economía: producción de petróleo, transporte ferroviario y agricultura de exportación. La década de los treinta significó para la economía mexicana el rompimiento con la economía de enclave y el surgimiento de un proyecto nacionalista de industrialización.

3. El Comportamiento del Ahorro Durante el Rompimiento con la Economía de Enclave.

El ahorro, en términos generales, es la parte del ingreso que no se destina al consumo corriente y esté disponible para la formación de capital: es decir, el ingreso que no se utiliza en consumo se destinará a la inversión, a través de diversos mecanismos. O bien, consideremos el ahorro como la parte del producto que no ha sido consumida y representa la adición neta a los activos o la riqueza física, es decir, el monto de la inversión.

El ahorro se clasifica en: interno y externo, público y privado. El ahorro interno se refiere al ahorro generado internamente; es decir, el ahorro nacional compuesto por el ahorro público y privado. El desenvolvimiento del ahorro interno depende de diversos factores, como son: la distribución del ingreso, la política tributaria y la

taea de interés. Lo fundamental sobre el ahorro interno es que en toda economía, el papel que desempeña el ahorro interno es esencial en el proceso de formación de capital. Además, en la medida en que una economía dispone de suficientes fuentes internas de financiamiento estará en posibilidad de evitar el riesgo de una excesiva dependencia del financiamiento externo o de la emisión primaria de dinero. Por otra parte, el ahorro interno se compone por el ahorro que generan los particulares, ya sea a través del sistema financiero o mediante la reinversión de utilidades, y por el ahorro del sector público.⁹

El ahorro externo está representado por los flujos de capital foráneo necesarios para financiar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Por lo tanto, ha sido la existencia de déficits crónicos en la cuenta corriente, el principal determinante para la aceptación de flujos externos para el financiamiento. Estos flujos se presentan como inversión extranjera directa y como inversión extranjera indirecta (créditos al sector público y privado); sin embargo, lo que se debe resaltar sobre la captación de ahorro externo es el hecho de que éste se transforma en deuda externa, dado que la economía debe afrontar el pago por concepto del uso del capital invertido en el país, ya sea bajo la forma de utilidades y regalías remitidas por las empresas extranjeras hacia sus países de origen, o a través de intereses devengados por préstamos a largo y corto plazo contratados con el exterior o por el cumplimiento con el pago de la amortización del principal de estos préstamos. El pago de la deuda es un compromiso con el exterior que hace inflexible a la balanza de pagos, dado que alimenta el déficit en la cuenta corriente, y además

9.- Salinas de Gortari, Carlos. "El Ahorro del Sector Público en el Proceso de Formación de Capital"; en Comercio Exterior, vol. 29, núm. 4, abril de 1979, p. 452.

representa una carga creciente sobre la corriente de ingresos internos y sobre la inversión nacional, ya que dada una magnitud del ingreso nacional se tendrá una magnitud de ahorro menor disponible a la inversión productiva al tener que realizar el pago de la deuda.

En lo que respecta al ahorro público, éste resulta de la deducción de los gastos de operación al ingreso corriente, y se presenta como remanente para inversión. En la medida de que la inversión pública juega un papel fundamental en el desenvolvimiento de la economía, es evidente que cuando el ahorro público resulta insuficiente para atender los requerimientos de inversión, el Estado se ve precisado a recurrir al endeudamiento interno (emisión primaria de dinero, encaje legal, emisión de bonos) y cuando estos recursos son insuficientes, al ahorro externo.¹⁰

El ahorro privado se compone por el ahorro de las familias y las empresas. En el comportamiento del ahorro privado influyen una serie de elementos subjetivos que determinan el hábito del ahorro, en el caso de las familias, e incentivos fiscales concedidos por el gobierno, en el caso de las empresas. El ahorro familiar se genera sobre todo en los grupos de altos ingresos, se presenta como pasivos del sistema financiero o como incrementos a la inversión bruta fija; la tasa de interés funciona como estímulos al ahorro.

En el período 1929-1939, la ausencia de información estadística para realizar el análisis sobre la generación de ahorro se explica, en parte, por el hecho de que en el país no existían las instituciones encargadas de la elaboración de las estadísticas económicas (la Secretaría de Economía Nacional se creó hasta 1933), además de existir deficiencias técnicas para su elaboración. Así mismo, la informa-

10.- *Ibid*, p. 453.

ción sobre los recursos captados por el sistema bancario y su canalización es muy escasa; lo mismo ocurre en lo referente al ahorro externo. No obstante, lo fundamental en el desenvolvimiento de la economía fue la utilización que se dió al ahorro interno, ya sea en su canalización a través del sistema bancario o por su asignación presupuestal a través del gobierno federal; no se olvide que el déficit público se financió, en parte, a través de la colocación de bonos gubernamentales en el mercado interno, y por lo tanto estos recursos sirvieron para la realización de obras de infraestructura que requería el impulso al proceso de industrialización.

4. La Asignación y Canalización de los Recursos Disponibles.

El proceso de asignación y canalización de recursos es un aspecto fundamental en el desarrollo y configuración del aparato productivo: la asignación de los recursos se manifiesta a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que resulta fundamental analizar la estructura y destino del gasto en el mismo; y la canalización de los recursos crediticios se realiza a través del sistema bancario comercial y la banca de fomento. Por lo tanto, es necesario concentrar el estudio en la asignación de los recursos presupuestales y la canalización de los recursos crediticios disponibles.

4.1 La Asignación de los Recursos Presupuestales.

El marco legal surgido de la Revolución Mexicana rompió radicalmente con la concepción liberal sobre las funciones del Estado; se abandonó la idea del Estado gendarme y se adaptó la del Estado como promotor del desarrollo. En esta medida, es fundamental la magnitud, destino y estructura del gasto público; dado que además de determinar el nivel de la demanda efectiva, establece también el ritmo y dirección del crecimiento económico.

El gasto público federal, como expresión de las prioridades de

la política económica definida por el Estado; revela los objetivos que el sector público está atendiendo prioritariamente. A partir de la segunda mitad de la década de los veinte, los gastos económicos realizados por el gobierno federal empezaron a aumentar rápidamente su participación dentro del gasto total. Esta expansión fue posible gracias a que en esta época se adoptaron algunas políticas que hicieron más flexible el financiamiento del gasto público, además de crearse instituciones que hicieron posible la elaboración y ejecución de grandes proyectos de inversión: la fundación del Banco de México, la introducción del impuesto sobre la renta, la emisión de bonos para el financiamiento de obras públicas, la creación de la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación, y la formulación del Primer Plan Sexenal, el cual fue, con todas sus limitaciones, el primer intento de planeación de la economía mexicana y un llamado a la revolución social.

Durante el cardenismo el manejo del presupuesto federal otorgó un nuevo sentido al Estado Mexicano, impulsando su participación en la vida económica y social. Esto se manifiesta en el hecho de que por vez primera los gastos administrativos ejercidos representaron menos del 50% del presupuesto; efectuándose una reducción sustancial en las erogaciones asignadas al ejército. Los recursos presupuestales ahorrados de esta forma fueron asignados a la educación socialista, salubridad y beneficencia pública. Por otra parte, los gastos económicos incrementaron considerablemente su participación dentro del presupuesto federal; en 1936 y 1937 los gastos económicos representaron más del 40% del presupuesto ejercido, según la clasificación utilizada por James W. Wilkie.*

Existen dos elementos que caracterizaron al cardenismo e incidieron decisivamente en la orientación que se le dió a los recursos disponibles. Uno de ellos es de índole política, pero con una fuerte incidencia en la política presupuestal, se trata de la forma como

* Véase página 46, nota 12.

Cárdenas eliminó a su principal contrincante, el expresidente Calles; el destierro de Calles marcó un punto culminante en la vida política del país, ya que a partir de entonces a ningún expresidente se le ocurrió tratar de controlar abiertamente la escena política. Con esto, Cárdenas estuvo en libertad de impulsar sus reformas sociales, contando con la colaboración de Francisco J. Mújica como secretario de Economía Nacional y posteriormente de Comunicaciones y Obras Públicas. El otro hecho importante que influyó sobre la evolución del aparato productivo fue la reforma agraria; es de suponerse que los inversionistas canalizaron sus recursos hacia la industria y el comercio dado el riesgo que existía en las inversiones agropecuarias.

En la etapa definida como la del rompimiento con la economía de enclave y el diseño de un proyecto nacionalista de industrialización (1929-1939), se observó una considerable reducción del gasto federal para el cumplimiento con las funciones del Estado gendarme; pasaron de representar el 56.9% del presupuesto federal a sólo el 33.7%. Por el contrario, el gasto destinado a cumplir con las funciones del Estado Interventor pasaron de 36.1% en 1929 a 45.9% en 1939; los gastos económicos pasaron del 23.2% en 1929 a 45.9% para el período 1935-1940 y los gastos sociales pasaron del 12.9 al 18.3% en el mismo período. Este comportamiento en el presupuesto federal refleja la necesidad de construir, en primer lugar, la infraestructura de capital social básico para estar en posibilidades de impulsar un proceso de industrialización, posponiendo la atención a los objetivos sociales del desarrollo. Por otra parte, cabe destacar que en este mismo período los recursos presupuestales destinados al pago de la deuda alcanzaron el 10% del gasto federal total.¹¹ Se puede definir al período 1929-1939 como el período de surgimiento y consolida-

11.- Alejo, Francisco Javier. "La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de México", cuadro 3.

ción del Estado Interventor, y rompimiento con la economía de enclave.

4.2 La Canalización de los Recursos Crediticios: Nafinsa.

Nacional Financiera S.A. inició sus actividades el 2 de julio de 1934, constituyéndose en la institución pública más importante encargada de la promoción del crecimiento económico del país. En 1934 canalizó financiamientos por un total de 15.9 millones de pesos: 0.3 millones de pesos fueron invertidos en obras de infraestructura (caminos, carreteras y puentes); 7.1 millones en la industria básica (producción de alimentos, 6.8 millones); y 8.5 millones de pesos en otras actividades. Para 1940 logró la canalización de 20.1 millones de pesos: 2.9 millones en obras de infraestructura; 2.3 millones en la industria básica (producción de petróleo 0.8 millones, materiales para la construcción 0.6, energía eléctrica 0.3, al igual que la producción de alimentos, maquinaria y productos metálicos 0.2 y textiles 0.1 millones de pesos); y 14.9 millones en otras actividades.¹²

5. México y sus Relaciones Económicas con el Exterior.

El hecho de que se padecieran deficiencias técnicas para la elaboración de estadísticas que reflejen el comportamiento de las relaciones del país con el resto del mundo, imposibilita realizar un análisis amplio sobre este tema. Tan sólo se pueden realizar algunos comentarios sobre importación y exportación de mercancías.

Las exportaciones mexicanas resintieron los efectos de la crisis internacional, descendiendo bruscamente a lo largo del período: mientras en 1929 las exportaciones sumaban 274.9 millones de dólares

12.- Wilkie James W. "La Revolución Mexicana, gasto federal y cambio social", apéndice estadístico, cuadro L, PCE, México, 1967.

para 1932 sólo fueron 96.5 millones; además de que el monto logrado en 1929 sólo fue posible superar hasta 1946, ya que tras un ligero repunte en el período 1936-1937 estas volvieron a descender en 1938, como efecto de la expropiación de la industria petrolera realizada en ese año y las represalias aplicadas por los Estados Unidos.

Por otra parte, las importaciones presentaron el mismo comportamiento. En 1929 se realizaron importaciones por 177.7 millones de dólares, presentándose después un continuo descenso de las mismas llegando a su nivel más bajo en 1932 con sólo 57.3 millones de dólares, para después incrementarse y resentir posteriormente la disminución del ingreso de divisas producto de la expropiación petrolera.¹³

6. El Desarrollo Institucional del Sistema Financiero: 1929-1939.

Uno de los elementos más importantes en la evolución de una economía es el desarrollo de su sistema financiero; dado que éste debe proporcionar un marco institucional suficientemente ágil para la generación de ahorro y su canalización hacia la inversión productiva; así como mantener la estabilidad de la economía interna y sus relaciones con el exterior. En el caso de nuestro país, la historia del desenvolvimiento del sistema financiero es la de un proceso vacilante, que va desde los sistemas más rudimentarios hasta uno altamente sofisticado y complejo, para poder satisfacer las necesidades de una economía en desarrollo.

El México independiente heredó de la época colonial instituciones como la Casa de Moneda y el Nacional Monte de Piedad; posteriormente fueron creados el Banco de Avío (1830), primera institución ban-

13.- NAFINSA, op. cit., México, 1978, p. 335.

coria de fomento encargada de promover la industria textil, y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre (1837). Además, en 1864 fue fundado el Banco de Londres, México y Sudamérica (de capital británico) que fue la primer institución de banca comercial en México; veinte años después se creó el Banco Nacional Mexicano.

En la década de los setenta, del siglo pasado, el gobierno norteamericano impuso la demonetización de la plata; dada la sobreoferta existente producto del descubrimiento de nuevos yacimientos, el abatimiento de los costos de producción y la suspensión de la acuñación de la plata y el cambio al patrón oro. Este desequilibrio en el mercado internacional de la plata generó serios desajustes en el sistema financiero mexicano. Esta situación provocó presiones por lograr un mayor control gubernamental sobre la emisión de billetes de banco ante la crisis financiera, que condujeron a la promulgación del Código de Comercio en 1884, el cual otorgaba la concesión exclusiva al Banco Nacional Mexicano sobre la emisión de billetes, convirtiéndose de hecho en banco central; sin embargo esta legislación fracasó ante la presión ejercida por el resto de las instituciones bancarias. En 1897 se promulgó una nueva ley, la Ley General de Instituciones de Crédito, ésta es muy importante ya que clasifica, por vez primera, a las instituciones financieras en bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios.

En 1905 y 1908, se realizaron nuevamente reformas monetarias y bancarias por la adopción del patrón oro con circulación plata, a consecuencia del descenso alarmante del precio de la misma. La devaluación de la plata continuó provocando desequilibrios al sistema financiero nacional, el valor oro de la plata se situó a 32 onzas de plata por una de oro.

La etapa armada de la Revolución Mexicana agudizó las dificultades del sistema financiero, dada la excesiva emisión de papel mo-

neda efectuada por cada uno de los grupos contendientes. Esta situación produjo el atesoramiento y exportación de la plata. A partir de 1913 se puso de manifiesto la quiebra absoluta del sistema financiero, dada la rápida depreciación del papel moneda, el acelerado incremento del nivel general de precios y la falsificación de billetes. Por la importancia del sistema financiero en el desarrollo de la economía, entre 1914 y 1916 se hicieron varios intentos para lograr su reconstrucción, se detuvo la emisión de billetes y se retiró de la circulación una buena parte del papel moneda circulante. La Constitución Política de 1917 determinó el establecimiento de un sistema monetario con base en el oro y la reorganización del sistema financiero nacional, donde el Gobierno Federal logró el monopolio sobre la emisión de dinero. En 1925 se dió el paso trascendental en la conformación del nuevo sistema bancario al fundarse el Banco de México S.A. bajo la jurisdicción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con atribuciones de Banco Central, tales como: monopolio sobre la emisión de monedas y billetes, y fijación de los tipos de cambio entre el peso y las monedas de otros países.

En el período de ruptura con la economía de enclave (1929-1939), la crisis internacional de la década de los treinta y la declinación de los precios de los productos de exportación, agravaron los problemas financieros del país, por lo que a mediados de 1931 el gobierno se vió obligado a abandonar oficialmente el patrón oro y adoptar un patrón bimetalico inconvertible. De esta forma, en julio de 1931 se promulgó la Ley Monetaria que estableció la desmonetización del oro y la realización de reformas al Banco de México, donde se determinó que las reservas monetarias del país estarían sujetas al control del banco central. En 1936 fue reformada nuevamente la ley que rige las actividades del Banco de México, a partir de entonces éste tendría autoridad sobre: la regulación del medio circulante y el mercado de divisas, actuar como banco de reserva e institución de redescuento para los bancos de depósito privados, determinar y administrar el en-

caja legal, establecer las políticas que rigen a la Comisión Nacional Bancaria y actuar como agente fiscal del Gobierno Federal.

Durante la década de los treinta se dió un incremento sustancial en el número de bancos comerciales y otras instituciones financieras. Dentro de las instituciones gubernamentales destacan: el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933), la Nacional Financiera S.A. (1934), el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935), el Banco Nacional de Comercio Exterior (1935); éstos tuvieron como principal objetivo canalizar recursos hacia sectores de la economía que no podían obtener los mismos en las instituciones privadas.

Durante el cardenismo los programas gubernamentales de desarrollo agrícola y de obras públicas originaron crecientes déficits fiscales a partir de 1936, los cuales fueron financiados por el Banco de México. Esta forma de financiamiento del déficit, la reducción de las exportaciones y la expropiación de las empresas petroleras, presionaron sobre las reservas de oro y divisas del Banco Central y el tipo de cambio, lo cual propició la devaluación del peso, ubicándolo en 1938 a 4.85 pesos por dólar.

En la década de los treinta se registraron cambios muy importantes en el sistema financiero mexicano (la constitución de los bancos de fomento, la Nacional Financiera y las reformas al Banco de México), que contribuyeron al logro del rompimiento con el modelo de economía de enclave y el impulso al proceso de industrialización del país.¹⁴

14.- Brothers, Dwight y Solís, Leopoldo. "Evolución Financiera de México", México, 1967, Centro de Estudios Latinoamericanos.

CAPITULO III

EL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES BAJO EL MARCO DEL CRECIMIENTO CON DEVALUACION- INFLACION: 1939-1958.

"La industrialización de México adquiere un sentido definido y sistemático a partir de los años treinta y más claramente el impulso de la Segunda Guerra Mundial.

La desarticulación del mercado mundial que se inicia con la crisis y se continúa durante la segunda guerra, al minorar la competencia de mercancías industriales provenientes del exterior, le permitió al país entrar en una fase expansiva. Adicionalmente, el incremento sustancial de exportaciones por el conflicto bélico amplió el mercado para las manufacturas mexicanas y, por la vía de la relativa abundancia de divisas, dotó de flexibilidad a la economía nacional para abordar esta fase de industrialización en condiciones favorables.

Puesto en un horizonte de mayor plazo, el crecimiento económico de éste período fue sensiblemente más estable que el de los precedentes. La evolución de la industria como el sector dominante, su cada vez más clara orientación hacia el mercado interno y la intervención creciente del Estado en la economía, serían los factores que en adelante dominarían las oscilaciones del crecimiento económico."

1. El Comportamiento General de la Economía Durante la Primera Etapa del Proceso de Sustitución de Importaciones: 1939-1958.

A partir de la década de los cuarenta, la economía mexicana entra en una nueva etapa de crecimiento, caracterizada por la transformación profunda de la estructura económica, donde la agricultura primero, y después la industria, se convirtieron en las actividades dinamizadoras. Durante el período 1939-1958, la economía mexicana creció a una tasa media anual del 5.2%, conjugada con un proceso inflacionario agudo (de acuerdo a la época) y un continuo y creciente desequilibrio fiscal y externo. Además, se dieron desplazamientos sectoriales que ratifican la profundización del proceso de industrialización; tanto en lo que se refiere al producto como a la ocupación, el sector industrial desplazó al sector agrícola.

1.1 El Sector Agrícola.

Durante este período, el sector agrícola contribuyó satisfactoriamente al desenvolvimiento del sistema, al cumplir con las siguientes funciones:

- 1.- Producir un volumen suficiente de alimentos para satisfacer las necesidades de una población urbana en rápida expansión. El país logró la autosuficiencia en alimentos, los cuales además se ofrecieron a un precio relativamente bajo, dada la relación de intercambio prevaeciente entre la agricultura y el resto de la economía.
- 2.- Proporcionar una oferta abundante de materias primas al sector industrial (algodón, caña de azúcar, etc.). La producción de insumos industriales de origen agrícola, creció a tasas superiores a su demanda interna (algodón 8.7% anual, caña de azúcar 6.3%, café 4.3%), lo que favoreció incluso, la exportación de éstos.
- 3.- Generar un volumen de exportaciones adecuado para satisfacer las necesidades de importación del sector industrial. Entre 1940 y

1960, las exportaciones de productos básicos como maíz, trigo y frijol crecieron a una tasa media anual del 10%; por lo cual las exportaciones agropecuarias incrementaron su participación dentro de los ingresos por exportación de mercancías, y financiaron las importaciones necesarias para la industrialización. Otros de los principales productos agropecuarios de exportación fueron: legumbres, frutas y ganado.

- 4.- Liberar una creciente oferta de mano de obra para su utilización en el sector industrial y de servicios. El medio rural "liberó" una proporción creciente de su población, quedando disponible para su utilización en el medio urbano; generando, además, presiones para mantener bajos los salarios, dado que el medio urbano no ha sido capaz de ofrecer ocupación a toda la mano de obra liberada, implicando un elevado nivel de desempleo.
- 5.- Generar y canalizar un volumen adecuado de ahorros hacia el sector industrial y la construcción de infraestructura básica. Históricamente, el sector agropecuario ha transferido una buena parte de sus ahorros al resto de la economía, a través del sistema financiero, y vía precios y salarios. Si bien es cierto que durante este período (1939-1958), el gasto público destinado al desarrollo rural fue cuantioso, sobre todo para la realización de las grandes obras de irrigación, y que los ingresos fiscales provenientes del México rural fueron inferiores al gasto público, esta diferencia es ampliamente superada por el volumen de recursos canalizados por el sector agrícola al resto de la economía a través del sistema bancario y los términos de intercambio entre la agricultura y la industria. Por lo tanto, el sector agrícola no tan sólo financió su propio crecimiento, sino que también contribuyó al financiamiento de las otras actividades.
- 6.- Constituirse en un mercado para los productos industriales. La elevación del ingreso de la clase media rural proporcionó un mercado ampliado para los productos de la industria; tanto de bienes de consumo duradero, como no duradero.¹

1.2 El Sector Industrial.

Durante el período 1939-1958 el producto del sector industrial creció al 6.4% promedio anual, a una tasa superior a la lograda por el PJP. Dentro del sector industrial las ramas más dinámicas fueron las productoras de: bienes de consumo duradero, bienes de capital, bienes intermedios, petróleo y construcción.²

La primer etapa del proceso de sustitución de importaciones se caracteriza porque durante ésta se agotó, prácticamente, la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero; su índice de sustitución de importaciones pasó de 0.22 en 1939 a 0.05 en 1958. Por el contrario, en los bienes intermedios el índice pasó de 0.55 a 0.40 en el mismo período; mientras que para los bienes de consumo duradero y de capital el índice de sustitución de importaciones pasó de 0.90 a 0.68 en los mismos años.³ Para el conjunto del sector manufacturero, el índice de sustitución de importaciones pasó de 0.48 en 1939 a 0.31 en 1958.⁴

El modelo de industrialización vía sustitución de importaciones implica que la sustitución se dé sólo cuando la oferta total está creciendo más rápidamente que las importaciones; por lo tanto, es-

-
- 1.- Hansen, Roger. "La Política de Desarrollo Mexicano", Siglo XXI Editores S.A., México, 1971, p. 80.
 - 2.- Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. "Origen de la Crisis Industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar.", Lecturas # 39, FCE, México, 1981, p. 463.
 - 3.- En la clasificación utilizada por René Villarreal ubica dentro del mismo rubro a los bienes de consumo duradero y los bienes de capital.
 - 4.- Villarreal, René. op. cit., cuadro 12, p. 60.

te proceso dinamiza el sector industrial y a la economía en su conjunto. A partir de 1950 el índice de sustitución de importaciones para el subsector productos de bienes de consumo no duradero, disminuyó sólo ligeramente, basando su crecimiento en la expansión del mercado interno; por lo tanto, la economía mexicana vió agotada la posibilidad de seguir creciendo en base a la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero, mientras que mantuvo la posibilidad de avanzar en el proceso en las otras ramas.

Respecto al proceso de sustitución de importaciones, entre 1950 y 1958, se observó un cierto estancamiento reflejado en el hecho de que para el conjunto de las manufacturas el índice de sustitución de importaciones se mantuvo al mismo nivel; para los bienes de consumo no duradero e intermedios, disminuyó en menos de dos puntos y en cinco para los bienes de capital. Sin embargo, para el conjunto de las manufacturas se dió un proceso inverso (-0.01 puntos), ya que hubo ramas productivas que vieron incrementar la participación de las importaciones dentro de su oferta total hasta por dos puntos, como en el caso del cuero y los productos químicos, donde el incremento manifestó un retroceso en la sustitución de importaciones, explicado por la incapacidad del aparato productivo para satisfacer la demanda interna en estos productos.

El proceso de industrialización visto desde la perspectiva de la estructura y crecimiento del valor agregado e importaciones realizadas, se expresó de la siguiente forma: en el periodo 1939-1958 contribuyeron, al incremento del valor agregado total del sector manufacturero con el 64.4% los bienes de consumo no duradero, los bienes intermedios con el 22.2% y los bienes de consumo duradero y capital con el 13.4%; lo que manifiesta el elevado dinamismo que presentó el sector productor de bienes de consumo no duradero. Ahora bien, el comportamiento de las ramas productoras respecto a su participación dentro del valor agregado en el sector manufacturero, refleja el de-

desarrollo del proceso de industrialización del país, al avanzarse en la realización de procesos productivos más complejos; mientras en 1939 los bienes de consumo no duradero contribuían con el 75.9% del valor agregado, los bienes intermedios con el 18.9% y los bienes de consumo duradero y de capital con el 5.2%; para 1958 los bienes de consumo no duradero redujeron su participación al 66.2%, y los bienes intermedios y de consumo duradero y capital la aumentaron al 21.7 y 12.1%, respectivamente.⁵ Además, mientras en 1939 la estructura de importaciones manufactureras realizadas estaba constituida en un 23% por bienes de consumo no duradero, un 25.3% por bienes intermedios y un 51.7% de bienes de consumo duradero y capital; pero 1958 las importaciones de bienes de consumo no duradero representaron sólo el 8.9% del total de importaciones manufactureras, mientras que las de bienes intermedios aumentaron a 32.4% y los bienes de consumo duradero y capital a 58.7%, el dinamismo de las importaciones de maquinaria y equipo manifiesta el fuerte impulso al proceso de industrialización a partir de la década de los cuarenta.

1.3 Desplazamientos Sectoriales.

Durante el período 1939-1958 se dieron importantes desplazamientos entre los sectores; el sector industrial fue el más dinámico lo que se expresa en su elevada tasa de crecimiento medio anual (6.4%) y en el incremento sustancial en su participación relativa dentro del PIB. Como puede apreciarse en el cuadro I, mientras los sectores primario y de servicios redujeron su participación dentro del PIB, pasando del 20.7 al 17.4% y del 55.1 al 54.9%, respectivamente, el sector industrial pasó de 24.2 a 27.7% como participación dentro del PIB; por lo tanto existió un desplazamiento del sector primario por el sector secundario en cuanto al producto generado.

Esto mismo se observa en lo que se refiere a la mano de obra

5.- Ibid, cuadro 14, p. 63.

Cuadro I.
México: PIB^(a) y PEA^(b) por sectores económicos, 1939-1958.

	1939				1958			
	PIB	%	PEA ^(c)	%	PIB	%	PEA	%
TOTAL	46 058	100	5 858	100	135 169	100	10 597	100
Primario	9 522	20.7	3 983	65.4	23 531	17.4	5 821	54.9
Secunda.	11 144	24.2	909	15.5	37 399	27.7	1 950	18.4
Serv.	25 392	55.1	1 118	19.1	74 239	54.9	2 826	26.6

Fuente: Nacional Financiera S.A., "La Economía Mexicana en Cifras", 1978, cuadros 2.5 y 1.7, pp. 25 y 13, respectivamente.

NOTAS: a) millones de pesos de 1960.

b) miles de personas.

c) corresponde a los datos de 1940, por no disponerse para 1939.

ocupada: el sector agropecuario disminuyó su participación dentro de la estructura de ocupación de la PEA, al pasar de 65.4 a 54.9%, mientras que el sector industrial y el de servicios, en mayor proporción éste último, aumentaron su participación. Dentro del sector industrial la construcción fue la rama que observó un mayor dinamismo en la absorción de la PEA; mientras en 1940 ocupaba sólo al 11.6%, para 1958 ocupó el 18.6%. El resto de las ramas (minería y petróleo, manufacturas y electricidad) redujeron su participación; empero, fue la actividad manufacturera la que concentró una mayor proporción de la ocupación del sector, el 72.6% en 1958.

En la década de los cuarenta la ocupación registró el ritmo de crecimiento más alto del siglo, superado notablemente al incremento demográfico. Esto se explica por el hecho de que en este decenio tanto la ocupación agrícola (por la ampliación de la frontera agrícola), como la no agrícola, registraron las tasas de crecimiento más altas

logradas en el presente siglo: 25.9 y 70%, respectivamente entre 1940 y 1950.⁶

2. El Comportamiento del Ahorro Durante el Período 1939-1958.

En una economía donde se combinan un proceso inflacionario agudo y continuas devaluaciones, para reestablecer el equilibrio ahorro-inversión, se da el fenómeno del ahorro forzoso. Este, deriva del proceso inflación-devaluación donde a través de la variación en los precios relativos de bienes y servicios se restringe el consumo real de los trabajadores, y se transfieren esos recursos a la clase capitalista.⁷ Durante este período, la economía mexicana creció el 5.2%, pero también experimentó un elevado incremento en el nivel general de precios y un continuo desequilibrio externo: los precios crecieron a una tasa media anual del 8.8% (1960=100) y el déficit de la balanza en cuenta corriente al 19.7% medio anual. Para ajustar el desequilibrio externo se recurrió a la devaluación de la moneda en cinco ocasiones; por lo tanto, la economía mexicana vivió un proceso de inflación-devaluación que provocó la existencia del ahorro forzoso. Esto se comprueba al analizar el comportamiento de la participación de las remuneraciones al trabajo y el capital dentro del ingreso nacional: mientras en 1939 las remuneraciones al trabajo representaban el 53.6% del Ingreso Nacional y las remuneraciones al capital el 46.4%; en 1958 las remuneraciones al trabajo disminuyeron su participación a sólo 47.6% y las remuneraciones al capital la incrementaron al 52.4% del Ingreso Nacional.⁸

6.- Rendón, Teresa y Salas, Carlos. "La Ocupación en México (1850-1980)", Center for U.S. Mexican Studies. University of California, San Diego, mayo de 1985, p. 5.

7.- Ortiz Mena, Antonio. "Desarrollo Estabilizador una década de desarrollo económico en México", México 1959, p. 4

8.- NAFINSA-CEPAL. "La Política Industrial en el Desarrollo Económico de México", México 1971, cuadro 13, p. 26.

2.1 El Ahorro Nacional.

En 1950, el ahorro neto nacional, a precios corrientes, fue de 4 735 millones de pesos y para 1958 de 12 442 millones de pesos, creciendo a una tasa media anual del 10.9%; en 1956 llegó a 14 366 millones, sin embargo, la reducción de la tasa de crecimiento y la agudización del desequilibrio externo determinaron que el ahorro tendiese a disminuir.

Durante el período 1950-1958, el ahorro neto representó el 11.3% del PIB, a precios corrientes y financió el 67% de la formación bruta de capital, en promedio; lo que pone de manifiesto el papel fundamental que juega el ahorro interno en la formación de capital. Sin embargo, la participación del ahorro nacional en la formación de capital tendió a descender a partir de 1956, llegando a representar sólo el 57.8% de la formación bruta de capital en 1958, después de que en 1950 había representado el 79.4%.⁹

2.2 Captación de Ahorro por el Sistema Bancario.

El ahorro captado por el sistema bancario, como proporción del Ingreso Nacional a precios corrientes, tendió a disminuir entre 1950 y 1958. Esta tendencia se derivó del uso que se le estaba dando al ahorro: adquisición de terrenos, acumulación de inventarios y la compra de divisas. Una proporción creciente del ahorro nacional no era captado por el sistema financiero para su posterior canalización hacia la inversión productiva: mientras en 1950 los pasivos del sistema bancario representaron el 25.8% del ingreso nacional, para 1958 sólo representaron el 24.2%. Sin embargo, fueron los pasivos en moneda nacional los que redujeron su participación dentro del ingreso nacional (de 22.5 a 17.7%), ya que los pasivos en moneda extranjera casi la duplicaron (de 3.3 a 6.5%).

9.- Ibid. cuadro 28, p. 105.

Analizando la estructura de pasivos del sistema bancario, se observa que mientras en 1950 los pasivos en moneda nacional representaban el 87.3% de los pasivos totales, y los pasivos en moneda extranjera el 12.7%; para 1958 representaron el 73 y 27%, respectivamente. Dentro de los pasivos en moneda nacional fueron los depósitos a la vista y, en correspondencia al mayor dinamismo de las financieras y otros intermediarios financieros no bancarios, las obligaciones a plazo fijo los principales instrumentos utilizados para captar fondos.¹⁰ El mayor dinamismo de los pasivos en moneda extranjera se explica por la preferencia de los inversionistas en mecanismos que los protegieran de la pérdida de valor que implica la devaluación del peso; esta tendencia se observa a partir de 1940.

Otra característica de los instrumentos financieros empleados, fue su alto grado de liquidez, la cual estuvo garantizada por el Banco de México y Nacional Financiera. Esta preferencia por activos financieros líquidos por parte de los inversionistas, se explica por la necesidad de preservar el poder adquisitivo del dinero en épocas de elevada inflación.

2.3 El Ahorro Externo.

Los préstamos netos del resto del mundo representaron, en promedio el 11.3% entre 1950 y 1958 del ahorro neto nacional y sólo el 1.1% del PIB, a precios corrientes.¹¹ Se trata de los créditos otorgados por los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, destinados al establecimiento de la infraestructura necesaria para agilizar el proceso de industrialización.

Por otra parte, el ahorro externo captado bajo la forma de in-

10.- Hansen, Roger, op. cit., cuadro 3-10, p. 76.

11.- NAFINSA-CEPAL, op. cit., cuadro 28, p. 105.

versión extranjera directa mostró, durante la década de los cuarenta, una contracción a pesar de la política de apertura aplicada en materia de inversión extranjera, dada la desconfianza existente después de la nacionalización de la industria petrolera. Sin embargo, para la década de los cincuenta se observó una entrada masiva de capital foráneo bajo la forma de inversión extranjera directa.

3. La Asignación y Canalización de los Recursos Disponibles: 1939-1958.

3.1 Asignación de los Recursos Presupuestales.

Desde el período anterior se había observado la tendencia al incremento en los recursos destinados a la realización de las funciones del Estado Interventor. En el período 1940-1958, éstos representaron el 62.7% de los gastos del sector público: 48% los gastos económicos y 14.7% los gastos sociales; además se observa un aumento en la participación de los gastos económicos (pasaron de 39.2% entre 1941 y 1946 a 52.7 % entre 1953 y 1958).

Entre 1940 y 1958 la deuda pública representó el 16.1% en promedio, de los recursos erogados por el sector público, por lo que se empezó a notar el desequilibrio financiero de las erogaciones presupuestales; ya que entre 1929 y 1940 sólo representó el 8.5% de los recursos presupuestales.¹²

3.2 Inversión Pública.

En el período 1940-1960, el sector público federal participó con el 38%, en promedio, en la formación bruta de capital fijo. Sin embargo, su contribución tendió a disminuir; mientras entre 1940 y 1946 contribuyó con el 52% a la formación bruta de capital, en el ps-

12.- Alajo, Francisco Javier, op. cit. cuadro 3.

riodo 1954-1960 sólo lo hizo con el 26%; lo cual se explica por la mayor participación dentro de la formación bruta de capital que tuvo la inversión privada y la inversión extranjera directa.

En este período, más de tres cuartas partes de la formación bruta de capital efectuada por el sector público se realizó en obras de infraestructura en la agricultura, la industria, las comunicaciones y transportes.¹³ En el sector agrícola, entre 1947 y 1953, se realizó el 21.2% de la formación bruta de capital, para descender a sólo el 11% en el período 1954-1960. Sin embargo, es indiscutible el efecto dinamizador que derivó la inversión pública en la producción agrícola; no obstante, la construcción de obras de irrigación y producción de insumos básicos para la agricultura (semillas mejoradas, fertilizantes, créditos, etc.) estuvo orientada al fomento de la agricultura capitalista de exportación y la producción de insumos agrícolas requeridos por la industria, en detrimento de la producción de granos básicos para el consumo interno. Esta política provocó, en parte, la crisis agrícola que se manifestó a partir de 1965.

Los recursos públicos destinados al sector industrial pasaron de representar el 10.2% en la formación bruta de capital del sector público entre 1940 y 1946 al 31.4% en el período 1954-1960; incrementando su participación relativa en 26.6 puntos porcentuales. La inversión pública se dirigió preferentemente hacia la producción de energía eléctrica y petróleo, propiciando elevadas tasas de crecimiento en ambos renglones (10 y 6.6%, respectivamente). Además, a partir de 1940 se dio un importante crecimiento del sector paraestatal, lo cual correspondió a la necesidad de ofrecer los insumos básicos cuya escasez podría obstaculizar el crecimiento industrial y la sustitución de importaciones (cemento, productos siderúrgicos, fertilizantes, etc.)

13.- Hansen, Roger. op. cit. cuadro 3-5, p. 62.

La formación bruta de capital realizada en el sector comunicaciones y transportes tendió a descender; mientras en el período 1940-1946 representó el 51.1% en la formación bruta de capital del sector público, en el período 1954-1960 disminuyó a sólo el 36%. Además, la inversión se concentró en dos áreas: ferrocarriles y caminos y puentes; los cuales concentraron más del 90% de la inversión pública federal realizada en este sector, lo que se explica por la necesidad de integrar zonas del mercado nacional para dinamizar la oferta y demanda interna.

Entre 1939 y 1958 el sector público financió más de tres cuartas partes de sus programas de inversión con sus propios recursos. Es decir, con el ahorro gubernamental (resultado de deducir los gastos de operación al ingreso corriente) y el superávit de las empresas y organismos estatales. Hasta antes de 1950 fue utilizado preferentemente el financiamiento interno para cubrir el déficit; sin embargo, a partir de 1950 los recursos externos empezaron a incrementar fuertemente su participación en el financiamiento de los programas de inversión, sobre todo de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Altos Hornos de México S.A. y Ferrocarriles del Pacífico S.A. de C.V., principalmente).

3.3 Política Económica.

Durante la Segunda Guerra Mundial la oferta de origen externo se vió limitada, por lo que la incipiente industria tuvo la necesidad de satisfacer la demanda interna, con lo cual se aceleró el proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, al concluir la guerra y recuperarse las economías desarrolladas, la producción nacional empezó a ser desplazada de los mercados internacionales e internamente se sintió la presión de los competidores foráneos. Por lo tanto, la política económica se orientó a proporcionar protección a la industria nacional de la competencia externa; como condición necesaria para el desenvolvimiento del proceso de sustitución de importaciones.

La política comercial se orientó a proveer a la industria una estructura proteccionista. Los principales instrumentos utilizados fueron el tipo de cambio, la tarifa arancelaria y el control cuantitativo. Entre 1939 y 1958 el tipo de cambio, paridad del peso frente al dólar norteamericano, se modificó en cinco ocasiones: en 1940 de 5.19 pesos por dólar a 5.40; en 1941 a 4.85; en 1948 a 5.74; en 1949 a 8.01; y en 1954 a 12.50 pesos por dólar.¹⁴ Estas modificaciones en el tipo de cambio, además de derivar un cierto grado de protección, al hacer relativamente más costosas las importaciones, fueron utilizadas para ajustar el desequilibrio externo. En cuanto a la tarifa arancelaria, en 1947 se fijaron, por vez primera, tasas ad valorem a listas de precios aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De esta forma, la tarifa arancelaria se conformó para establecer un régimen liberal para la importación de productos agrícolas, bienes de capital y materias primas con bajo nivel de procesamiento; mayor para alimentos procesados, materiales de construcción, equipo de transporte y productos intermedios simples; y más elevado aún para bebidas y tabaco, bienes de consumo no duradero y bienes de consumo duradero¹⁵. Por último, en 1948 la Secretaría de Economía estableció un sistema de licencias previas a la importación (control cuantitativo), el cual fue un elemento muy útil para la promoción y orientación de las inversiones industriales.

La política fiscal se ha caracterizado por el régimen preferencial concedido a la actividad manufacturera, el cual ha permitido la obtención de elevadas tasas de ganancia en ese sector. Los regímenes impositivos han favorecido la expansión de la actividad industrial, fortaleciendo la capacidad de ahorro y formación de capital, y atra-

14.- NAFINSA. "La Economía Mexicana en Cifras", México 1961, cuadro 62, p. 227

15.- NAFINSA--CEPAL, op. cit., cuadro 30, p. 108.

yendo a la inversión extranjera. Entre 1940 y 1958 la industria contribuyó sólo con el 21.3%, en promedio, al impuesto sobre la renta; pero además fue sólo hasta 1954 cuando la contribución de la industria al ISR rebasó el 30%, dado que entre 1940 y 1953 su participación fue menor al 20%, lo que se explica por el acelerado crecimiento de la actividad industrial en la segunda mitad de la década de los cincuenta más que por un incremento en la carga fiscal al sector.¹⁶

Además de los estímulos generales derivados del régimen tributario, se diseñaron incentivos fiscales específicos en favor de ciertas actividades que se consideró conveniente fomentar, buscándose que estos incentivos aceleraran la formación de capital, la sustitución de importaciones, la reposición de activos o la reinversión de utilidades. Los principales incentivos fiscales otorgados con propósitos de fomento industrial fueron: La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, y la Regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importación.

La Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955 determinó una serie de criterios para proporcionar los alicientes selectivamente. Los beneficios se otorgaron exclusivamente a las industrias clasificadas como nuevas o necesarias; las cuales además se clasificaron en básicas, semibásicas y secundarias para fines de determinar la duración de las franquicias (diez, siete y cinco años respectivamente); se establecía además la posibilidad de prorrogar las franquicias (cinco años) para las industrias básicas o semibásicas. Dependiendo de la clasificación recibida (nuevas o necesarias) las industrias gozaron de franquicias que abarcaban uno o más de los siguientes impuestos: impuesto a la importación de insumos, equipo y bienes de capital; impuesto del timbre; y el impuesto a las exportaciones.

16.- Ibid, cuadro 54, p. 259.

Entre 1940 y 1955, del total de las empresas beneficiadas a través de esta Ley, las productoras de bienes de producción representaron el 62.6%, siendo las dedicadas a la elaboración de productos metálicos y químicos las más representativas, 30.5% del total.¹⁷

La Regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importación estableció un régimen preferencial para la adquisición de maquinaria y equipo, otorgando dos tipos de beneficios: por una parte, al realizarse la importación de maquinaria o equipo en unidades completas concedió el pago de una tarifa inferior a la suma aplicable a las partes o componentes; por otro lado, concedió la reducción del arancel en un 75% cuando al instalarse una nueva planta industrial, el conjunto de máquinas estacionarias pudieran realizar uno o varios procesos y que además la instalación se realizara en el mismo local.

La primer etapa del proceso de sustitución de importaciones (1939-1958) se caracterizó por un continuo y creciente desequilibrio externo, un acelerado proceso inflacionario y un importante desequilibrio fiscal (que crece al 6.8% anual). Sin embargo, la política fiscal jugó un papel fundamental para el logro del objetivo del crecimiento a través de una participación activa del gasto público en la formación de capital, utilizándose la composición y nivel del gasto para tratar de equilibrar la demanda y oferta agregados.

Por otra parte, la estructura de financiamiento del gasto público determinó, en cierta medida, las características de la política monetaria. Dado que la participación de los impuestos dentro del Ingreso Nacional disminuyó del 9.5% en 1939 a sólo el 7.4% en 1958, es evidente que el creciente gasto público fue financiado con emisión primaria de dinero; en el mismo período, la oferta monetaria creció

17.- Ibid., cuadro 59, p. 264.

e una tasa media anual del 12.4%: las monedas metálicas y billetes en poder del público al 11.7%, y las cuentas de cheques en moneda nacional al 13.1% anual.¹⁸

La política económica proporcionó la protección necesaria para disminuir la competencia externa y avanzar en el proceso de sustitución de importaciones. El sector privado respondió favorablemente a las políticas instrumentadas por el gobierno, lo cual se refleja en la creciente participación de la inversión privada en la formación bruta de capital; mientras entre 1940 y 1946 contribuyó con el 48% de la formación bruta de capital fijo, en el período 1954-1956 lo hizo con el 74%.

3.4 La Canalización de los Recursos Crediticios.

En el período 1942-1958, el financiamiento total concedido por el sistema bancario creció a una tasa media anual del 15.5%, pasando de 2 024 millones de pesos en 1942 a 26 553 millones en 1958. El financiamiento se distribuyó, en promedio, de la siguiente manera: 42% a la industria, 22% al gobierno federal, 20% al comercio y 15% a la agricultura y ganadería.¹⁹

El financiamiento otorgado por el sistema bancario a la agricultura y ganadería observó una disminución permanente; mientras en 1942 recibió el 21.1% del financiamiento total, para 1948 sólo recibió el 10.9% y en 1958 el 15%; además de que estos flujos financieros fueron concentrados por la agricultura de exportación de la región norte del país. El financiamiento a la industria y minería, observó un incremento notable; mientras en 1942 recibió sólo el 24.2% del financiamiento total, para 1958 absorbió el 47.6%. Por otra parte, el financiamien-

18.- NAFINSA, op. cit., 1981, cuadro 6.1, p. 225

19.- Ibid, cuadro 6.11, p. 271.

to a la actividad comercial se ubicó alrededor del 20% del total. Por último, el financiamiento concedido al gobierno federal mostró un continuo deterioro: mientras en 1942 recibió el 37.9 % del financiamiento total, para 1958 sólo absorbió el 17.2%.

La Nacional Financiera S.A. durante el período 1939-1958 se convirtió en la principal institución financiera gubernamental del país; el financiamiento total otorgado por ésta creció a una tasa media anual del 18.4%, pasando de 12 millones de pesos en 1939 a 8 949 millones en 1958. Según la forma del financiamiento, fueron los avales y endosos los que más crecieron, a una tasa del 25% anual; le siguieron los créditos al 18% anual; y las inversiones en valores con un crecimiento medio anual de 11.2%.²⁰

Desde el punto de vista del destino que tuvieron los recursos canalizados por Mefinsa, clasificándose en: infraestructura, industria básica, manufacturas y otras actividades, se observa lo siguiente: las obras de infraestructura presentaron un fuerte incremento entre 1942 y 1944, llegando a absorber más del 75% de los recursos totales, sin embargo a lo largo del período 1939-1958 sólo absorbieron el 30% del financiamiento total (además, entre 1939 y 1950 predominaron las obras de riego y entre 1950 y 1958 lo hicieron las obras de infraestructura en comunicaciones y transportes); la industria básica en 1939 absorbió el 1.9% del financiamiento concedido por Mefinsa, el 1958 alcanzó el 33%, siendo las productoras de hierro y acero hasta 1947, y la generación de energía eléctrica a partir de 1948, las que recibieron un mayor volumen de recursos; la producción de manufacturas recibió un fuerte impulso financiero dada la necesidad de promover la sustitución de importaciones a raíz de la Segunda Guerra Mundial, por lo que para 1958 llegó a representar el 25.9% del financia-

20.- *Ibid.*, cuadro 6.14, p. 279.

miento concedido por Nefinsa, mientras en 1939 sólo absorbió el 3.7%.²¹

4. México y sus Relaciones Económicas con el Exterior.

4.1 Los Organismos Internacionales de Financiamiento.

Como producto de la Segunda Guerra Mundial y con el objeto de reorganizar el sistema capitalista a nivel mundial, se constituyeron dos organismos internacionales de financiamiento: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial, con algunas filiales.

En julio de 1944 se reunieron en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, representantes de 44 naciones para discutir los mecanismos de colaboración financiera a nivel internacional más adecuados: en esta reunión se acordó la constitución del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. El FMI tiene como objetivo buscar, en el ámbito internacional, la estabilidad de las monedas de los países miembros, para lo cual apoya financieramente los déficits temporales en la balanza de pagos, fomentando además el libre cambio de divisas. Por otra parte, el Banco Mundial tuvo inicialmente la función de financiar las obras de reconstrucción de los países afectados por la II Guerra Mundial y, posteriormente, el fomento del desarrollo de las economías subdesarrolladas (los préstamos del Banco Mundial están destinados a financiar actividades productivas, dándose preferencia a los proyectos de más alta productividad).

Otro organismo de financiamiento que tiene mucha importancia para el país es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fundado el 30 de diciembre de 1959 con el objeto de contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico de los países miembros; mediante el

21.- Ibid. cuadro 6.15, pp. 280-284.

uso de sus propios recursos, el estímulo a la inversión privada y la promoción de asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo.

En el período 1939-1958, los préstamos concedidos al país por estos organismos, principalmente el Banco Mundial y el BID, tuvieron gran relevancia, ya que se utilizaron en el financiamiento de las obras de infraestructura: irrigación, electrificación, comunicaciones y transportes; caracterizadas por tener un período de maduración relativamente largo.

4.2 El Desequilibrio Externo.

El instrumento más importante para analizar el desenvolvimiento de las relaciones económicas con el exterior es la Balanza de Pagos, y más directamente la cuenta corriente. El desequilibrio externo, es decir, el déficit en cuenta corriente, de 22.4 millones de dólares en 1939 pasó a 280 millones en 1958, creciendo a una tasa promedio anual de 19.7% para su financiamiento de utilizó la devaluación del peso (en los años inmediatos posteriores a las devaluaciones, la cuenta corriente presentó superávits: 1949, 1950 y 1951) y la aceptación de inversión extranjera directa e indirecta.

El déficit en la Balanza de Pagos en cuenta corriente se obtiene de la siguiente forma: al saldo en la balanza de mercancías se le resta el saldo en la balanza de servicios (incluyendo los servicios financieros). Para analizar la naturaleza y desenvolvimiento del desequilibrio externo es preciso estudiar los factores que han determinado la evolución del mismo, los cuales se reflejan a través de las balanzas parciales: Balanza de bienes, balanza de servicios "A" y balanza de servicios "B". La balanza de mercancías (Em) comprende la exportación e importación de mercancías; por lo tanto, el saldo en Em indica las exportaciones menos importaciones de mercancías. La balanza de servicios "A" (BSA) manifiesta el saldo de exportaciones me-

nos importaciones de servicios sin incluir el pago por la renta al capital extranjero. Por último, la balanza de servicios "B" (BsB) refleja el saldo de exportaciones menos importaciones de servicios incluyendo el pago por la renta de los factores del exterior (capital, trabajo y tecnología).

El comportamiento de la balanza comercial fue el factor determinante en el crecimiento del desequilibrio externo: mientras en 1939 tuvo un déficit por 26.6 millones de dólares, para 1958 fue de 407 millones de dólares, creciendo a una tasa promedio anual del 14.2% anual y permanente desde 1944. Este déficit sólo se veía ligeramente disminuido a través de la devaluación del peso. La elevada tasa de crecimiento del déficit comercial (14.2%) se explica por el mayor crecimiento de las importaciones (9.2% anual) que las exportaciones (7.6% anual). Además, mientras en 1939 las exportaciones de bienes financiaban el 80% de las importaciones de bienes, en 1958 sólo financiaron el 64% de las mismas.

La naturaleza del déficit comercial determina el desequilibrio en la balanza en cuenta corriente. Cuando una economía emprende un proceso de industrialización vía sustitución de importaciones, lo inicia en la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero; sin embargo, el propio proceso determina una elevada demanda por la importación de bienes de capital e intermedios. Las exportaciones se encuentran concentradas en unos cuantos productos primarios y materias primas, las cuales dependen del comportamiento del mercado mundial; por lo cual no pueden crecer al ritmo requerido para financiar las importaciones necesarias para la industrialización. Por lo tanto, el desequilibrio es de naturaleza estructural por lo que la devaluación monetaria resulta insuficiente e inadecuada para corregirlo.

La balanza de servicios "A" presentó un continuo superávit, dado que las exportaciones crecieron a una tasa media anual del 12.5%,

mayor que la de las importaciones de servicios no financieros (10.4%), constituyéndose en una fuente importante de financiamiento del déficit de la balanza comercial. Sin embargo, el mayor crecimiento de éste último determinó que la balanza de servicios "A" disminuyera su participación en el financiamiento de la misma: mientras en 1939 el superávit de la balanza de servicios "A" financió el 71.4% del déficit comercial, para 1958 sólo financió el 66.3% del mismo.

Se recurrió al capital extranjero (inversión extranjera directa y préstamos externos) para el financiamiento del desequilibrio externo. Sin embargo, esta forma de financiamiento después de un cierto período de tiempo se convierte en un elemento provocador del arrastramiento del déficit externo. En el período 1939-1958 los pagos de renta al capital extranjero (en sus diferentes formas: dividendos, regalías, intereses, etc.) crecieron a una tasa media anual del 10.1%; por lo que considerando a la balanza de servicios totales (ESB), ésta sólo financió el 31% del déficit comercial en 1958.

Desde esta perspectiva, mientras el déficit en la balanza comercial creció al 14.2% anual, el superávit de la balanza de servicios "A" al 9.5% anual, pero al considerar el pago de la renta al capital extranjero, balanza de servicios "B", el superávit de la balanza total de servicios sólo creció al 9.1%; por lo tanto, el desequilibrio de la balanza comercial explica el desequilibrio estructural de la cuenta corriente de la balanza de pagos entre 1939 y 1958.²²

Durante la década de los cuarenta, a diferencia de lo sucedido en las siguientes décadas, la inversión extranjera directa se mantuvo en niveles bajos. Entre 1939 y 1949 el ingreso de capitales por inversión extranjera directa decreció a una tasa media anual del 12.8%;

22.- Villarreal, René. op. cit., pp. 110-113.

mientras que entre 1950 y 1958 creció al 1.6% anual.²³ Este comportamiento se debió a la desconfianza que tenían los inversionistas extranjeros por la expropiación petrolera, y porque existían inversiones más atractivas en la reconstrucción de Europa y en Estados Unidos.

5. El Desarrollo Institucional del Sistema Financiero Mexicano: 1939-1958.

El desarrollo del mercado de dinero y capitales ha estado ligado al desarrollo institucional del sistema financiero; tanto de los intermediarios financieros bancarios como de los no bancarios.

Durante la primer etapa del proceso de sustitución de importaciones, se establecieron otras seis instituciones del sistema bancario gubernamental, las cuales tenían como objetivo canalizar recursos hacia grupos especiales de prestatarios. Estas instituciones son: el Banco Nacional del Pequeño Comercio (1943), el Banco Nacional de Fomento Cooperativo (1944), el Banco Nacional del Ejército y la Armada, el Banco Nacional Cinematográfico (1947), el Banco Nacional de Transportes (1953) y la Financiera Nacional de Productores de Azúcar (1953). Sin embargo, desde el punto de vista del funcionamiento del mercado de dinero y capitales, fue mucho más importante el fortalecimiento de las instituciones establecidas antes de 1940: el Banco de México y la Nacional Financiera S.A..

Los recursos de las instituciones públicas de crédito se orientaron al financiamiento de actividades industriales y agrícolas; así como al apoyo de la pequeña empresa, la construcción habitacional, el comercio exterior y la ampliación de los servicios públicos. Por otra parte, estas instituciones de fomento se proveen de recursos a tra-

23.- NAFINSA, op. cit., 1981, cuadro 7.1, p. 329.

vés de fondos federales, crédito externo y redescuentos del Banco de México y, en una pequeña proporción, por la competencia en el mercado interno a través de la colocación de bonos.

Nafinsa cobró mayor importancia por la creación de varios fondos fiduciarios públicos que quedaron bajo su administración, dentro de los que destacan el Fondo de Garantía y Fomento de la Mediana y Pequeña Industria y el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura. Así como también por la ampliación de su capacidad como garante del endeudamiento, tanto interno como externo, de varias empresas públicas y privadas.

Por otra parte, el sistema bancario comprendía además de los bancos de depósito y ahorro e las instituciones especializadas de crédito, públicas y privadas. Pero el sistema financiero contempla además de los intermediarios financieros bancarios, a los no bancarios; es decir, a otras instituciones que facilitan el flujo de recursos entre los diversos sectores de la economía. Entre los intermediarios financieros no bancarios destacan las compañías de seguros, las bolsas de valores organizadas, los fondos fiduciarios de seguridad social y las uniones de crédito. Durante el período 1939-1958, los intermediarios financieros no bancarios desempeñaron un papel poco relevante, a excepción de las bolsas de valores organizadas (de la Ciudad de México, Monterrey y de Occidente), las compañías de seguros y el sistema de seguridad social (IMSS e ISSSTE).

Desde el punto de vista de las instituciones que lograron un mayor volumen de ganancias, tenemos que durante la década de los cuarenta fueron los bancos de depósito y ahorro; mientras que en la década de los cincuenta lo fueron las financieras y otras instituciones no monetarias, dado que sólo éstas estuvieron en posibilidad de emitir valores líquidos e tasas atractivas, mostrando suficiente flexibilidad en sus operaciones para satisfacer las cambiantes necesi-

dades y preferencias de los inversionistas. Paralelamente, se dió una modificación en los instrumentos financieros más empleados; en la década de los cuarenta los depósitos a la vista y las cuentas de ahorro fueron los principales medios de captación de recursos, mientras que estos se otorgaban en forma de préstamos y descuentos comerciales; por el contrario, en correspondencia con el mayor dinamismo de las financieras y otros intermediarios financieros no bancarios, en la década de los cincuenta fueron utilizados principalmente los bonos financieros, hipotecas y obligaciones a plazo como medios para captar fondos, mientras que los activos más representativos fueron los préstamos de habilitación y de avío, refaccionarios y otro tipo de créditos a plazo fijo.

Sin embargo, la mayor parte de los recursos canalizados consistieron en créditos a corto plazo, por lo que una buena parte de la formación bruta de capital se financió con fondos propios de las unidades productivas, fondos públicos o externos. El hecho de que la mayor parte de los recursos se canalizaran a préstamos a corto plazo se explica por el hecho de que la mayor parte de las obligaciones del sistema financiero también eran a corto plazo, dado el alto grado de liquidez de los instrumentos financieros utilizados; el crédito a largo plazo provino fundamentalmente de las instituciones públicas de financiamiento.

CAPITULO IV

EL DESARROLLO ESTABILIZADOR, ETAPA AVANZADA DEL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES: 1959-1969.

"La capacidad productiva instalada durante los años inflacionarios de los decenios de 1940 y 1950 permitió la continuación del crecimiento en los años sesenta con mayor estabilidad de precios, y el sector privado siguió respondiendo a los incentivos de los beneficios; pero el patrón del crecimiento no se adecuaba a las crecientes necesidades sociales del país, ni las políticas que lo promovían eran capaces de asegurar el mantenimiento de las condiciones mismas de que dependía su éxito. La política de "desarrollo estabilizador" no estaba resolviendo los múltiples problemas básicos afrontados por México, unos pocos de los cuales se han enumerado antes. Su solución eficaz habría requerido grandes cambios de la política tributaria y de gastos públicos, y un equilibrio a largo plazo del sector externo. La apariencia de estabilidad hizo que los gobernantes pospusieran las necesarias reformas de la política fiscal y de tipo de cambio, pues los beneficios parecían inciertos y los gobernantes temían que toda alteración del statu quo estusaría al sector privado e hiciera huir el capital, lo que acabaría con el milagro."

Clark W. Reynolds.⁵

1. El Desarrollo Estabilizador y el Proceso de Sustitución de Importaciones.

En la historia del desenvolvimiento económico del país existe una década que contrasta claramente con los años precedentes y posteriores a la misma. A este período se le conoce como el "Desarrollo estabilizador", durante el cual se aplicó un esquema de crecimiento donde se conjugaron una adecuada asignación de los recursos financieros con una creciente generación de ahorro voluntario.¹

Durante el período 1959-1969, la economía mexicana creció a una tasa media anual del 7.1% (a precios de 1960), mientras que el nivel general de precios al consumidor lo hizo al 2.9% anual en promedio (1970=100); por lo que incluso se llamó a este período el "milagro mexicano". Sin embargo, el desequilibrio externo se mantuvo en continuo crecimiento; el déficit en la balanza en cuenta corriente creció a una tasa promedio anual del 11.7%, pasando de 300 millones de dólares en 1959 a 708.5 millones en 1969.

1.1 El Sector Agrícola.²

El sector agrícola disminuyó considerablemente su contribución al PIB. Hasta 1960, esto se explica por el rápido crecimiento del resto de la economía, ya que la producción agrícola había registrado elevadas tasas de crecimiento, como en la década de los cincuenta del 4.5% anual. Sin embargo, a partir de 1960 esto se agudiza por la pérdida de dinamismo que registró la agricultura. Para comprender las causas de este fenómeno, es necesario analizar lo ocurrido en los principales factores que determinan el crecimiento del producto agri-

1.- Ortiz Kena, Antonio. op. cit., p. 417.

2.- El contenido de este inciso está basado en el trabajo de Teresa Rendón titulado "La Economía Agrícola en México", mimeografiado, 1976.

cola: la superficie cultivada, la estructura de cultivos, los rendimientos físicos y monetarios por hectárea, la superficie de riego y la estructura de costos.

Entre 1946 y 1956 el producto agrícola creció más rápidamente que el producto total (7.6% anual), lo cual se logró en base a la apertura de nuevas tierras de temporal y riego al cultivo, al incremento de los rendimientos físicos por hectárea, la creación de infraestructura agrícola a través de inversiones públicas en obras de riego, el uso de fertilizantes e insecticidas, la mecanización de la agricultura y el cambio en la composición de cultivos a favor de cultivos de alto valor comercial (algodón, hortalizas, frutales y caña de azúcar). Este acelerado crecimiento se concentró principalmente en los distritos de riego del noroeste del país.

En el período 1956-1960, se observó un receso en el ritmo de crecimiento del producto agrícola (1.8% anual), explicado por el menor crecimiento de la superficie cultivada y de los rendimientos físicos de los principales cultivos: maíz y algodón, producto de los malos años de 1956 y 1957.

Entre 1961 y 1965 el producto agrícola se recuperó ligeramente (6.1% anual), dado el rápido incremento en los rendimientos físicos por hectárea en la producción de maíz y la sustancial expansión de la superficie cultivada; la superficie de riego creció al 4.2% anual mientras que la de temporal lo hizo al 5.8% anual.

Sin embargo, a partir de 1966 el producto agrícola muestra tasas de crecimiento sumamente bajas, incluso negativas en 1967 y 1969, resultado de la contracción registrada en la superficie cultivada, particularmente en los cultivos de ciclo corto (maíz y frijol) en áreas de temporal. Este fue la primera manifestación de la crisis agrícola, derivada de la disminución de la inversión pública en el

sector y del deterioro de las relaciones de precios entre el sector agrícola y el resto de la economía, producto de la política de precio de garantía aplicada. Después de poco más de dos décadas de crecimiento aceptable, la agricultura entra en una profunda crisis que, en buena medida, arrastra consigo al resto del modelo de "desarrollo estabilizador" y en parte deriva del mismo. En la medida en que el acelerado ritmo de crecimiento de la producción agrícola en las dos décadas anteriores provino del sector moderno y dado que el resto de la agricultura no había cambiado sustancialmente sus condiciones de producción, el estancamiento del sector agrícola se asocia a la pérdida de dinamismo de la agricultura empresarial, cuyos incentivos a la producción se vieron disminuidos considerablemente.

La crisis del sector agrícola hizo que éste perdiera progresivamente su funcionalidad al modelo de industrialización seguido, al dejar de satisfacer plenamente las funciones básicas, como: financiamiento de las importaciones requeridas por el sector industrial, satisfacción de la demanda interna de alimentos e insumos industriales de origen agropecuario y mantener un flujo constante de ahorro hacia el resto de la economía.

La política de precios de garantía mantuvo prácticamente inalterados los precios del maíz y otros productos, desde 1963 hasta 1972, lo que desalentó la producción de los mismos. Estos rígidos precios se fueron rezagando respecto tanto al precio internacional como al nivel general de precios de la economía nacional, por lo que en los distritos de riego con agricultura comercial al desaparecer el estímulo del precio oficial, se sustituyeron cultivos de productos básicos por otros de mejor precio. De esta forma, la superficie destinada a cultivos forrajeros (alfalfa y sorgo) y las plantaciones de caña de azúcar, naranje, garbanzo y cártamo, presentaron elevadas tasas de crecimiento medio anual; este mismo comportamiento se observa respecto al volumen de la producción de estos cultivos, como se muestra

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Cuadro I
Superficie Cosechada^(a) y Volumen de la Producción^(b) de
los Principales Productos Agrícolas: 1959-1969.
(tasas de crecimiento medio anual)

Productos	Sup. Cosechada	Vol. de Producción
Maíz	1.1	3.8
Frijol	1.3	3.2
Trigo	-1.2	6.1
Algodón fibra	-3.0	0.3
Garbanzo	3.9	5.1
Alfalfa	4.8	7.1
Caña de Azúcar	5.1	5.7
Naranja	8.6	8.4
Cártamo ^(c)	20.6	22.6
Soyas	23.3	28.0

Fuente: Nacional Financiera S.A., "La Economía Mexicana en Cifras", 1981, cuadros 4.3 y 4.4, pp. 114 y 119, respectivamente.

NOTAS: a) miles de hectáreas.

b) miles de toneladas.

c) corresponde a 1960-1969.

en el cuadro I. Esto generó serios problemas de abastecimiento de alimentos básicos durante la década de los setenta; agudizando el desequilibrio externo y generando un acelerado proceso inflacionario. Es por esto que considero que la crisis agrícola deriva y arrastra al resto del "modelo de desarrollo estabilizador".

Por último, la crisis agrícola trajo consigo una agudización de la polarización en todas sus formas: recursos, producto, ingresos, relación hombre/tierra, además de que esta es observada tanto por grupos de tenencia como por regiones. Cabe destacar la creciente par-

participación del capital monopolista nacional e internacional en la estructura productiva del agro mexicano; expresado en la constitución de empresas que financian, compran y/o distribuyen la producción de los pequeños agricultores, o bien acumulan capital con el arrendamiento y explotación del trabajo asalariado en sus tierras o en tierras ejidales; estas empresas se apoderan de la dirección del proceso productivo y de la organización social del trabajo, convirtiendo al productor en un asalariado de la empresa (por ejemplo Anderson & Clayton y Mac Padden).³

1.2 El Sector Industrial.

El sector industrial registró una tasa de crecimiento medio anual del 8.5%, en el período 1959-1969, lo que lo ubicó como el sector más dinámico de la economía. En este período se profundizó el proceso de sustitución de importaciones: bienes intermedios, bienes de consumo duradero y de capital. Al interior del sector industrial, las ramas que registraron un mayor dinamismo fueron: los bienes de consumo duradero, la electricidad, los bienes de capital y los bienes intermedios, con tasas de crecimiento anual de 14.8, 13.6, 12.3 y 10.5%, respectivamente; siendo los bienes de consumo duradero y los bienes de capital las ramas más dinámicas durante la primera mitad de la década de los sesenta.⁴

En la etapa avanzada del modelo de sustitución de importaciones, el índice de sustitución de importaciones para los bienes intermedios pasó de 0.34 en 1959 a 0.22 en 1969, y para los bienes de consumo duradero y de capital pasó de 0.63 a 0.49 en el mismo período; mientras que para los bienes de consumo no duradero pasó de 0.06 a 0.04, y para el conjunto del sector manufacturero pasó de 0.27 en 1959 a

3.- Huacuja R. Mario, "Estado y Lucha Política en el México Actual", Ed. El Caballito, México, 1979, p. 157.

4.- Boltvinik, Julio y Hernández Leos, Enrique, op. cit., cuadro 2, p. 461.

Q. 22 en 1969.⁵

El proceso de industrialización visto a través del crecimiento y estructura del valor agregado en el sector manufacturero muestra que mientras en 1959 los bienes de consumo no duradero contribuyeron con el 64.9% del valor agregado, los bienes intermedios con el 22.6% y los bienes de consumo duradero y de capital con el 12.5%; para 1969 los bienes de consumo no duradero disminuyeron su participación dentro del valor agregado total a 52%, mientras que los bienes intermedios y los bienes de consumo duradero y de capital lo incrementaron a 29.6% y 18.4%, respectivamente. Dentro de los bienes de consumo, las ramas donde fue más clara la disminución de su participación dentro del valor agregado fueron las productoras de alimentos, bebidas, tabaco y cuero; mientras que entre los bienes intermedios la rama productora de productos químicos fue la más dinámica (pasó de 8.2 a 13.3% del valor agregado total entre 1959 y 1969); y entre los bienes de capital lo fue la producción de maquinaria no eléctrica, cuya variación fue de 1.7 a 3% en el mismo período.⁶

Dentro de la estructura de importaciones mientras las correspondientes a bienes de consumo e intermedios disminuyeron su participación del 11.8 al 9% y del 30.8 al 29.2%, respectivamente; las importaciones de bienes de capital pasaron del 57.3 al 61.8% del total de importaciones manufactureras realizadas en el período 1959-1969.⁷ Esto refleja claramente la profundización del proceso de industrialización en la década de los sesenta.

1.3 Producto y Empleo.

Durante el "desarrollo estabilizador", los desplazamientos sec-

5.- Villarreal, René; op. cit., cuadro 61.

6.- Ibid, cuadro 56.

7.- Ibid, cuadro 57.

toriales del producto y empleo fueron más marcados. Mientras el sector secundario (industrial) incrementó su participación en el PIB del 29 al 34% entre 1959 y 1969, y en la mano de obra ocupada del 18.7 al 22.7%, en el mismo período; el sector primario disminuyó su participación en ambos renglones, como se observa en el cuadro II, lo que ratifica la profundización del proceso de industrialización. El sector servicios incrementó su participación en la mano de obra ocupada, pasando del 26.8 al 38.2% del total, lo cual se explica por el incremento acelerado observado en los servicios de enseñanza, preparación de alimentos, alojamiento y reparaciones en general.

Cuadro II.
México: PIB^(a) y PEA^(b) por sectores económicos (1959-1969).

	1959				1969			
	PIB	%	PEA	%	PIB	%	PEA	%
TOTAL	139 212	100	10 930	100	277 400	100	13 120	100
Primario	22 792	16.4	5 957	54.5	32 912	11.4	5 138	39.1
Secundario	40 447	29.0	2 045	18.7	94 262	34.0	2 978	22.7
Servicios	75 973	53.6	2 928	26.8	150 226	54.1	5 004	38.2

Fuente: Nacional Financiera S.A., "La Economía Mexicana en Cifras", 1981, cuadros 2.2 y 1.7, pp. 23-28 y 14, respectivamente.

NOTAS: a) Millones de pesos de 1960

b) miles de personas.

1.4 El Conflicto Social.⁸

Hacia 1969 el país había dejado de ser un país agrícola y tran-

8.- El contenido de este inciso está basado en el trabajo de Ilean Sano y Dolores Gromas "El Ocaso de los Mitos (1958-1968)"; en México, un nuevo en la historia; Ed. UAP/Nueva Imagen, México 1982.

sitaba aceleradamente hacia su industrialización. La década de los sesenta significó la consolidación del capitalismo en México; la consolidación de un capitalismo dependiente y subordinado al exterior, como lo han calificado varios investigadores. Pero además, la década de los sesenta fue la década de emergencia del proletariado industrial de las migraciones masivas del campo a la ciudad y del nacimiento en éstas, y fue también la época de la expansión de la clase media urbana, por lo que fue además, un período de agudización de las contradicciones sociales, y se le ha considerado como un período de inflexión histórica, ruptura y cambio.

El análisis de los conflictos sociales ocurridos entre 1958 y 1968 muestra un nuevo camino adoptado por el movimiento social, y ante la ineficiencia de las instituciones tradicionales de mediatización, una nueva forma de someterlo por parte del Estado.

Durante 1957, el poder adquisitivo del salario se redujo considerablemente, dado el elevado índice inflacionario, por lo que a fines de ese año se constituye la Gran Comisión Pro Aumento Salarial, por algunos partidos políticos y organizaciones democráticas. En la primera mitad de 1958, se realizaron diversos movimientos sindicales, los cuales tuvieron en común, que sus demandas fueron esencialmente de carácter económico; entre éstos destacan el de los telegrafistas y los maestros, siendo éstos últimos los primeros en realizar un mitin en el Zócalo de la Ciudad de México.

A partir de junio de 1958 el movimiento obrero organizado adopta un nuevo camino, el de la lucha por liberarse de la burocracia sindical. Ante esto, el Estado utilizó continuamente sus aparatos represivos, la penalización al delito de disolución social y el desprestigio del movimiento sindical y estudiantil; se acusó a los impulsores de la democratización de comunistas al servicio de la URSS. Por lo que a partir de entonces se empezó a dudar del carácter "revolucio-

nario" del Estado surgido de la revolución social de 1910.

"... en nombre de la revolución, el gobierno había recurrido a prácticas despóticas para impedir el ascenso de la democracia obrera y la concesión de mejoras salariales. En nombre de la misma revolución -que se decía de campesinos y obreros-, dos presidentes habían lanzado a la soldadesca, una y otra vez, contra los ferrocarrileros para someterlos a la política institucional. Y tachándolos de contrarrevolucionarios y provocadores internacionales; la Suprema Corte de Justicia, repartía condenas decenarias a obreros, políticos e intelectuales, reconocidamente honestos e íntegros, que habían incurrido en el atrevimiento de exigir las libertades elementales. Para el gobierno, las contradicciones comenzaban a ser insalvables: ¿que había sucedido con el espíritu de la revolución?⁹ En los últimos años de la década de los cincuenta, el gobierno del presidente Adolfo López Mateos instauró un régimen, el cual él mismo denominó de "paz indivisible": cuya principal característica la constituye el incremento de los presos políticos.

Por otra parte, en el México rural a consecuencia de la política de fomento a la actividad industrial en detrimento del sector agrícola, los campesinos y jornaleros vivían en una situación de miseria. La más clara muestra del descontento existente es el surgimiento de movimientos guerrilleros, que lucharon contra el caciquismo y por la reforma agraria; entre los que destacan los dirigidos por Genaro Vásquez, Lucio Cabañas, Rubén Jaramillo y Celestino Gasca.

Durante la década de los sesenta, la clase media urbana creció notablemente, en cuanto a su volumen e importancia dentro de la vida nacional. La "... 'clase' social media le organiza a la clase dirigen-

9.- Semo, Ilan y Gromas, Dolores; op. cit., p. 56.

te la reproducción del orden social y recrea, a su manera, adecuándola a su no ser, la ideología dominante; le socializa; la convierte en práctica política, religiosa y cultural ... Pero así como organiza el consenso de la clase dominante, sectores importantes de ella se dedican a organizar y recrear el otro consenso, el de la clase dominada. Aparece entonces organizando partidos políticos, criticando el orden establecido y encabezando luchas que, por definición, no deberían incumbirle."¹⁰ No obstante, la lógica del desarrollo del sistema capitalista implica la proletarianización gradual de esta clase social, lo cual deriva una reacción inevitable de resistencia.

Desde esta perspectiva, en la década de los sesenta el sistema permitió y fomentó la "movilidad social", convirtiéndola en el sueño dorado de la época, y permitió a la clase media ingresar a la "sociedad de consumo"; ambos procesos explicados por el auge del capitalismo mexicano. Pero además, el sistema mexicano enfrentó durante los sesenta la primera reacción inevitable de resistencia al proceso de proletarianización de la clase media. Los protagonistas de la contienda política fueron los trabajadores de la salud y los universitarios.

Los enfrentamientos entre el estudiantado y el Estado datan de principios de siglo, comprenden las luchas por la autonomía universitaria, la libertad de cátedra y la obtención de mejores condiciones de estudio. A partir de la segunda mitad de la década de los cincuenta, el movimiento estudiantil colocó a la democratización de los centros de estudio como elemento fundamental de su programa de lucha; las luchas "económicas" libradas por el estudiantado hasta 1956, fundadas en el empeño de impedir el deterioro de sus condiciones de estudio, se transforman en un afán de quebrantar el régimen despótico de dirección y administración que reinaba en las universidades; lo

10.- Ibiá, p. 96.

que significó la pérdida de identidad de la ideología dominante en el ámbito universitario.

Durante la década de los sesenta las instituciones de educación superior se constituyeron en vehículos de la movilidad social, por lo que el espíritu de la democratización invade a los universitarios. Hacia 1963 se inicia otra fase del movimiento estudiantil, caracterizado por el intento de transformar en forma global la estructura y los programas de estudio de la Universidad de Michoacán (Universidad Nicolaita); de construir una organización nacional que agrupara a los estudiantes democráticos del país (la Central Nacional de Estudiantes Democráticos); y de lograr la democratización de la sociedad civil, luchando por la libertad de los presos políticos y solidarizándose con el movimiento campesino democrático y el de los médicos. Esta fase, culmina con la Marcha por la Libertad de principios de 1968. Ante la ineficiencia de las organizaciones estudiantiles corporativas (FNST en el Instituto Politécnico Nacional y FUSA en la Universidad Nacional Autónoma de México) para contrarrestar el descontento estudiantil, el gobierno recurrió a la represión, obligando al movimiento estudiantil a trascender los recintos educativos.

Entre julio y diciembre de 1968, el movimiento estudiantil alcanzó un alto grado de madurez política, pero además enfrentó los más altos índices de represión a los que es capaz de llegar el "Estado revolucionario" en su lucha por conservar su hegemonía política intacta. En este período, los estudiantes de educación media y superior encabezaron el movimiento democrático más audaz e innovador de la historia, a través del Consejo Nacional de Huelga, cuyo antecedente inmediato fue el Consejo Estudiantil Universitario constituido en 1966. La evolución cuantitativa y cualitativa del movimiento se expresó en la evolución de sus actos: la constitución de brigadas políticas; los mítines relámpago; la elaboración del pliego petitorio

de seis puntos¹¹ (en el que se colocan a las libertades políticas como el objetivo nodal del movimiento); la organización de multitudinarias concentraciones de masas de elevada madurez política; y la elaboración de "El Manifiesto a la Nación 2 de Octubre".¹²

11.- "El 4 de agosto de 1968- fue dado a conocer el documento que contenía el pliego petitorio de seis puntos:

- 1.- Libertad de los presos políticos;
- 2.- Destitución de los generales Luis Cueto Ramírez y Raúl Mendiolea, así como del teniente coronel Armando Frías;
- 3.- Disolución del Cuerpo de Granaderos, instrumento directo de la represión, y no a la creación de cuerpos semejantes;
- 4.- Derogación del art. 145 y 145 bis del CFF (Delito de Disolución Social), instrumento jurídico de la agresión;
- 5.- Indemnización a las familias de los muertos y a los heridos, víctimas de la agresión desatada desde el viernes 26 de julio en adelante;
- 6.- Deslinde de responsabilidad respecto de los actos de represión y vandalismo, ejercidos por parte de las autoridades a través de la policía, granaderos y el ejército." Semo, Ilan y Groman, Dolores; op. cit., p. 127.

12.- "El 4 de diciembre -1968- el CFF da a conocer uno de los documentos más importantes del movimiento: "El Manifiesto a la Nación 2 de Octubre"... En él se explican las causas del movimiento, se hace un análisis del panorama político y económico del país y presenta una evaluación de sus conquistas ... El 6 de diciembre ... el Consejo Nacional de Huelga se declaró formalmente disuelto." Semo, Ilan y Groman, Dolores; op. cit., p. 134.

La consolidación de este movimiento democrático no pudo ser aceptado por el "Estado de la Revolución", por lo que decidió aplastarlo, surgió el consenso de la unidad nacional, mostrando a la sociedad su verdadero carácter; emprendiendo acciones que van desde el desprestigio al movimiento estudiantil, el abuso del principio de autoridad y la violación de la autonomía universitaria, hasta la ocupación militar de las principales instituciones de educación superior (UNAM e IPN) y la masacre del 2 de octubre en la Plaza de las Tres Culturas. 1968 marcó el inicio del derrumbamiento del período de dominación absoluta de la ideología de la revolución mexicana; constituyó el ocaso de los mitos de la revolución.

¿Qué fue lo que originó esta reacción de la sociedad? En el Manifiesto a la Nación 2 de Octubre, se señala que el "movimiento es expresión de las profundas desigualdades en la distribución del ingreso", se menciona que "los jóvenes, campesinos, obreros y estudiantes no tienen perspectivas dignas de vida, pues las fuentes de trabajo se crean en beneficio de intereses particulares; es la paradoja de una sociedad que crea técnicos y profesionales a quienes no ofrece empleo".

Respecto a las tendencias en la distribución funcional del ingreso, varios estudios coinciden en señalar que durante el "desarrollo estabilizador" se observó:

- a) Una notable dispersión de los ingresos rurales (producto de la caída en la participación de los seis deciles rurales de menores ingresos combinada al aumento en los tres deciles más altos), explicada por la polarización agrícola, resultante de la concentración de la propiedad de los medios de producción y de los incrementos de productividad en las regiones y predios más desarrollados;
- b) La caída en los ingresos del conjunto del sector rural respecto a los del sector urbano, explicado por el estancamiento del sector primario;

- c) Una caída en la participación de los tres deciles urbanos de menor ingreso, asociada al comportamiento del empleo en el sector servicios y de los ingresos de la pequeña industria;
- d) Una homogeneización de los ingresos en los deciles medios urbanos, la cual se explica por la reducción de la participación de los deciles VI, VII y VIII (proletarización de la clase media); y
- e) Un aumento en la participación de los deciles IX y X urbanos, lo que implica un aumento relativo en los ingresos de empresarios y propietarios urbanos.¹³

2. El Comportamiento del Ahorro Durante el Desarrollo Estabilizador.

El ritmo de crecimiento del FIB está en función de la capacidad del ahorro para financiar la inversión neta fija. La participación del ahorro interno en la formación de capital tendió a descender a partir de 1956, por lo que era necesario revitalizar la generación de ahorro. Visto desde otro punto de vista, el elevado nivel de inflación y las continuas devaluaciones de nuestra moneda redujeron significativamente la propensión marginal a ahorrar: de 0.10 entre 1951 y 1953 a sólo 0.06 en el período 1955-1958 (la propensión marginal a ahorrar representa el incremento del ahorro por unidad de incremento del ingreso). Por lo tanto, para lograr un crecimiento con estabilidad de precios, era indispensable influir sobre los factores que determinan el ahorro; promoviendo la recuperación de las propensiones marginales a ahorrar de las empresas, los individuos y el gobierno; aprovechando además, las transferencias de ahorro del exterior. En esta medida, la política económica aplicada promovió la generación, captación, canalización y capitalización del ahorro volun-

13.- Rouzer, Eugenio. "Análisis de las Tendencias en la Distribución del Ingreso en México (1958-1977)", p. 127.

tario, tanto interno como externo.¹⁴

Producto de la política de fomento a la generación de ahorro, en el período 1959-1967, el ahorro bruto nacional creció a una tasa anual del 12.8%; financió el 91.7% de la formación bruta de capital; y representó el 18.1%, en promedio, del PIB. Por otra parte, el ahorro neto pasó de 14 103 millones de pesos en 1959 a 45 508 millones en 1967, a una tasa de crecimiento medio anual del 15%; permitió el financiamiento del 67.4% de la formación bruta de capital, y representó el 13.4% del PIB, a precios corrientes. Es decir, durante el "desarrollo estabilizador" se recuperó la generación de ahorro dada la política fiscal y de tasas de interés aplicada.¹⁵

Para captar el volumen de ahorro existente por medios institucionales y canalizarlo hacia las actividades productivas prioritarias, se buscó que la tasa real de interés fuese positiva. Dado que la tasa real de interés resulta de la interacción de la tasa nominal, de las expectativas inflacionarias y del gravamen impositivo sobre el rendimiento de los valores, y en la medida en que no era conveniente actuar sobre el primer elemento, así como tampoco era posible incidir sobre el segundo elemento, se optó por "...eximir a los rendimientos de valores de renta fija hasta un cierto límite -inicialmente 7%- y gravar con tasas ligeramente progresivas, hasta un 10%, los rendimientos derivados de intereses más altos el mínimo".¹⁶ Además, se promovió la captación de ahorro externo ofreciendo un margen de interés atractivo respecto al mercado financiero norteamericano.

Entre 1959 y 1968 los pasivos del sistema bancario elevaron su

14.- Ortiz Mesa, Antonio; op. cit., p. 420.

15.- MARINOA-CBPAL, op. cit., cuadro 28, p. 105

16.- Ortiz Mesa, Antonio; op. cit., p. 421.

participación dentro del Ingreso Nacional; mientras en 1959 las obligaciones totales del sistema bancario representaron el 29.5% del IN (a precios corrientes), para 1968 representaron el 50.5%; creciendo en el período a una tasa del 17% anual. Dentro de los pasivos del sistema bancario, destacaron por su dinamismo los valores de renta fija (valores y obligaciones sobre títulos), convirtiéndose en el principal instrumento de captación de ahorro voluntario; los recursos captados a través de este instrumento crecieron al 32.7% anual, incrementando su participación relativa dentro del Ingreso Nacional del 1.6% en 1959 al 14% en 1968.

Los pasivos en moneda nacional registraron tasas de crecimiento medio anual superiores al 14%, lo que les permitió incrementar su participación relativa en el Ingreso Nacional; mientras en 1959 representaron el 22.3%, para 1968 alcanzaron el 40.8%, así mismo incrementaron su participación relativa dentro de la estructura de pasivos del sistema bancario, pasando del 78.5% en 1959 al 82.1% en 1969. Respecto a los pasivos denominados en moneda extranjera, solamente el renglón de obligaciones presentó una tasa de crecimiento elevada (16.7% anual), mientras que los depósitos a la vista y a plazo crecieron sólo moderadamente.¹⁷

En el período 1955-1967, el financiamiento externo (préstamos netos del resto del mundo, transferencias de capital recibidas del resto del mundo y otros financiamientos) presentó una tasa de crecimiento anual del 19.7%, financió el 8.3% de la formación bruta de capital y representó el 9.1% del ahorro bruto nacional y el 1.6% del PIB, en promedio.¹⁸ Es decir, el financiamiento externo incrementó considerablemente su participación dentro de la formación bruta de capi-

17.- BAFINSA, op. cit., 1981, cuadro 6.6, v. 241.

18.- BAFINSA-CEPAL, op. cit., cuadro 21, p. 105.

tal; no obstante, tuvo una ligera contracción en el mismo 1962-1963 (explicada principalmente por el comportamiento del rubro de préstamos netos del resto del mundo), en el resto del período continuó su tendencia ascendente en la formación bruta de capital.

3. La Asignación y Canalización de los Recursos Disponibles: 1959-1969.

3.1 Asignación de los Recursos Presupuestales.

Durante el "desarrollo estabilizador" el gasto público federal creció a un ritmo superior al registrado por la economía en su conjunto; mientras el PIB (a precios corrientes) creció al 10.8% anual, el gasto público federal lo hizo al 12%. Sin embargo, el ritmo de crecimiento del gasto público federal fue menor al registrado en la década de los cincuenta (17.3% anual). En el período 1959-1969 se pueden apreciar dos etapas en el ritmo de crecimiento del gasto total del sector público federal: de 1959 a 1964 y de 1965 a 1969, con tasas de crecimiento anual de 15% y 9.7%, respectivamente. El mayor dinamismo del gasto público en la primer etapa se explica por la ampliación de las actividades parastatales, ya que la inversión fija federal (gobierno federal, empresas públicas y departamento del Distrito Federal) creció al 16.5% anual y el gasto corriente realizado por las entidades parastatales lo hizo al 18.2% anual. Por el contrario, en la segunda etapa los problemas financieros que enfrentó el sector público obligaron a disminuir el ritmo de crecimiento del gasto federal; siendo más notoria en los renglones de inversión pública y el gasto corriente de las entidades parastatales, las cuales sólo crecieron al 7.7 y 11.4%, respectivamente.¹⁹

Como proporción del PIB (a precios corrientes) el gasto total

19.- Alejo, Francisco Javier, op. cit., cuadro 2, p. 62.

del gobierno federal representó el 9.2%, en promedio, entre 1959 y 1967; correspondiendo el 67.5% al gasto corriente y el 32.5% al gasto de capital. Mientras que en la década de los cincuenta la distribución porcentual entre el gasto corriente y de capital fue de 55 y 45%, respectivamente.²⁰ La expansión del gasto corriente se explica por la ampliación de las transferencias a empresas públicas, cada la política de precios y tarifas aplicada; por la obligación de empezar a satisfacer las necesidades de educación y bienestar social rezagadas; así como por los gastos correspondientes a administración general y deuda pública.

3.2 Inversión Pública.

La inversión pública federal incrementó su participación dentro del PIB: pasó del 4.9% en 1959 al 7% en 1969, habiendo llegado en 1964 al 7.5%. Sin embargo, la inversión pública federal disminuyó su participación dentro de la formación bruta de capital fijo; después de haber contribuido con el 38% en el período 1940-1960, para el período 1961-1969 sólo representó el 31%, en promedio. Es decir, el sector público mexicano dejó en manos del sector privado una mayor parte de la responsabilidad de promoción del crecimiento económico.²¹ En el período 1959-1969, la inversión pública federal observó una tasa de crecimiento medio anual del 14.1%, destacando por su dinamismo las inversiones realizadas en: ganadería (102.6% anual), silvicultura (50%), pesca (66.5%), siderurgia (35.4%), servicios aéreos (25.1%), telecomunicaciones (30.4%), servicios públicos (26.2%), educación e investigación (25.6%) y administración (17.3%).

En 1959, la estructura de inversiones del sector público federal reflejó el empeño gubernamental por promover la industrialización

20.- Ortiz Mesa, Antonio; op. cit., p. 433.

21.- Hansen, Roger; op. cit., cuadro 3-4, p. 61.

del país, así como la integración del mercado nacional. El 71.8% de la formación bruta de capital se concentró en obras de fomento industrial y comunicaciones; fundamentalmente en petróleo y petroquímica, energía eléctrica, ferrocarriles, caminos y puentes. Mientras que los recursos asignados a la formación bruta de capital en beneficio social fomento agropecuario y administración pública fue de sólo 13.2, 13.1 y 1.8%, respectivamente.

Entre 1959 y 1969 los sectores que incrementaron su participación dentro de la inversión pública federal realizada fueron: fomento industrial (de 35.4% en 1959 a 36.4% en 1969, habiendo llegado al 50% en 1966); beneficio social (de 13.2 a 28%); y administración y defensa (de 1.8 a 2.4%). Mientras que los recursos asignados a obras de fomento agropecuario y comunicaciones disminuyeron su participación dentro de la formación bruta de capital realizada por el sector público, pasando del 13.1 al 11% en el caso del fomento agropecuario y del 36.4 al 22.2% para las comunicaciones.²²

Durante el "desarrollo estabilizador", la industrialización del país recibió un fuerte impulso por parte del sector público (petróleo, electricidad y siderurgia) a costa de disminuir la proporción de recursos destinados al sector agropecuario y comunicaciones. Sin embargo, el efecto inmediato de tal política fue la crisis agrícola que se hizo visible a partir de 1965 y en comunicaciones, la ineficiencia del transporte ferroviario. Por otra parte, la inversión pública destinada a beneficio social se concentró en servicios públicos en las principales ciudades, siendo insuficiente dado el grado de crecimiento de la población.

El sector público federal financió su inversión con recursos

22.- NAFINSA, op. cit., 1981, cuadro 6.24, p. 223.

provenientes de: 53.3% ahorro corriente, 46% endeudamiento y 0.7% ingresos de capital. Sin embargo, se observó una reducción continua en la participación relativa del ahorro corriente dentro del financiamiento de la inversión pública federal, producto de la política fiscal aplicada que mantuvo comprimidos los ingresos propios del sector público; mientras que en 1960 representó el 57.5% de los recursos asignados a la inversión pública, en 1965 participó con el 54.3% y para 1968 sólo amortó el 48.1%. Por el contrario, el endeudamiento, tanto interno como externo (más intensamente el primero) incrementó considerablemente su participación dentro de los recursos utilizados en la inversión pública federal: pasó del 42.3% en 1960 al 50.9% en 1968. Empero, las erogaciones correspondientes a la amortización de la deuda externa ejerció una presión creciente sobre los recursos destinados a la inversión pública federal; mientras en 1960 representaban el 16.1% de la inversión pública federal, en 1965 alcanzaron el 23.6% y para 1968 representaron el 20.1% de la inversión pública.²³

3.3 Política Económica.

Los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz aplicaron un modelo de política económica al cual posteriormente se le denominó de "Desarrollo Estabilizador", por su principal promotor, el entonces secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena. En términos generales se trata de una política económica conservadora tendiente a fomentar la inversión privada.

La política comercial continuó siendo proteccionista, cambiando sólo la importancia relativa de sus instrumentos. Al mantenerse fijo el tipo de cambio (12.50 pesos por dólar norteamericano), bajo libre convertibilidad (y dado el mayor nivel inflacionario registrado en nuestro país en comparación con la existente en Estados Unidos)

23.- Alejo, Francisco Javier: op. cit., cuadro E, p. 90.

se produjo un creciente grado de sobrevaluación del peso, lo que implicó que la política cambiaria subsidiara las importaciones y gravara las exportaciones; de esta forma el tipo de cambio se volvió progresivamente desproteccionista. Por el contrario, el arancel y el control cuantitativo, en forma muy especial éste último, fueron los instrumentos de política comercial con un efecto proteccionista mayor.

En 1961 más de 600 fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Importación fueron revisadas con el fin de ajustar las importaciones, limitándolas a las condiciones internas. Esto implicó, la realización de un desglose en la estructura arancelaria, ya que las fracciones genéricas fueron divididas en sus componentes específicos.

La aplicación del sistema de licencias previas a la importación (control cuantitativo) fue el instrumento proteccionista utilizado en mayor amplitud. Mientras en 1960 sólo el 34.2% de las importaciones requerían de licencia previa, para 1969 el 64.8% de las importaciones estaban controladas a través de este instrumento; llegando a niveles superiores al 85% de las importaciones realizadas en productos como: grasas y aceites (92.2%), alimentos, bebidas y tabaco (86.1%), pieles, cuero y sus manufactures (92.2%), material de transporte (88.7%) y armas y municiones (99%).²⁴

De esta forma, la política comercial generó ineficiencias estructurales al promover la constitución de una planta industrial altamente protegida. Dado que la política cambiaria desalentó las exportaciones, mientras las licencias y aranceles protegían a los productores internos de las importaciones relativamente más baratas, se permitió a los productores moverse en un mercado cautivo con elevados costos y productos de baja calidad.

24.- MAPINSA-CEPAL; op. cit., cuadro 49, p. 254.

La política fiscal estuvo enfocada a favorecer la inversión privada interna y externa: comprendió incentivos fiscales y gasto público en obras de infraestructura así como en industrias básicas (petróleo, energía eléctrica y siderurgia) con el objeto de incrementar la rentabilidad de las inversiones del sector privado, sobre todo las realizadas en el sector manufacturero.²⁵ Los incentivos fiscales otorgados por la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importación continuaron operando bajo la misma estructura que en el período anterior (1939-1958). De esta forma, la política fiscal se tradujo en el subsidio a los ingresos del capital, el estímulo al ahorro e inversión privada y la contracción del consumo privado mediante impuestos a ingresos y gastos de los asalariados: mientras entre 1957 y 1966 el consumo privado representó el 75.3% del PNB, para el período 1967-1971 sólo representó el 73.3% del mismo.²⁶

La política financiera incentivó a los ahorradores para la acumulación de activos financieros: siendo utilizado, una buena parte del ahorro captado por el sistema bancario, para salvar el déficit del sector público. Se instrumentó una política monetaria conservadora, producto de la forma como se financió el déficit gubernamental que hizo innecesario recurrir a la expansión primaria de dinero para tal fin. Las monedas y billetes en poder del público registraron una tasa de crecimiento medio anual del 9.8% entre 1959 y 1969, consi-

25.- Clerk W. Reynolds. "Porqué el Desarrollo Estabilizador de México fue en realidad Destabilizador", El Trimestre Económico, # 146, p. 1005.

26.- Fitzgerald, E.V.K., "La Política de Estabilización en México: el déficit fiscal y el equilibrio macroeconómico de 1960 a 1977": Investigación Económica # 144, Facultad de Economía, UNAM, cuadro 1, p. 188.

derablemente inferior a la registrada por las obligaciones del sistema bancario en el mismo período (17% anual).

En el período 1959-1969 la oferta monetaria (monedas y billetes en poder del público más cuentas de cheques en moneda nacional), registró una tasa de crecimiento medio anual del 11.1%, siendo las cuentas de cheques el elemento más dinámico (12.1% anual). Es decir, durante el "desarrollo estabilizador" las autoridades monetarias ejercieron un estricto control sobre la oferta monetaria, fundamentalmente sobre la emisión primaria de dinero; lo que, ante la ausencia de una reforma fiscal, contribuyó a disminuir las presiones sobre la balanza de pagos (cada la política cambiaria) y la inflación al contener la demanda interna.

El elemento fundamental de la política económica aplicada durante el "desarrollo estabilizador" fue la combinación de políticas de conservadurismo fiscal y monetario con una política financiera innovadora, que permitió el financiamiento del déficit público por el sector privado a través de la transferencia de ahorro privado financiero (cerca del 90% del déficit público se financió con recursos provenientes del crédito interno, vía encaje legal). Sin embargo, la política comercial y la falta de decisión política para realizar una reforma tributaria, que permitiera incrementar los ingresos ordinarios del gobierno federal, generaron serios desequilibrios: fiscal, externo, generalización de la pobreza y el malestar social, en el aparato productivo una más visible dependencia externa.

3.4 Canalización de Recursos Crediticios.

Entre 1959 y 1969 la canalización de recursos por el sistema bancario, comercial y de fomento, presentó una tasa de crecimiento del 18% anual; pasando de 31 269 millones de pesos en 1959 a 167 225 millones en 1969. Las tasas de crecimiento del financiamiento a las diversas actividades fueron: gobierno federal 24.2%, comercio 18.1%,

minería e industria 16.6% y agricultura y ganadería 12%; lo que refleja la utilización creciente de los recursos del sistema bancario en el financiamiento del déficit público y la menor canalización de recursos hacia el sector agropecuario, en comparación con la década anterior. El financiamiento otorgado por el sistema bancario, se distribuyó de la siguiente manera: 49.6%, industria y minería; 18.8%, gobierno federal; comercio, 18.6%; y 12% agricultura y ganadería.

Los recursos crediticios canalizados hacia el sector agropecuario observaron una disminución continua; mientras en 1959 absorbió el 15.1% del financiamiento bancario total, para 1969 sólo recibió el 9.6% del mismo. La contracción en el flujo de recursos crediticios hacia este sector, así como el menor volumen de inversiones públicas realizadas en el mismo, derivaron la crisis agrícola.

El financiamiento concedido a la actividad industrial y minera presentó entre 1959 y 1962 un incremento en su participación relativa dentro del financiamiento total al aumentar del 48.4% a 57.5%; mientras que para el resto del período decrece su participación hasta ubicarse en el 46% en 1969. En el sector comercial, el financiamiento registró una ligera disminución, de 22.7% en 1959 a 19% en 1969.

La canalización de recursos hacia el gobierno federal mostró un incremento considerable; mientras en 1959 recibía el 13.9% del financiamiento bancario, para 1969 concentró el 25.7%. Esto se explica por la política de financiamiento del déficit público con recursos provenientes del crédito interno, vía encaje legal.²⁷

Por otra parte, el financiamiento canalizado a través de Nafinsa se registró una tasa de crecimiento anual del 13.2%, en el período

27.- Nafinsa; op cit., 1981, cuadro 6.11, p. 271.

1959-1969: siendo los créditos el mecanismo más dinámico, con una tasa de crecimiento del 17.4% anual, le siguieron las inversiones en valores (8.5%) y los avales y endosos (7.8%).²⁸ Desde el punto de vista del destino de los recursos canalizados, los dirigidos a obras de infraestructura presentaron un mayor dinamismo (19% anual), principalmente los orientados a caminos y puentes; en segundo lugar se ubicaron los recursos canalizados a manufacturas (13.2%), destacando la rama productora de equipo de transporte; finalmente se encontraron los recursos destinados a las industrias básicas (12.5%), principalmente la generación de energía eléctrica.²⁹

4. Las Relaciones Económicas con el Exterior.³⁰

Durante los años sesenta, el sector externo de la economía mexicana se caracterizó por la existencia de un creciente desequilibrio en la cuenta corriente, así como por la agudización de la dependencia respecto al ingreso de capital foráneo (público y privado) para financiar el déficit en cuenta corriente y mantener un ligero crecimiento de las reservas internacionales del país, que permitiera la estabilidad del tipo de cambio.

La aceleración del crecimiento del desequilibrio externo, expresado en el agravamiento del déficit en la cuenta corriente de México, es el resultado de la expansión acelerada del déficit en la balanza comercial y el escaso dinamismo del ingreso neto de la balanza de

28.- Ibid, cuadro 6.14, p. 279.

29.- Ibid, cuadro 6.15, p. 282.

30.- El contenido de este apartado está basado en el trabajo de Jorge Eduardo Zaverrete, "Desequilibrio y Dependencia: las relaciones económicas internacionales de México en los años sesenta".

servicios, la cual incluso para 1969 arrojó un saldo negativo. Entre 1960 y 1969 el déficit en la balanza en cuenta corriente registró una tasa de crecimiento del 11.7% anual, pasando de 311 millones de dólares en 1960 a 708.5 millones en 1969, producto del comportamiento de la balanza comercial (cuyo déficit creció al 5.9% anual) y el menor ingreso neto en la cuenta de servicios (los cuales decrecieron al 17.6% anual en el mismo período). Mientras en 1960 el déficit de la cuenta corriente de 311 millones de dólares, se explica por la conjugación de un déficit comercial de 447.7 millones de dólares y un ingreso neto por servicios de 136.7 millones de dólares (equivalente al 30.5% del déficit comercial); para 1969 se registró por vez primera un resultado deficitario en la cuenta de servicios, por 15.4 millones de dólares, que sumados al déficit comercial de 629.1 millones arroja un déficit en la cuenta corriente de 708.5 millones de dólares. Es decir, durante los años sesenta se observó una tendencia expansiva del déficit comercial paralela a una tendencia depresiva del ingreso neto de servicios, que para 1969 se vuelve negativo y por ende, se convierte en un factor adicional de presión sobre la cuenta corriente.

Para financiar el déficit en la cuenta corriente fue necesario atraer una corriente sustancial de capital extranjero. El ingreso neto total en la cuenta de capital registró una tasa de crecimiento del 22.6% anual, alcanzando en promedio 354.8 millones de dólares anualmente; durante la década de los sesenta, el 47%, en promedio, del capital extranjero a largo plazo correspondió a la inversión extranjera directa y el 53% al endeudamiento público. En la década de los sesenta el equilibrio en las cuentas internacionales fue producto de un nivel sostenido y creciente de endeudamiento público externo e inversión extranjera directa; no obstante que el pago por el uso del capital extranjero implica que al recurrir al mismo se convierte, cada vez más, en un mecanismo amplificador de los desajustes en la balanza de pagos.

La principal causa del agravamiento del déficit comercial, fue el acelerado ritmo de crecimiento que registró la importación de mercancías, del 6.8% anual entre 1960 y 1969; siendo más acelerado durante la segunda mitad de la década (7.5% anual) que en la primera (6% anual). El proceso de industrialización vía sustitución de importaciones sólo alteró la estructura de importaciones del país, incrementando la dependencia del proceso de desarrollo respecto a los bienes importados. Desde la década de los sesentas se observa que la estructura de importaciones proporciona materias primas, bienes intermedios, partes y equipos de capital de reposición que demanda el funcionamiento de la planta productiva nacional, así como la maquinaria y equipo necesarios para la expansión de la misma; por lo tanto, es evidente un incremento en la rigidez de las necesidades de importación.

Al inicio de la década de los sesenta, del total de importaciones realizadas el 50.4% correspondieron a la satisfacción de las necesidades de importación rígidamente determinadas por el mantenimiento de la planta productiva; el 34.2% fue utilizado para expandir la planta productiva; y el otro 15.4% constituyeron importaciones de bienes de consumo duradero aún no sustituidos por el proceso de sustitución de importaciones. Cuando terminó la década, la estructura de importaciones no había variado significativamente: 49.2% correspondieron a importaciones de mantenimiento, 35.2% a importaciones para la expansión y 15.6% a importaciones de bienes de consumo no sustituidos. Es decir, durante la década de los sesenta cerca de la mitad del gasto en importaciones constituyó una proporción rígidamente determinada para mantener funcionando la planta productiva; constituye necesariamente un mínimo de importaciones. Este mínimo absorbió el 72.5% de los ingresos por exportaciones mercantiles; observándose una clara dependencia del crecimiento económico respecto de la importación de bienes de capital. El hecho de que los ingresos por exportaciones mercantiles sólo financiara el 68.3% de las importaciones totales, y se requiriera del 72.5% de esos ingresos para realizar las importaciones necesarias para mantener funcionando la planta productiva, refleja la

insuficiencia exportadora de la economía mexicana, evidente ya desde el "desarrollo estabilizador".

Durante la década de los sesenta, las exportaciones tradicionales del país: agrícolas, pecuarias, apícolas, pesqueras y extractivas, representaron en promedio el 73% de las exportaciones totales, registrando tasas de crecimiento sumamente bajas: 5, 6.1, 5.5, 2.7 y 3.8%, respectivamente; lo cual explica el escaso dinamismo de las exportaciones totales. Por el contrario, las exportaciones no tradicionales (manufacturas), manifestaron un mayor dinamismo, creciendo al 10.9% anual; siendo aún mayor durante la segunda mitad de la década (13.9% anual), destacaron las exportaciones de productos químicos, alimenticios y siderúrgicos. Sin embargo, los productos manufactureros exportados presentan una marcada inestabilidad, dado que las empresas sólo exportan cuando tienen excedentes respecto a la capacidad de absorción del mercado interno y aprovechen la concesión del mercado externo, y no como producto de una posición competitiva internacional para los productos manufacturados mexicanos; por lo cual no tuvieron un efecto notable sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos.

4.1 Inversión Extranjera Directa.

Durante el "desarrollo estabilizador", la corriente de inversión extranjera directa recibida por México creció al 13.7% anual, alcanzando en promedio 106.6 millones de dólares anualmente. A lo largo del período cerca de dos terceras partes de la inversión extranjera directa correspondieron a ingresos de nuevo capital y el resto a reinversión de utilidades. Sin embargo, durante la segunda mitad de la década de los sesenta aumentó la importancia relativa de las reinversiones de utilidades dentro de la inversión extranjera directa (alrededor del 40%). Los recursos generados internamente derivaron una mayor presión sobre la balanza de pagos en función de las remesas al exterior a que dieron origen. Además, se observa la preferencia, de las corporaciones norteamericanas, a establecerse en el país mediante la

adquisición de empresas ya establecidas: para 1967, de las 412 subsidiarias de las 162 empresas multinacionales norteamericanas que operaban en el país, 112 se constituyeron como resultado de la adquisición de empresas ya existentes, lo cual no implica una ampliación de la planta productiva existente, pero sí un mayor volumen de recursos que salen por concepto de regalías y dividendos.

Existe una clara preferencia por ubicarse en los sectores más dinámicos. En 1968 la inversión extranjera directa realizada en México se distribuyó de la siguiente manera: 54.6%, en el sector manufacturero; 14.8%, sector comercial; 3.4%, minería; el resto se ubicó en otros sectores. Dentro del sector manufacturero el control ejercido por la empresa transnacional es muy importante, sobre todo en la producción de hule, maquinaria, productos químicos, equipo de transporte y productos metálicos; por lo tanto, al controlar las actividades clave para impulsar un proceso de industrialización sólido y tecnológicamente avanzado, queda en sus manos la decisión de hacerlo o no.

Durante la segunda mitad de la década de los sesenta, las remesas ligadas a la inversión extranjera directa, junto con los egresos correspondientes del turismo al exterior e intereses de la deuda pública, se convirtió en un elemento más de presión sobre la balanza de servicios. En 1969 las remesas por inversión extranjera directa representaron, en promedio, el 26.7% de los egresos totales de la balanza de servicios. El acelerado ritmo de crecimiento de los pagos por servicios de la deuda pública externa (18.3% anual) manifiesta el explosivo crecimiento de volúmenes brutos de endeudamiento, así como el deterioro de las condiciones de contratación de los créditos. "El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ha estimado que, entre 1967 y 1969, se han deteriorado las condiciones de contratación de la deuda pública externa, al reducirse de 11.0 a 8.1% del total la proporción de la deuda pública externa afecta a tasas de interés de hasta 5%: al reducirse también, 78.7 a 67.5%, la proporción afecta a

tasas entre 5 y 7%; al aumentar, de 10.3 a 20.8%, la proporción sujeta a tasas de 7 a 9%, y, finalmente, al aumentar, de 0 a 3.6% la proporción contratada con intereses superiores al 9%".³¹

Los elementos de presión derivados del rápido incremento de los pagos a los factores del exterior, la rigidez de las importaciones, la creciente dependencia respecto de las importaciones de bienes de capital, la insuficiencia exportadora de la planta productiva y los gastos dispendiosos en turismo al exterior (estimulados por la política cambiaria), anularon por completo todo dinamismo de las exportaciones manufactureras. Por lo cual, el desequilibrio externo se mantuvo en continuo crecimiento.

El logro fundamental del modelo de "desarrollo estabilizador" fue el haber logrado un equilibrio interno (en cuanto a la estabilidad de precios), a costa de un continuo y creciente déficit externo, financiado con capital foráneo, y de un creciente déficit gubernamental, financiado con endeudamiento interno y externo.

"... las raíces de la estrategia del modelo de crecimiento estabilizador se puede expresar de la siguiente manera:

En el proceso de crecimiento económico existen dos cuellos de botella básicos representados por dos brechas; la de ahorro-inversión (S-I) y la comercial o de divisas (X-M), las cuales son siempre iguales, ex-post; e iguales a la entrada neta de capital extranjero ($S-I = X-M = If$).

La dirección y metas de la política económica se orientaron sobre la brecha ahorro-inversión (S-I), y se aceptó como dada (sin actuar sobre ella) la brecha de divisas (X-M), apoyándose en el capital extranjero (-If) para financiar dicho equilibrio."³²

31.- Navarrete, Jorge Eduardo; op. cit., p. 119

32.- Villarreal, René; op. cit., p. 83.

5. El Desarrollo Institucional del Sistema Financiero Durante el Desarrollo Estabilizador.

Durante el "desarrollo estabilizador" se dió un interesante proceso de concentración de los recursos operados en un reducido número de instituciones bancarias y financieras, el cual ha sido atribuido a la existencia de economías de escala en el propio sistema bancario. Durante el período de estabilidad en la inflación y las tasas de interés (1958-1974), estas economías de escala permitieron que un reducido número de instituciones bancarias adquirieran un papel preponderante dentro del sistema bancario, sin que con esto se vieran seriamente dañadas las instituciones más pequeñas.³³

En el período 1950-1970, se registró un intenso proceso de concentración de los activos bancarios totales en un reducido número de instituciones. Mientras en 1949 los dos bancos más grandes, en cuanto a la magnitud de sus activos, concentraban el 47.8% del activo total del sistema bancario, para 1960 concentraron el 49.9% de los mismos, y para 1970 su participación dentro del activo total alcanzó el 54%. Considerando los cuatro bancos más grandes, las participaciones relativas dentro del activo bancario total para 1949, 1960 y 1970 fueron del 57.2, 62.8 y 67.4, respectivamente. Además, se aprecia la escasa movilidad entre las cuatro instituciones bancarias más grandes: Banco-mer, primer lugar; Fenamex, segundo lugar; Serfin, tercer lugar; y Comermex, cuarto lugar.

Este fenómeno, de concentración, también se manifestó dentro de las sociedades financieras. En 1949 las dos financieras más grandes concentraban el 28.4% del activo total de las sociedades financieras, para 1960 les correspondió el 27.6% y para 1970 su participación dentro del activo total se elevó al 36.5%.³⁴

La concentración del sistema financiero mexicano lo hizo más

funcional al modelo de crecimiento económico aplicado al país. Además fue un proceso paralelo al de creación de los principales grupos financieros, desde la década de los sesenta: los grupos financieros resultan de la fusión entre el aparato bancario y el industrial, los más importantes grupos en la década de los sesenta fueron el Grupo Alfa y el Grupo Banamex. Es decir, la concentración del sistema financiero favoreció la concentración del aparato productivo, hasta adoptar una estructura oligonómica prematuramente; la cual, sin embargo, permitió alcanzar elevadas tasas de crecimiento en el sector industrial y la economía en su conjunto.

Entre 1960 y 1970 se acentúa y consolida la oligopolización del aparato productivo: mientras en 1960, por una parte, el 64% de las empresas existentes aportaban sólo el 0.8% del valor bruto de la producción y, por otra parte, el 0.1% de los establecimientos generaron el 23% del valor bruto de la producción; para 1970 el 40.5% de los establecimientos sólo aportaron el 0.1% del valor bruto de la producción y el 0.3% de las empresas generaron el 42.7% del valor bruto de la producción.³⁵

-
- 33.- González Méndez, Hector E., "Economías de Escala y concentración bancaria. El caso de México", Banco de México S.A., Documentos # 29, 1960.
 - 34.- Quijano, José Manuel. "México: Estado y Banca Privada", Ensayos del Cide # 3, p. 218.
 - 35.- Cordero, Rolando. "Esquemas de Periodización del Desarrollo del Capitalismo en México", Investigación Económica # 153, julio-septiembre de 1960, Facultad de Economía, UNAM, p. 29.

CAPITULO V

EL ESTANCAMIENTO DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES.
LA AMPLIACION DE LA PARTICIPACION DIRECTA DEL ESTADO
EN LA ECONOMIA: 1970-1976.

"En síntesis, la crisis de la década de los setenta (que se iniciara en la industria manufacturera hacia el final del decenio anterior) puede ser entendida como una crisis estructural que refleja a la vez el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la ausencia de un factor dinámico de reemplazo. O sea que más allá de los factores coyunturales -particularmente la disminución de la capacidad de importar- la crisis se explica por el fracaso de los intentos parciales que buscaron en la exportación de manufacturas un sustituto a las funciones dinámicas que el modelo anterior ya no cumplía."

Julio Póltvinik y Enrique Hernández Laos.⁶

yor de esa edad había completado la escuela primaria; cerca de 8 millones de personas mayores de diez años no sabían leer y escribir; apenas el 50% de la población entre 6 y 14 años asistía a la escuela primaria ... El número de personas que ... no comía ningún día de la semana alimentos básicos era: carne, 10 millones de personas; huevo, 11.2; leche, 18.4; pescado, 33.9 y pan de trigo, 11.3. Por otro lado, el 69% de las viviendas del país tenían hasta dos cuartos por casa-habitación ...; el 39% de las viviendas no disponían de agua entubada; el 59% no tenía drenaje, y el 44% utilizaba leña o carbón como combustible para cocinar. Sólo el 24% de la población era derechohabiente de alguna de las instituciones de seguridad social del Estado. Por lo demás estas cifras, no reflejan las grandes diferencias prevalecientes entre la población rural y la urbana y entre las distintas zonas del país."¹

Esta otra cara de la moneda, asociada indisolublemente a la de los éxitos y el progreso material, exigía urgentemente cambios en la política de desarrollo. Es por esto que el gobierno de Luis Echeverría Álvarez instrumentó una estrategia, en la cual se modificaron los objetivos del desarrollo, priorizando el aumento en el empleo, mejorar la distribución del ingreso y el nivel de vida, reducir la dependencia del exterior y el logro de una mayor soberanía; a esta nueva estrategia se le conoce como "Desarrollo Compartido". Entre 1970 y 1976, la economía mexicana registró una tasa de crecimiento medio anual del 4.9% (a precios de 1960); el sector industrial del 6% anual, mientras que el sector primario sólo creció al 1.6% anual. La economía vivió frenado considerablemente su proceso de crecimiento, comparándolo con el registrado durante el "desarrollo estabilizador"; además, se registró un acelerado proceso inflacionario (derivado, en buena parte, de la inflación importada) que hizo incrementar el indi-

1.- Tello, Carlos. "La Política Económica en México: 1970-1976", Siglo XXI Editores, pp. 16 y 17.

ce general de precios al consumidor del 4.7% en 1970 al 27.2% en 1976; y el déficit de la cuenta corriente registró una tasa de crecimiento del 20.2%, pasando de 1 187.9 millones de dólares en 1970 a 3 683.3 millones en 1976.

1.1 El Sector Agrícola.

La crisis agrícola implicó que este sector dejara de seguir impulsando la industrialización del país y se convirtiera en un obstáculo más a la acumulación de capital. Ante esta crítica situación, el gobierno de Echeverría instrumentó una política agropecuaria que daría mayor dinamismo al sector, a fin de satisfacer el crecimiento de la demanda interna y generar divisas; así mismo, se planteó enfrentar el profundo deterioro social existente en el México rural. Para tal efecto, se determinaron como objetivos: concluir la fase distributiva de la tierra y fortalecer el régimen de garantías contenido en la Constitución de 1917; organizar y modernizar los métodos de cultivo y explotación de la tierra, para lo cual facilitó la canalización de recursos crediticios y fomentó la organización colectiva del trabajo en los ejidos y comunidades; y promover el establecimiento de agroindustrias.

El logro de estos objetivos implicaba crear las condiciones favorables al ejido, la propiedad comunal y pequeña propiedad para incrementar su productividad. Para la instrumentación de las medidas que permitieran alcanzar estos objetivos, se dictaron una serie de disposiciones legales y administrativas. Dentro de las primeras destacan: la Ley Federal de la Reforma Agraria (1971), la Ley Federal de Aguas (1973), la Ley General de Crédito Rural (1976) y la Ley de Sociedades de Solidaridad Social. Dentro de las disposiciones administrativas tenemos: la formulación del Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina, la fusión de la banca oficial rural en el Banco Nacional de Crédito Rural (1975), la creación de la Comisión Nacional de Coordinación del Sector Agropecuario (1973), la transformación del

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria (1975) y la elevación de los precios de garantía.²

Como resultado del fuerte incremento de la inversión pública en el campo, la superficie cultivada se incrementó en 655 mil hectáreas, aproximadamente. Sin embargo, este incremento se explica por la ampliación de algunos distritos de riego, así como la rehabilitación de otros de los estados de Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Chiapas. Por otro lado, la inversión pública federal en fomento agropecuario continuó concentrada en las zonas con agricultura comercial, hacia donde se dirigió el mayor volumen de recursos crediticios.

Una de las diferencias fundamentales en la política agrícola, respecto a la seguida en la década de los sesenta, es el papel asignado a los precios de garantía de los principales productos básicos. A partir de 1973, se registraron aumentos persistentes en los precios de garantía, con el fin de estimular su cultivo, así como detener el deterioro del nivel de vida del sector campesino. Dentro de los agricultores capitalistas, el efecto del incremento en los precios de garantía fue evidente, pues incrementaron la superficie destinada a cultivos de maíz, frijol, trigo y oleaginosas. No obstante esos incrementos, el país no logró la autosuficiencia en la producción de granos básicos: en 1973, las importaciones de trigo representaron más del 50% de su producción interna; en 1975 las importaciones de maíz ascendieron a casi la cuarta parte de la producción interna, las de frijol y sorgo el 10.2 y 15.7% de su producción interna, respectivamente.³ Esto refleja la gravedad de la pérdida de la autosuficiencia

2.- Castell Cancino, Jorge y Rello Espinoza, Fernando. "Las Desventuras de un Proyecto Agrario: 1970-1976", Investigación Económica, # 150, Fac. de Economía, UNAM, pp. 141-144.

3.- Ibid, cuadro 3, p. 136.

alimentaria, sobre todo considerando que en esta etapa los precios internacionales de estos productos mostraron incrementos sustanciales.

Respecto a la organización y planificación del sector ejidal, así como de la fundación de agroindustrias, los alcances fueron muy limitados. Ello se explica, en parte, por la urgencia de elevar la producción en forma inmediata, lo que determinó que el mayor volumen de los recursos disponibles fueren canalizados hacia las regiones con posibilidades de responder más rápidamente; por otra parte, la organización colectiva del sector ejidal y la constitución de agroindustrias, requería de grandes volúmenes de recursos para hacerlos viables, que por la situación financiera del Estado, no le fue posible financiar adecuadamente.

Por lo tanto, la estrategia aplicada al sector agrícola durante el "desarrollo compartido", no logró romper las contradicciones existentes en el campo, recuperar la autosuficiencia en granos básicos y eliminar las tensiones sociales. Respecto a estas últimas, el descontento social en el campo se agudizó en los últimos años del período, transformándose en una verdadera insurgencia campesina que amenazó con desbordar el control estatal, producto del deterioro del nivel de vida en la población campesina.

1.2 El Sector Industrial.

La dinámica de crecimiento de la economía nacional registrada durante el período 1939-1969 se explica por el rápido crecimiento de la industria (sobre todo durante la década de los sesenta), particularmente el registrado en las ramas productoras de bienes intermedios, bienes de consumo duradero, bienes de capital, petróleo y electricidad. Sin embargo, el crecimiento económico nacional observa una desaceleración en su ritmo a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, proceso que se profundiza durante el período 1970-1976. Entre 1965 y 1975, al dividirlo en dos subperíodos (1965-1970 y 1970-

1975) se observa el siguiente comportamiento en los tasas de crecimiento medio anual: el PJP pasa de 6.9 al 5.6% anual; el sector industrial del 9.2 al 6.6%; los bienes intermedios del 10.7 al 7.4%; los bienes de consumo duradero del 11.3 al 9.3%; los bienes de capital del 9.9 al 4.2%; metróleo y petroquímica del 9.6 al 7.5%; electricidad del 14.1 al 8.6%; construcción del 9.7 al 8.3; y los bienes de consumo no duradero del 6.9 al 4.4% anual.⁴

Considerando que el sector primario ha disminuído considerablemente su participación relativa dentro de la economía mexicana (20.7% en 1939, 16.4% en 1959, 11.9% en 1969 y 9.5% en 1976), y que el sector terciario se caracteriza por ser un sector inducido por el resto de la economía: la explicación de la crisis estructural de la economía se encuentre en el comportamiento del sector industrial, dado que la crisis del sector agrícola no puede constituir un elemento determinante, aún cuando funciona como primer elemento de manifestación.

El modelo de industrialización vía sustitución de importaciones implica que la sustitución se dá sólo cuando la oferta total está creciendo más rápidamente que las importaciones. De esta forma, se puede presentar un crecimiento en la producción más acelerado que el crecimiento de la demanda interna, generándose, por lo tanto, una situación en la cual la sustitución dinamiza al sector industrial y a la economía en su conjunto. Por lo tanto, el índice de sustitución de importaciones refleja indirectamente la contribución del proceso de sustitución de importaciones a la dinámica de crecimiento de la economía; al implicar una demanda interna mayor a la que existiría en ausencia del proceso de sustitución de importaciones. Es decir, el proceso de sustitución de importaciones posee una determinada capacidad para dinamizar a la economía.

4.- Boltvinik, Julio y Hernández Jcos, Enrique; op cit., cuadro 2, p. 461.

En el capítulo III, se comentó que a partir de 1950 el índice de sustitución de importaciones para el subsector productos de bienes de consumo no duradero disminuyó sólo ligeramente. Por lo tanto, a partir de ese año este subsector ha crecido basándose fundamentalmente en la expansión del mercado interno (dado que el modelo no implica la exportación), ya que no pudo seguir conteniendo con el impulso adicional proporcionado por la sustitución de importaciones. Es decir, la economía mexicana vio agotada la posibilidad de seguir creciendo en base a la sustitución de bienes de consumo no duradero: registrando este subsector bajas tasas de crecimiento a partir de 1950.

El subsector productor de bienes intermedios presenta un rápido proceso de sustitución de importaciones entre 1939 y 1950, se estanca en el período 1950-1958 y vuelve a acelerarse entre 1959 y 1967, a partir de entonces se estanca nuevamente. Correlativamente, el ritmo de crecimiento de este subsector ha sido más acelerado en los períodos con rápida sustitución de importaciones, siendo el período 1959-1967 el de mayor crecimiento de la industria manufacturera. Por lo tanto, a partir de 1967 el crecimiento del subsector productor de bienes intermedios ha dependido del crecimiento del mercado interno y de las exportaciones, y sólo marginalmente del impulso proporcionado por la sustitución de importaciones.

Respecto al subsector productos de bienes de consumo duradero y de capital, el proceso de sustitución de importaciones fue lento hasta 1961; entre 1962 y 1971 el ritmo es más acelerado; a partir de entonces se estanca. Al igual que en el caso de los bienes intermedios el subsector productor de bienes de consumo duradero y capital registró las más altas tasas de crecimiento en el período, cuando el proceso de sustitución de importaciones fue más acelerado. Así mismo, a partir de 1971 a este subsector le ha sido más difícil crecer en base al dinamismo proporcionado por la sustitución de importaciones.

Entre 1970 y 1976 el proceso de sustitución de importaciones vivió un profundo estancamiento, registrando entre 1972 y 1976 incrementos considerables en el índice de sustitución de importaciones, tanto para la industria manufacturera en su conjunto como para cada uno de sus subsectores. Para los bienes de consumo no duradero, el índice de sustitución de importaciones pasó de 0.039 en 1970 a 0.036 en 1976, habiéndose ascendido a 0.056 en 1974; entre 1972 y 1975 las importaciones de bienes de consumo no duradero incrementaron su participación dentro de la oferta total de los mismos. Respecto a los bienes intermedios, el índice de sustitución de importaciones pasó de 0.21 en 1970 a 0.19 en 1976, sin embargo en 1974 llegó al 0.26; las importaciones de bienes intermedios incrementaron su participación dentro de la oferta total de este tipo de bienes entre 1972 y 1975, sobre todo por la importación de petróleo y sus derivados. Para los bienes de consumo duradero y de capital, el índice de sustitución de importaciones pasó de 0.47 en 1970 a 0.50 en 1976, habiendo llegado en 1975 al 0.54; lo que manifiesta un retroceso en el proceso de sustitución de importaciones en este subsector. Por último, para el sector manufacturero en su conjunto, el índice de sustitución de importaciones pasó de 0.19 en 1970 al 0.22 en 1976, llegando en 1974 al 0.25. Por lo tanto, durante este período no se avanzó en el proceso de sustitución de importaciones, lo cual se explica, en parte, por el mayor grado de dificultad para avanzar en la etapa final del proceso y, por otro lado, por la actitud asumida por el sector privado ante la política económica aplicada, expresada en la disminución de su nivel de inversión.⁵

Se puede concluir, por lo tanto, que en el período 1970-1976 el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones agotó sus posibilidades de funcionalidad al desarrollo del sistema capita-

5.- Ibid, cuadro 6, p. 477.

lista en México. La segunda etapa del modelo, sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, fue obstaculizada, desde el plano externo, por la dinámica misma del proceso de transnacionalización del capital, división internacional del trabajo y distribución de los mercados a nivel mundial (las potencias económicas abren mercados a sus productos, no crean competidores a los mismos), y en el plano interno por la estrechez del mercado. Toda vez que este proceso se vió frenado, dejó de impulsar el crecimiento del sector manufacturero y de la economía en su conjunto, dependiendo cada vez más, el crecimiento de la producción de la dinámica del mercado interno y de las incipientes exportaciones manufactureras. Mientras en el período 1950-1969, dividiéndolo en dos subperíodos, 1950-1958 y 1958-1969, se observa un incremento en el porcentaje del volumen de la producción manufacturera que se explica por el efecto de la sustitución de importaciones del 2.1%, en el período 1950-1958, al 8.1% en el período 1958-1969 (dado el comportamiento favorable de los subsectores productores de bienes intermedios y de bienes de consumo duradero y de capital); para el período 1970-1977 se registra una caída pronunciada en el volumen de la producción manufacturera derivado de la sustitución de importaciones a sólo el 4.5%.⁶

Al nivel de la economía en su conjunto, la crisis estructural se agudiza por las características mismas del modelo de industrialización. Por una parte, al depender de las exportaciones realizadas por los otros sectores, principalmente las efectuadas por el sector agropecuario (y el encontrarse éste último también en crisis desde mediados de la década de los sesenta), se genera un déficit externo crónico; éste se agudiza en el período 1970-1976 al acentuarse el carácter de rigidez de las importaciones realizadas por el sector manufacturero y estancarse las exportaciones del sector primario. Por

6.- Ibid, cuadro 7, p. 480.

otra parte, el mismo proceso de sustitución de importaciones perdió su capacidad de dinamizar al sector industrial; por lo que éste des-
aceleró su crecimiento y entró en una crisis estructural aguda.

2. El Comportamiento del Ahorro Durante el Período 1970-1976.

En el sexenio echeverrista se mantuvieron los estímulos a la generación de ahorro instrumentados durante el "desarrollo estabilizador". Esto permitió que el ahorro bruto nacional alcanzara una tasa de crecimiento medio anual del 21.5%; financiera el 86.6%, en promedio, de la formación bruta de capital; y representara el 18.9% del PIB, a precios corrientes.

La participación del ahorro bruto nacional dentro de la formación bruta de capital (formación bruta de capital fijo más variación de existencias) fue poco variable (como se observa en el cuadro I): el nivel más alto se registró en 1972 con el 90.4% de la formación bruta de capital y el más bajo en 1975 con el 82.2%. Sin embargo, se dio una menor participación del ahorro bruto nacional en el financiamiento de la formación bruta de capital, en comparación con la registrada durante el "desarrollo estabilizador", incrementándose la dependencia respecto a los recursos externos para financiar el crecimiento económico.

Por otra parte, el ahorro neto registró entre 1970 y 1976 un crecimiento del 20.7% medio anual; representó el 13.6% del PIB, en promedio; el 62.4% de la formación bruta de capital; y el 14.6% del ingreso nacional disponible. Tanto la tasa de crecimiento, como las participaciones relativas dentro de los indicadores mencionados, manifestaron un menor dinamismo del ahorro el registrado durante el "desarrollo estabilizador".

Durante el "desarrollo compartido" se mantuvo la política fi-

Cuadro I.

México: Financiamiento de la Formación Bruta de Capital, 1970-1976
(millones de pesos corrientes)

Concepto	1970	1972	1974	1976
Form. bruta de K. fijo	88 661	107 129	178 875	288 419
Variación de existencias	12 295	7 641	29 676	17 157
Form. bruta de capital	100 956	114 770	208 551	305 576
FINANCIAMIENTO				
Ahorro neto	63 772	74 032	128 865	184 284
Consumo de capital fijo	23 800	29 831	46 725	75 911
Ahorro Bruto Nacional	87 572	103 863	175 590	260 159
Financiamiento Ext.	13 384	10 907	32 961	45 417
PIB a p/m	444 271	564 726	899 707	1 370 968
Coef. de				
form. de K.				
Coef. de				
A. Nel.				
Part. en la				
form. bruta				
de capital				
Finan.				
Externo				

Fuente: SPP-Banco de México S.A., "Sistema de Cuentas Nacionales de México (1970-1978)", Tomo I, Resumen General, cuadros 1, 2 y 3.

nanciera aplicada en el período anterior. De esta forma, el sistema bancario continuó captando ahorro interno y externo en magnitudes crecientes: los recursos externos fueron atraídos por el favorable diferencial de las tasas de interés en el país respecto a las del exte-

rior. A lo largo del período, las tasas de interés de algunos instrumentos bancarios de captación de recursos fueron ajustadas (valores de renta fija y depósitos a plazo) para que guardaran la adecuada relación con las tasas de interés de los mercados internacionales; en 1971 se redujo la tasa de interés pagada por las sociedades financieras y los bancos hipotecarios con el objeto de disminuir el excesivo ingreso de fondos de capital a corto plazo de carácter especulativo; a partir de 1974 las tasas de interés fueron nuevamente elevadas para evitar la salida de ahorros ante el alza de las tasas internacionales de interés.

En el período 1970-1976, las obligaciones totales del sistema bancario en su conjunto registraron una tasa de crecimiento del 30.4% anual. Sin embargo, el crecimiento real fue mucho menor, pues al encontrarse los datos sobre los recursos y obligaciones del sistema bancario en millones de pesos, y ante la devaluación del peso frente al dólar el 31 de agosto de 1976, los pasivos denominados en moneda extranjera (y las obligaciones totales) se incrementaron sustancialmente en el último año del sexenio. Considerando solamente el período 1970-1975, la tasa de crecimiento de los pasivos totales del sistema bancario es de sólo el 20.7% anual.

Los instrumentos financieros que se utilizaron más ampliamente fueron las obligaciones a la vista y a plazo, tanto en moneda nacional como extranjera. Estas alcanzaron una tasa de crecimiento medio anual del 38.8% entre 1970 y 1976 (24.3% en el período 1970-1975), por lo que incrementaron su participación relativa dentro de la estructura de pasivos del sistema bancario del 31.9% en 1970 al 36.5% en 1975 y 44.4% en 1976; sin embargo, fueron las obligaciones denominadas en moneda extranjera las que incrementaron en mayor medida su participación dentro de los pasivos totales. Como proporción del ingreso nacional disponible, las obligaciones a la vista y a plazo fijo pasaron del 16% en 1970 al 18.1% en 1975 y 25.9% en 1976.

Considerando sólo el período 1970-1975, con el fin de eliminar los efectos de la devaluación del peso, los pasivos en moneda extranjera alcanzaron una tasa de crecimiento medio anual del 30.3%, en promedio; superior a la tasa de crecimiento de los pasivos totales en el mismo período (20.7% anual). No obstante, sólo las "obligaciones" y los "títulos" incrementaron su participación tanto dentro de la estructura de pasivos del sistema bancario, como del ingreso nacional disponible; además, los pasivos denominados en moneda extranjera correspondieron fundamentalmente a los préstamos del exterior obtenidos por la banca oficial. De los pasivos en moneda extranjera, la banca privada y mixta concentró los recursos captados a través de depósitos a la vista y a plazo; los cuales, no obstante la política financiera aplicada, a partir de 1973 descendieron continuamente, dado el menor atractivo que representaron para los ahorristas (existiendo un elevado nivel de dolarización del sistema financiero de carácter especulativo). Por el contrario, la banca oficial concentró los pasivos en moneda extranjera correspondientes a "obligaciones y títulos"; los cuales constituyeron financiamientos para inversiones públicas de fomento obtenidos por los bancos oficiales en el exterior.⁷

El financiamiento externo alcanzó, en el período 1970-1976, una tasa de crecimiento del 24.4% anual; contribuyó con el 13.3% del financiamiento de la formación bruta de capital, habiendo llegado al 17.7% en 1975; representó el 3.3% del PIB, creciendo continuamente a partir de 1972; así como el 15.4%, en promedio, del ahorro bruto nacional (representando el 21.5% en 1975). Por lo tanto el crecimiento de la economía dependió cada vez más del financiamiento externo, por lo que se hizo cada vez más vulnerable a los desequilibrios del sistema financiero internacional.

7.- Nafinsa; op. cit., 1981, cuadro 6.6, v. 243.

3. La Asignación y Canalización de los Recursos Disponibles.
Durante el Desarrollo Compartido.

3.1 La Asignación de los Recursos Presupuestales.

Durante el período 1970-1976, el gasto público federal mostró un elevado dinamismo, su tasa de crecimiento anual fue del 32.5% (muy por encima de la correspondiente al PIB, a precios corrientes, del 22.1% anual); pasó de 109 288 millones de pesos en 1970 a 520 027 millones en 1976.⁸ Tanto el gasto corriente como el de capital crecieron al 33.9% anual, como se observa en el cuadro II. Dentro del gasto corriente, destacaron por su dinamismo: los servicios generales, participaciones a estados y municipios, intereses de la deuda pública, erogaciones por cuenta de terceros y transferencias a empresas públicas y organismos descentralizados. El gasto corriente pasó de 66 653.8 millones de pesos en 1970 a 334 339.3 millones en 1976. Por otra parte, dentro del gasto de capital los renglones más dinámicos fueron las inversiones financieras, obras públicas, construcciones y erogaciones recuperables. El gasto de capital pasó de 24 901.9 millones de pesos en 1970 a 131 861.6 millones en 1976.

Como proporción del PIB, a precios corrientes, el gasto del sector público federal controlado presupuestalmente representó el 24.6% en 1970, elevándose al 37.9% en 1976. De igual forma, en 1970 el gasto corriente representó el 15%; el gasto de capital el 5.6%; adefas 0.5%; y la amortización de la deuda el 3.5%. Mientras que en 1976 representaron el 24.4, 9.6, 0.5 y 3.3%, respectivamente. Esto manifiesta la acentuada emulación de la participación directa del Estado en la economía ocurrida durante el sexenio de Luis Echeverría; expresada en la ampliación del gasto corriente y de capital, los cuales pasaron

8.- SPP. "Legislación y Documentos Básicos 1976-1982", Tomo II, cuadro 23, pp. 120 y 121.

Clasificación Económica del Gasto del Sector Público
Controlado Presupuestalmente: 1970-1976.

Concepto	Tasa de Crecimiento	Estructura Porcentual		
	anual	1970	1971	1976
TOTAL	32.5%	100%	100%	100%
Gasto Corriente	33.9	60.9	61.4	64.3
Servicios personales	28.1	21.0	18.2	17.2
Adquisición de bienes	25.5	8.7	11.5	8.8
Servicios generales (a)	134.6	2.0	2.2	7.0
Int. y gastos de la deuda	38.6	5.4	4.8	6.0
Transferencias (b)	35.0	8.2	9.0	9.8
Participaciones	47.4	0.9	3.5	3.7
Otros gastos corrientes	25.8	11.8	9.3	8.8
rog. por cuenta de terceros	35.5	2.7	2.5	2.7
Gastos de Capital	33.9	22.7	23.2	25.3
Adq. de bienes u/fomento	21.6	0.4	0.2	0.2
Obras públicas y construcciones	32.9	12.3	14.1	14.6
Subsidios para inversiones	27.9	2.6	2.7	2.2
Inversiones financieras	43.8	3.7	2.8	3.9
rogaciones recuperables	34.8	3.6	3.2	4.2
Adeudas (c)	35.5	1.8	1.5	1.4
Corrientes	57.5	0.4	0.3	0.4
De capital	29.8	1.4	1.2	1.0
Amortizaciones de la deuda	21.7	14.3	13.8	8.8

NOTAS: a) En 1976 incluye 26 733 millones de pesos de asunción de pasivos de varias instituciones de crédito.

b) En 1976 incluye 10 168 millones de pesos de asunción de pasivos del Banco Nacional de Crédito Rural.

c) Adeudos fiscales de ejercicios anteriores.

FUENTE: SPP. "Legislación y Documentos Básicos 1976-1982", Tomo II, cuadro 23, pp. 220 y 221.

del 60.9 al 64.3% y del 22.7 al 25.3%, respectivamente, dentro del gasto público federal.

3.2 Inversión Pública.

Durante este período, la inversión pública federal representó el 6.9% del PIB, a precios corrientes. En el primer año del sexenio se observó una contracción drástica de la inversión pública, a consecuencia del lento crecimiento de los ingresos públicos; sin embargo, a partir de 1972 se dió un rápido crecimiento de la inversión pública, a través de la cual proliferaron nuevos organismos y empresas públicas. Ante la oposición del sector privado a la creciente intervención estatal, en la segunda mitad del sexenio se siguió una política a la cual se llamó de "austeridad programada", que implicó un "alto y siga" en la inversión y gasto público; en 1974 la inversión pública federal representó el 7.2% del PIB, el 8.7% en 1975 y el 7.9% en 1976. Dentro de la formación bruta de capital fijo, la inversión pública federal representó el 34.4%, en promedio, mostrando el mismo comportamiento al presentado respecto al PIB; es decir, se adoptó una política de complementación a la inversión privada.

La extraordinaria expansión del aparato estatal no fue un mero capricho presidencial, sino la respuesta a una necesidad estructural del desarrollo capitalista. El desenvolvimiento del sistema mexicano se veía empujado, desde mediados de la década de los sesenta, por obstáculos a los que se procuró dar solución: el retraso en la producción de ramos como la siderurgia, petróleo, electricidad, minería y petroquímica; el deterioro del sector agrícola; el rezago en el bienestar social. Por lo tanto, a pesar de la oposición presentada por el sector privado a la ampliación de la participación directa del Estado en la economía, ésta fue estructuralmente necesaria.

Ciertamente, al finalizar el sexenio el Estado mexicano enfrentó una crisis aún más grave que al iniciarlo. Sin embargo, ésta no

además, dentro de la estructura de inversiones públicas, las relacionadas con el fomento industrial pasaron del 38% en 1970 al 46% en 1976. Las inversiones en bienestar social, segundas en importancia, comprendieron la construcción de aulas de enseñanza en todos sus niveles (destacando las de educación superior e investigación), hospitales y centros de asistencia social, y el drenaje profundo de la Ciudad de México, entre otros. El sector de comunicaciones absorbió el 21.2% de la inversión pública federal; con el fin de superar los rezagos en materia de transportación por carretera y ferrocarril dentro de este sector se asignó cerca del 70% de la inversión pública a esos aspectos.

La inversión pública en fomento agropecuario aumentó su participación relativa entre 1970 y 1975, pasando del 13.4 al 18%, y se contrajo en 1976 al 13.9%. Esto permitió la incorporación de más de medio millón de hectáreas al cultivo bajo riego, así como una amplia variedad de obras realizadas bajo el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural. Sin embargo, el carácter y profundidad de la crisis de producción y productividad de las actividades agropecuarias (agricultura principalmente) el esfuerzo gubernamental fue insuficiente para superar los desequilibrios existentes.

Por otra parte, una de las principales características del sexenio de Luis Echeverría fue el notable crecimiento del sector parastatal (organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, empresas de participación estatal minoritaria, juntas federales de mejoras materiales y fideicomisos). Entre 1970 y 1976 las entidades sujetas a control presentaron una tasa de crecimiento medio anual del 23%, pasando de 84 en 1970 a 845 en 1976. Dentro de las entidades sujetas a control, fueron las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos los que más proliferaron: los primeros pasaron de 39 en 1970 a 403 en 1976; mientras que los segundos pasaron de 48 en 1971 a 211 en 1976, habiendo llegado a

387 en 1974.¹⁰ La expansión acelerada de la inversión pública se enfrentó a un ahorro público decreciente, dada la política fiscal aplicada, por lo que el financiamiento de la misma dependió crecientemente del endeudamiento interno y externo.

3.3 Política Económica.

La evaluación y crítica de los resultados alcanzados a través del modelo de "desarrollo estabilizador", dieron origen a la formulación de una nueva estrategia de política económica, cuya principal característica fue el cambio en los objetivos del desarrollo del país. De esta forma, los principales objetivos de la política económica fueron: promover la generación de empleo; mejorar la distribución del ingreso y el nivel de vida de la población, así como el aprovechamiento de los recursos naturales disponibles; y disminuir la dependencia del exterior.¹¹ A esta nueva estrategia, sistematizada en el documento "Lineamientos para la Formulación de un Plan de Desarrollo 1973-1980" elaborado a mediados de 1973, se le ha denominado comúnmente como "desarrollo compartido" o "desarrollo con justicia social". Esta estrategia implicó la adopción de una serie de lineamientos de política económica y social; dentro de los que destaca la decisión gubernamental de fortalecer la acción del sector público, desarrollándole el papel de agente fundamental en el impulso al desarrollo del país.

Desde el inicio del sexenio se planteó la necesidad de ampliar la participación directa e indirecta del Estado en la economía para superar los desequilibrios heredados del "desarrollo estabilizador"; reanimar la actividad económica; satisfacer la demanda de insumos básicos; atender zonas de menor desarrollo relativo y grupos de productores desprotegidos; incorporar al sector público actividades estra-

10.- Ayala, José. "Auge y Declinación del Intervencionismo Estatal, 1970-1976"; Investigación Económica # 150, Facultad de Economía, UNAM, cuadro 2, p. 88.

tégicas para el desarrollo nacional y promover aquellas que el nivel de desarrollo alcanzado demandaba. Sin embargo, a pesar de los cambios en el plano de los objetivos de política económica, dada la escasa coordinación entre las dependencias del gobierno, el manejo de los instrumentos de política económica se llevó a cabo en forma hasta contradictoria en algunos casos.

Respecto a la política de comercio exterior, a pesar de que se planteó como objetivo incrementar la eficiencia de las actividades productivas y promover las exportaciones manufactureras, se mantuvo la política proteccionista. Al considerarse el tipo de cambio (y la libre convertibilidad) como un objetivo de política económica y no como un instrumento de la misma, se mantuvo inalterada la paridad cambiaria del peso frente al dólar norteamericano (12.50 pesos por dólar) hasta el 31 de agosto de 1976; esto generó una creciente sobrevaluación del peso, al ser mayor el índice inflacionario en México que en Estados Unidos, sobre todo a partir de 1973. La progresiva sobrevaluación estimuló las importaciones y los gastos turísticos en el exterior y desalentó la exportación de bienes y servicios; por lo que el tipo de cambio tuvo un efecto desproteccionista sobre la economía. En lo referente a la política arancelaria, aún cuando inicialmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público simplificó la nomenclatura arancelaria y redujo la protección nominal (consecuente con el objetivo de incrementar la eficiencia de las actividades productivas), ante las presiones de la balanza de pagos la Secretaría de Industria y Comercio amolvió el régimen de permisos previos a la importación, hasta cubrir casi la totalidad de los bienes importados. De esta forma, se elevó considerablemente el nivel de protección, tanto nominal como efectiva, alimentando el proceso inflacionario.

A pesar de que al inicio del sexenio se planteó la necesidad de realizar una reforma tributaria amplia, la política tributaria no fue modificada sustancialmente para permitir el saneamiento de las finanzas públicas. Los ajustes realizados en diversos impuestos no lograron un efecto recaudatorio proporcional al esfuerzo de gasto realizado por el sector público. Además, se acentuó el carácter regresivo de la estructura tributaria, pues los ingresos descendieron primordialmente en los impuestos indirectos, afectando en mayor medida a la clase trabajadora; mientras que los impuestos aplicados al ingreso derivado de la propiedad del capital no fueron modificados significativamente. Respecto a los incentivos fiscales otorgados con fines de promoción industrial, la Regla XIV y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias fueron sustituidos por el sistema de Certificados de Devolución de Impuestos por Exportaciones (CDIS).

La combinación de la política de precios y tarifas y la política tributaria, por un lado, y el volumen del gasto público, por el otro, dió como resultado un aumento considerable del déficit del sector público; éste pasó del 2.5% (como proporción del PIB) en 1971 al 7.4% en 1976 (habiendo llegado al 9.3% en 1975), siendo financiado en un 75% con deuda interna y un 25% con deuda externa.¹² Además, la contradicción existente entre la política de gasto público y la de su financiamiento desembocó en el carácter estructural del déficit público; pues al no reestructurarse el sistema de financiamiento (para no afectar los privilegios del sector empresarial) el sector público se vió obligado a financiar sus programas de gasto e inversión con créditos, los cuales presionan progresivamente sobre la magnitud del déficit. Por otra parte, el acelerado crecimiento de la deuda pública externa fue producto de la fuga de capitales, el servicio de la deuda, las remesas correspondientes a la inversión extranjera directa y la política cambiaria aplicada.

12.- Tello, Carlos; op. cit., p. 203.

Durante el "desarrollo compartido" la política monetaria y crediticia estuvo orientada a crear condiciones de estabilidad: se defendió el tipo de cambio hasta el límite: no se introdujo ninguna restricción a la libre convertibilidad del peso, a pesar de la crisis del sistema monetario internacional. Las autoridades financieras aplicaron una política monetaria y crediticia restrictiva (bajo el supuesto de que de esta forma se defendía el tipo de cambio), se elevaron las tasas de interés, así como el encaje legal en el Banco de México agravando el problema de la desintermediación financiera, y se permitió la "dolarización" del sistema bancario. Sin embargo, las condiciones bajo las cuales se dio la devaluación del peso, el 31 de agosto de 1976, demostraron la inutilidad de esta política.

Desde principios de 1976, la fuga de capitales se había acelerado y el déficit en la cuenta corriente acrecentado, por lo que el gobierno concertó créditos con bancos norteamericanos y europeos por 2 500 millones de dólares en los primeros seis meses, la mayor parte a plazos muy cortos, para mantener el tipo de cambio.¹³ Sin embargo, dada la magnitud del desequilibrio externo se decidió el 31 de agosto poner a "flotar" el peso. El efecto inmediato de la flotación fue el aceleramiento de la fuga de capitales; consecuentemente, el Banco de México se vio obligado a seguir incrementando la deuda externa. En octubre de 1976 se firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (convenio de facilidad ampliada) por mil millones de dólares en forma de un fondo de facilidades compensatorias para financiamiento, el cual facilitó nuevamente el flujo de recursos del sistema bancario internacional hacia el país. Este convenio implicó también la firma de una Carta de Intención, donde se planteó la reducción del déficit fiscal, restringir los salarios, abrir la economía al exterior, liberalizar el mercado interno, controlar y contraer la oferta monetaria;

13.- Fitzgerald, E.V.K.; op. cit., p. 212.

de esta forma, mediante la receta del FMI se inruso a la economía mexicana la "contrarrevolución monetarista".

3.4 Canalización de Recursos Crediticios.

Durante el "desarrollo compartido" la canalización de recursos a través del sistema bancario en su conjunto, comercial y de fomento, registró una tasa de crecimiento del 25.3% anual; pasando de 194 522 millones de pesos en 1970 a 658 978 millones en 1976. El financiamiento concedido a través de inversiones en valores creció al 31.6% anual; mientras que los créditos lo hicieron al 22.1% anual, lo cual se explica por la política crediticia restrictiva aplicada por el gobierno.¹⁴ Respecto al financiamiento concedido a través de inversiones en valores, cabe destacar que la mayor parte correspondió a la adquisición de bonos gubernamentales; mientras en 1970 los bonos gubernamentales representaron el 80.7% de las inversiones en valores realizadas por el sistema bancario, para 1976 incrementaron su participación al 89.5%, lo que pone de manifiesto la importancia creciente de la colocación de bonos gubernamentales para el financiamiento de su gasto.

El crédito otorgado a las diferentes actividades presentó las siguientes tasas de crecimiento medio anual: gobierno, 49%; industria de la transformación, 26.6%; servicios, 25.9%; construcción, 24.5%; actividades primarias, 17.5%; vivienda de interés social, 16.5%; industrias energéticas, 12.1%; y otras actividades, 28.8%.¹⁵ El 75% de los recursos crediticios canalizados fueron concentrados por las actividades primarias, la industria de la transformación, los servicios y el gobierno, sin embargo, del total de prestatarios sólo el gobierno federal incrementó su participación relative dentro del volumen

14.- Mafinsa, op. cit., 1981, cuadro 6.6, p. 243.

15.- Ibid, cuadro 6.12, pp. 272 y 273.

de recursos crediticios canalizados por el sistema bancario.

El financiamiento canalizado a través de Mafinsa registró una tasa de crecimiento medio anual del 18.5%; al pasar de 42 641 millones de pesos en 1970 a 107 075 millones en 1976. Considerando la forma bajo la cual se concedió este financiamiento, el comportamiento fue el siguiente: inversiones en valores, 27.2% anual; créditos, 17.9%; y avales y endosos, 15%, lo que se explica por la política crediticia aplicada.¹⁶

Respecto al destino de los recursos canalizados por Mafinsa, las industrias básicas absorbieron el 42.8%, en promedio; las obras de infraestructura el 35.8%; las manufacturas el 16.9%; y otras actividades el 4.4%.¹⁷ Dentro de las industrias básicas, la generación y distribución de energía eléctrica y la producción de hierro y acero concentraron más del 80% de los recursos canalizados a este sector; lo que responde al empeño gubernamental por superar los graves rezagos en la producción de insumos básicos que estaban limitando el desenvolvimiento del sistema capitalista mexicano. De la misma forma, fueron las obras de infraestructura relacionadas con el desarrollo del transporte por carretera y ferrocarril las que recibieron una mayor proporción de recursos. Por último, dentro de las manufacturas la producción de equipo de transporte fue la actividad hacia donde se dirigió la mayor proporción de recursos financieros.

No obstante la política crediticia restrictiva aplicada por el gobierno de Echeverría, se trató de superar los graves rezagos en la producción de insumos básicos, alimentos, construcción de vías de transporte, entre otros, a través de la política de selectividad del crédito

16.- Ibid, cuadro 6.14, p. 279.

17.- Ibid, cuadro 6.15, pp. 283 y 284.

to impuesta a la banca comercial, el fortalecimiento de los bancos de fomento y el programa de inversiones públicas.

4. México y sus Relaciones Económicas con el Exterior:
1970-1976.

Durante el sexenio de Luis Echeverría, se promovieron una serie de acciones tendientes a fomentar el comercio exterior mexicano, entre las que destacan: la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Fondo para el Fomento de las Exportaciones, y la reestructuración del Banco Nacional de Comercio Exterior.

Desde el período del "desarrollo estabilizador", se manifestó la declinación de las exportaciones tradicionales y el crecimiento continuo del volumen de importaciones rápidamente determinadas, entre ellas las de granos básicos y petróleo, lo que obligó al gobierno a recurrir en mayor medida al endeudamiento externo para financiar el déficit en la cuenta corriente y permitir un crecimiento modesto en las reservas internacionales para mantener la estabilidad del tipo de cambio, dado el deterioro creciente de la balanza de servicios. A este panorama se agregó, durante el período 1970-1976, la recesión internacional, evidenciada por la "devaluación Nixon" del 15 de agosto de 1971. El déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente registró una tasa de crecimiento medio anual del 20.2%, pasó de 1 187 millones de dólares en 1970 a 3 623.3 millones en 1976, siendo de 2 286.1 millones de dólares en promedio anual.¹⁸

El mayor crecimiento del déficit en cuenta corriente fue producto del agravamiento tanto de la balanza comercial como de la balanza de servicios. El déficit de la balanza comercial pasó de 1 038.6

18.- Ibid, cuadro 7.1, v. 332.

millones de dólares en 1970 a 2 643.9 millones en 1976, creciendo 13.6% en promedio. Mientras que la balanza de servicios registró en los dos primeros años y en los dos últimos años un déficit promedio por 508.3 millones de dólares, y entre 1972 y 1974 un ligero superávit promedio por 150.5 millones de dólares; producto del comportamiento de los renglones de ingresos por servicios de transformación (maquiladoras), turismo e ingresos por inversiones. En 1970 el déficit en cuenta corriente de 1 187.9 millones de dólares, resultó de la adición del déficit en la balanza de servicios por 149.3 millones de dólares, el registrado en la balanza comercial por 1 038.6 millones de dólares: el de 1973 de 1 528.8 millones de dólares de la suma del déficit comercial de 1 820.7 millones de dólares con el superávit en la balanza de servicios por 291.9 millones de dólares; y el de 1976 de 3 683.3 millones de dólares, de la suma del déficit comercial por 2 643.9 millones de dólares al déficit en la balanza de servicios por 1 039.4 millones de dólares. Esto manifiesta la presión creciente ejercida por el déficit de la balanza de servicios sobre la cuenta corriente, generada por los egresos correspondientes al servicio de la deuda y la fuga de capitales.

El agravamiento del desequilibrio externo, requirió de un volumen mayor de capital externo para su financiamiento. El capital neto del exterior a corto y largo plazo, pasó de 848.5 millones de dólares en 1970 a 5 070 millones en 1976, observando un crecimiento de 31.2% anual. El ingreso neto de capital fue de 2 654.2 millones de dólares en promedio anual. Cabe destacar que la inversión extranjera directa perdió representatividad como mecanismo de financiamiento del desequilibrio externo, y se convirtió en un elemento de presión sobre el mismo desequilibrio; mientras en 1970 representaba el 33% del capital extranjero neto a largo plazo, en 1976 sólo representó el 4.5% del mismo. Por lo tanto, se recurrió en mayor medida a la contratación de créditos con el exterior para financiar el déficit en la cuenta corriente.

La profundización del déficit de la balanza comercial se explica por: la creciente importación de granos básicos (precisamente cuando éstos registraron incrementos en sus precios en virtud de la escasez internacional); el rezago en la producción de petróleo que obligó a la importación del mismo cuando su precio internacional se elevó extraordinariamente (1970-1974); y la falta de competitividad de las exportaciones manufactureras. Además, el estado de inflación generalizada en las economías desarrolladas acentuó el problema de rigidez de la estructura de importaciones de la economía mexicana.

Respecto a este último punto, las importaciones necesarias para mantener funcionando la planta productiva (materias primas, bienes intermedios, partes y reposición de equipos de capital duplicaron su participación relativa dentro de la estructura de importaciones: mientras en 1970 este tipo de importaciones representaba el 32.4% del total, para 1976 alcanzaron el 61.5%.¹⁹ La acelerada expansión de las importaciones necesarias para mantener funcionando la planta productiva se explica por la creciente necesidad de importar insumos básicos de uso industrial como navel, acero, productos químicos y, sobre todo, petróleo y sus derivados. Mientras que las importaciones de bienes de capital, es decir aquellas que tienen como objeto expandir la planta productiva, disminuyeron su participación relativa dentro del total, del 46.1 al 31.2% entre 1970 y 1976; además, en los dos últimos años de este período fue la importación de equipo para la extracción y refinado de petróleo el elemento más dinámico dentro de las importaciones de bienes de capital.

La exportación de mercancías sólo permitió financiar el 57.1%, en promedio, de las importaciones mercantiles realizadas: lo que pone de manifiesto el agravamiento de la insuficiencia exportadora de la planta productiva, producto del excesivo proteccionismo en el que

19.- Ibid., cuadro 7.8, p. 345.

vivia. Por otra parte, las importaciones de mantenimiento representaron el 90.2% de los ingresos por exportaciones mercantiles; mientras que las importaciones para la expansión del aparato productivo el 68%.

El déficit de la balanza de servicios se explica por el incremento del turismo al exterior; el crecimiento acelerado del pago de intereses y amortizaciones de la deuda externa; así como del dinamismo las remesas por inversiones extranjeras directas.

El gobierno recurrió, cada vez en mayor medida, al endeudamiento externo para financiar tanto el déficit fiscal como el externo, los cuales adquirieron un carácter estructural y crónico. Fue el endeudamiento externo el elemento que posibilitó la postergación de la crisis de divisas hasta 1976: los recursos financieros canalizados por el sistema bancario internacional permitieron realizar el intenso programa de inversiones públicas, financiar el déficit en cuenta corriente y amortizar la fuga de capitales. Sin embargo, al no realizarse las reformas profundas en el plano de la política económica, durante el "desarrollo compartido" se profundizó la dependencia financiera del país con el exterior. Además, al recurrir a los recursos del mercado internacional de capital el país adquirió obligaciones con el exterior a corto y largo plazo cuya cobertura periódica entró a un círculo vicioso en el cual se requiere la contratación de nueva deuda para liquidar los pasivos.

Desde la década de los sesenta se redujo la participación de los organismos internacionales de financiamiento dentro del endeudamiento público externo. Esta tendencia se agudizó en el período 1970-1976; mientras en 1970 participaban con el 43% del endeudamiento público externo, en 1976 sólo lo hicieron con el 15%; el resto correspondió al sistema bancario privado internacional. Esta tendencia se explica por varios factores, entre los que destacan: las políticas restrictivas de los organismos internacionales para la concesión de

préstamos: la necesidad del gobierno mexicano de financiar el gasto corriente de divisas y mantener un volumen aceptable de las reservas internacionales para conservar el tipo de cambio; y el exceso de liquidez inherente en el sistema bancario privado internacional -derivado de la disminución de la tasa de inversión productiva en los países desarrollados (desde la crisis económica existente) y la captación de "retrodólares", como resultado de las exportaciones petroleras de los principales países exportadores de la OPEP desde principios de la década- lo que obligó a la colocación de esos recursos en los países de desarrollo medio, entre ellos el nuestro, a tasas bajas pero flo-tantes y a plazos más cortos a los ofrecidos por los organismos internacionales.

Entre 1970 y 1976 la deuda externa total registra un crecimiento extraordinario, del 30.9% anual: que hizo pasar el saldo de 5 553 millones de dólares en 1970 a 23 608.7 millones en 1976: siendo el endeudamiento público el de mayor crecimiento, 33.8% anual, a largo plazo 34.5 y a corto plazo al 30.8%; además, incrementó su participación relativa dentro del endeudamiento total del 76.6% en 1970 al 82% en 1976.²⁰ Sin embargo, también el servicio de la deuda pública externa correspondiente a intereses y amortizaciones registró un elevado ritmo de crecimiento, del 33.2 y 14.3%, respectivamente. Por lo que el servicio de la deuda pública externa representó el 70.3% del déficit en cuenta corriente.²¹ El endeudamiento externo como principal mecanismo de financiamiento del déficit corriente, se convirtió por efecto del pago de intereses y amortizaciones al capital, en el principal generador del mismo déficit: cerrándose así el círculo vi-

20.- Ruiz, Pablo. "Desequilibrio Externo y Política Económica en los Setenta". Lecturas # 39, CCE, México 1981, cuadro 14, p. 560.

21.- Mafinsa, op. cit., 1981, cuadro 7.1, pp. 332-333.

cioso que caracteriza a la dependencia financiera del país.

Por último, se ha señalado que a la situación interna se agregó la crisis del capitalismo internacional de la década de los setentas. Las economías industrializadas presentaron, sobre todo a partir de 1973, síntomas claros de una "Segunda Gran Depresión": la cual a decir de algunos investigadores ha sido provocada deliberadamente por sus gobiernos apegados en la ideología monetarista (contrarrevolución monetarista). Los países industrializados presentaron problemas de aceleramiento de la inflación, el desempleo y el desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos; así como por el bajo crecimiento económico y de la productividad. Esta situación se agudizó dada la crisis del sistema monetario internacional provocada por la adopción del patrón dólar, que se tradujo en la implantación de los tipos de cambio flotantes.²² La crisis de los países capitalistas industrializados fue transmitida a las economías periféricas, como la nuestra, bajo la forma de mayores precios a sus importaciones, mayores tasas de interés por los créditos recibidos, un mercado restringido a nuestros productos por el neoproteccionismo aplicado por los países industrializados, y un ambiente general de incertidumbre.

5. El Desarrollo Institucional del Sistema Financiero Mexicano en el Desarrollo Compartido.

En la década de los setenta continuó el proceso de concentración en el sistema bancario, además de que se redujo considerablemente el número de instituciones. Mientras en 1970, 5 instituciones bancarias de las 240 existentes concentraban el 60% de los recursos totales del sistema bancario; en 1975 fueron sólo 4 bancos los que controlaron el 60% de los recursos totales, pero el sistema bancario se componía

22.- Villarreal, René. "La Contrarrevolución Monetarista: teoría política económica e ideología del neoliberalismo" Ed. Oceano, México, 1984, p. 20.

de sólo 130 instituciones.²³ Además, aquellas firmas que ocupaban los primeros lugares en la actividad bancaria eran, de igual forma, las que ocupaban los primeros lugares dentro de las financieras, aseguradoras, etc.: Bancomer por ejemplo, no era tan sólo el banco más grande, sino que era en realidad la principal firma en las distintas actividades del mercado financiero.

Durante el "desarrollo compartido" ocurrieron dos procesos de transformación en la forma de organización y operación del sistema financiero mexicano. Estos procesos fueron: el surgimiento de la banca múltiple y la internacionalización de la banca privada mexicana.

El cambio de organización del sistema bancario se originó cuando las instituciones bancarias pasaron de banca especializada a banca múltiple. La Ley Bancaria de 1974 reglamentó la operación de la banca múltiple: de esta forma, las actividades de ahorro, depósito, financieras e hipotecarias que cada banco cumplía formalmente por separado, comenzaron a reunirse en instituciones multicomprendivas, lo cual explica la reducción ocurrida en el número de instituciones. Al final de 1976 existían ya cinco bancos múltiples: Promex, Crédito y Servicio, Mercantil de México, Unibanco y Banpacífico.

Por otra parte, en la década de los setenta los principales bancos mexicanos empezaron a operar en el mercado internacional de capitales; esta captación fluyó al sector público como préstamos. Los Bancos privados mexicanos participaron dentro del euromercado de diversas formas:

- a) Como instituciones, con su propia personalidad jurídica: Banco Nacional de México, Banco de Comercio y Serfin; y
- b) A través de consorcios bancarios:

23.- Quijano, José Manuel; op. cit., cuadro 12, p. 221.

- Banamex por medio del Inter Mexican Bank, un consorcio formado por cinco bancos donde Banamex es el socio mayoritario con el 36.25% del capital.
- En 1978, Nafinsa y el Banco Nacional de Comercio Exterior adquirieron participación minoritaria en el Inter Mexican Bank.
- Pancomer participa con el 6% del capital en el Libra Bank.
- Serfin participa con el 4.8% del capital en el Euro-latinoamerican Bank.

En el período 1970-1976, la banca privada mexicana contribuyó, ya sea como líder del sindicato o como asociada, con el 20%, aproximadamente, de los recursos totales canalizados hacia México por el sistema bancario internacional. La banca privada mexicana, o los consorcios en los que participa, facilitaron préstamos a empresas como PEMEX, CFE, las instituciones nacionales de crédito, así como a un reducido número de empresas privadas como el grupo Alfa.

En la década de los setenta, la mayor parte de los pasivos de la banca oficial (Instituciones Nacionales de Crédito), correspondió a préstamos concedidos por la banca extranjera: la banca oficial mexicana actuó como intermediario de un préstamo obtenido en el exterior. Sin embargo, dada la internacionalización de la banca privada mexicana, fue muy común que éste concediera un préstamo, desde el exterior, a una institución oficial, INOC, la cual, a su vez, lo transfería al sector público.

Por último, respecto a los intermediarios financieros no bancarios, cabe destacar la función de la Bolsa de Valores de México, S. A. de C.V.; la Bolsa de Valores de Monterrey, S.A. de C.V.; y la Bolsa de Valores de Guadalajara, S.A. de C.V., en la Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V. ocurrida en 1976.

CAPITULO VI

LA SUJECCION DE LA ECONOMIA A LA INDUSTRIA PETROLERA. LA EXPLOSION DE LA CRISIS ESTRUCTURAL DE LA ECONOMIA MEXICANA: 1976-1982.

"Si bien el petróleo permitió que el país se alejara del monetarismo impuesto por el FMI, el hecho de emplearlo exclusivamente como instrumento de ajuste al desequilibrio externo, hizo caer al país en la trampa de la petrodependencia externa y la desustitución de importaciones. Ello evidencia que para lograr un crecimiento nacional autosostenido con justicia social, es condición necesaria, aunque insuficiente, desechar el monetarismo".

Peré Villarreal.⁷

"Incontrastable era el optimismo imperante en los círculos financieros internos y externos respecto a la riqueza petrolera mexicana. Sin embargo, cuando en el mercado de hidrocarburos aparecieron los signos de exceso de oferta, la banca internacional comenzó a dar muestras de incertidumbre: asumió primero una actitud cauta, después recelosa, y por último contraria a renovar automáticamente los créditos a su vencimiento. En ese momento, mediados de 1982, fue cuando el gobierno mexicano admitió la crisis de pagos."

Manuel Aguilar C.⁸

1. La Petroddependencia en México, Crecimiento Acelerado y Crisis Estructural.

El primero de diciembre de 1976, entre los efectos de la devaluación y sujeto a un Convenio de Facilidades Ampliada con el FMI, se inició el gobierno del Lic. José López Portillo. Durante éste, el país vivió un ciclo económico caracterizado por una contracción económica registrada en el primer año, seguida de una acelerada expansión en los cuatro años intermedios y la caída en el último año en la más profunda crisis de la economía mexicana, que se prolonga hasta nuestros días.

Habiéndose reconocido que el mantenimiento de la paridad cambiaria había dejado de justificarse y que la deuda pública contratada con ese fin, sólo estaba financiando la salida especulativa de capitales el 31 de agosto de 1976, el secretario de Hacienda y Crédito Público anunció el cambio de la paridad del peso y la flotación del mismo. El peso mexicano flotó, a partir del primero de septiembre, desde un nivel inicial de 20.50 pesos por dólar, llegando a 24.38 pesos, promedio de cotización del mes de noviembre, por lo que el tipo de cambio promedio de septiembre a diciembre fue de 21.35 pesos por dólar y el anual de 15.44 pesos por dólar para 1976.¹ Los efectos inmediatos de la devaluación fueron: aceleramiento de la inflación y fuga de capitales; especulación con bienes de consumo; rumores sobre la nacionalización de la banca; se desaceleró la producción manufacturera y se agudizó el problema del desempleo.

Ante la persistencia de la fuga de capitales y la inflación, en octubre el gobierno mexicano firmó un Convenio de Facilidades Ampliada con el FMI a través del cual el país se comprometió a aplicar, durante tres años, un programa de estabilización diseñado por el propio

1.- BAFINSA, op. cit., 1981, cuadro 6.2, p. 228.

Fondo: En éste se señala que la inflación y el déficit externo resultan de un exceso de demanda; así, el programa especificaba que se debían aplicar medidas para contraer la demanda agregada, como: tope salarial; disminuir el déficit público, a través de la reducción del gasto público; contraer y controlar estrictamente la oferta monetaria; liberalizar el comercio exterior e interior y mantener la flotación del tipo de cambio. La firma del convenio con el FMI permitió contar con el aval de éste ante la comunidad financiera internacional.

Durante el período 1977-1982, la economía mexicana alcanzó tasas de crecimiento por encima de la tasa histórica (7.1% anual en el período 1959-1969) y de las planeadas, tanto por el Plan Industrial como por el Plan Global de Desarrollo. El PIB a precios de 1970, registró las siguientes tasas de crecimiento anual: 1977, 3.4%; 1978, 8.2; 1979, 9.1; 1980, 8.3; 1981, 7.9; y 1982, -0.5%.

La evolución del producto durante el primer año del sexenio es resultado lógico de los efectos de la devaluación, conjugado con la restricción del gasto del sector público, característico del primer año de gobierno, por la reorganización de las fuerzas de poder político, que se aunó a la política recesionista impuesta por el FMI. La actividad económica no respondió favorablemente a la devaluación y se vio desalentada por la contracción de la demanda interna, la escasez de crédito y los problemas financieros derivados de la propia devaluación. Por el contrario, entre 1978 y 1981 las elevadas tasas de crecimiento resultaron del aumento de la inversión pública, fundamentalmente la realizada en el sector energético, por la decisión gubernamental de usar al petróleo como instrumento de ajuste al desequilibrio externo, lo cual le permitió liberarse parcialmente de los acuerdos con el FMI. Sin embargo, esta misma estrategia aceleró la explosión de la crisis financiera de 1982 y el consecuente estancamiento del producto.

Por otra parte, el índice general de precios al consumidor manifestó el resurgimiento de la inflación acelerada. El rápido aumento de la inflación se derivó de la conjugación de varios factores; entre los que destacan: los efectos de la devaluación de 1976; la inflación internacional expresada en mayores tasas de interés y precios más altos de los bienes y servicios; el encarecimiento del costo del dinero en el mercado financiero nacional; el efecto de traslación del Impuesto al Valor Agregado implantado en enero de 1980; la escasez de insumos estratégicos como la energía eléctrica, acero y cemento; las expectativas devaluatorias surgidas a partir de julio de 1981; las macrodevaluaciones de 1982; la especulación cambiaria; y la crisis financiera de 1982. La variación anual de diciembre a diciembre del índice general de precios al consumidor fue: 1977, 20.7%; 1978, 16.2; 1979, 20.0; 1980, 29.8; 1981, 28.6; y 1982, 98.7%.

El déficit externo registró una tasa de crecimiento medio anual del 11.3% en el período 1977-1982; pasó de 1 596.4 millones de dólares en 1977 a 4 878.5 millones en 1982, habiendo llegado a 12 544.3 millones en 1981, 66.8% anual en el período 1977-1981. Dentro de los factores que incidieron en este comportamiento destacan: el elevado crecimiento de la economía, ya que implicó un mayor volumen de importaciones necesarias para la expansión de la planta productiva; la política de liberalización comercial; la rápida expansión de pagos netos al exterior por concepto de intereses sobre la deuda externa y utilidades remitidas por el capital extranjero; así como la pérdida de dinamismo de las exportaciones manufactureras, por el lento crecimiento de la demanda de Estados Unidos; y la persistencia de importaciones de granos básicos, por los problemas de la producción nacional en 1979.

1.1 El Sector Agrícola.

Ante el elevado nivel de las importaciones de granos básicos, como maíz y frijol (las importaciones de granos básicos representa-

ron el 57% en 1975 y el 80% en 1980 del total sectorial) y dado el "poder alimentario" ejercido por los principales países productores de los mismos (al utilizarlos como elementos estratégicos de negociación y aún de presión), el gobierno de López Portillo aplicó un plan el cual se le conoció como Sistema Alimentario Mexicano (SAM) para revitalizar la producción agrícola.

El SAM fue un plan muy completo que partió del reconocimiento del bajo nivel nutricional de la población, sobre todo la rural y la que habita en las zonas marginadas de las ciudades. Delimitó a la población por grupos de edad y regiones, y estableció tres Canastas Básicas Recomendables, atendiendo a las necesidades reales de nutrición de la población nacional relacionadas con los hábitos de consumo regionales y la capacidad de compra de la población. Además, el SAM estableció que para hacer llegar los alimentos que componen la Canasta de cada región, el Estado se encargaría de elevar la eficiencia de los canales de comercialización: sobre todo a través del fortalecimiento y ampliación de la cobertura de la Conasupo y la Impulsora del Pequeño Comercio S.A. (IMPRESA), y de una intensa campaña publicitaria para que los consumidores identificaran la satisfacción de sus necesidades nutricionales con los productos contenidos en esas canastas.

La estrategia contempló la elevación de la producción de granos básicos, fundamentalmente en las áreas de temporal, así como la reconversión de la ganadería hacia un sistema intensivo y la reorganización del sector pesquero. El cumplimiento de las metas de producción se lograría a través del manejo adecuado de los precios de garantía, los apoyos crediticios y la política de riesgo compartido entre el Estado y los campesinos. Se buscó resolver los problemas de producción agrícola y marginación social: a través del impulso a las zonas de temporal, fueron constituidos los Distritos de Temporal ya que en estas áreas se pueden presentar los mayores aumentos de producción de granos básicos y es ahí donde se encuentran los más bajos niveles de bienes-

tar en salud, educación, vivienda y nutrición. De esta forma se fortalecieron los cultivos de exportación en los distritos de riego del norte del país, mientras se estimuló la producción de granos básicos en el resto del país.

En el período 1977-1982, la frontera agrícola se amplió en 3 35' mil hectáreas, de las cuales el 71.2% fueron de temporal. La producción de maíz pasó de 10 millones de toneladas en 1977 a 14 766 mil toneladas en 1982, la de frijol pasó de 1 millón de toneladas a 1 469 mil toneladas en 1982 y la de trigo de 2 millones de toneladas a 4 300 mil toneladas: lográndose la autosuficiencia en estos productos alimenticios básicos. El sector agrícola registró una tasa de crecimiento medio anual del 4.5% entre 1977 y 1982.²

A pesar de las condiciones climatológicas adversas ocurridas durante 1979, sequías prolongadas y heladas tempranas, el sector agropecuario recuperó su crecimiento, disminuyendo así el grave problema de la dependencia alimentaria: además a través del SAV y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Desprivadas y Grupos Marginados (COPLAMAP) se logró elevar el nivel de vida de la población más pobre del país.

La recuperación de la producción agropecuaria se logró en base a la política de precios de garantía, que estimuló la producción de granos básicos: la política crediticia seguida respecto al campo elevó el volumen de recursos canalizados al sector al registrar una tasa de crecimiento medio anual del 19.8%, pasando de 120.7 millones de pesos en 1979 a 230.8 millones en 1982; la política de riego com-

2.- Jónes Portillo, José. Sexto Informe de Gobierno. En "El Ejecutivo ante el Congreso 1976-1982", Secretaría de Programación y Presupuesto, n. 208.

partido, a través de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A. que cubrió una proporción creciente de los cultivos; y por el programa de inversiones públicas del sector agropecuario. No obstante, persistieron serios problemas que afectaron la situación económica de los productores campesinos, generados por el intermediarismo en los canales de comercialización, el burocratismo y corrupción reinante en las dependencias gubernamentales relacionadas con el sector agrícola, por lo cual se desviaron los fondos destinados a promover la producción de alimentos básicos y el bienestar de la población rural.

1.2 El Sector Industrial.

Durante el período 1977-1982 la industria manufacturera registró una tasa de crecimiento medio anual del 5.9%, siendo los sectores más dinámicos los productores de bienes de capital y bienes de consumo duradero (automotriz). Este nuevo auge en la producción industrial fue resultado del auge petrolero de 1978-1981, ya que éste sector fue el más dinámico y permitió la expansión del mercado interno; ya que no se dió un incremento apreciable en la exportación manufacturera.

A partir de la década de los sesenta se fue agravando el problema de la rigidez de las importaciones industriales, sobre todo las necesarias para mantenimiento y expansión de la planta productiva; por lo que un fuerte incremento al ritmo de crecimiento del sector industrial, sin un aumento correspondiente en las exportaciones manufactureras, tendría necesariamente que encontrar un serio obstáculo en el sector externo. Por lo tanto, es evidente que las altas tasas de crecimiento no podrían mantenerse durante varios años, lo que explica que a mediados de 1981 existiera un ambiente inminente de crisis.

Por otra parte, respecto al proceso de sustitución de importaciones, se agudizó el problema de la desustitución de importaciones, al dotarse un modelo de exportación basado en el petróleo como elemento vital del crecimiento, agregado a la política de liberalización

comercial instrumentada y aprovechada por las empresas transnacionales para realizar sus mercancías en nuestro país, ya que en sus países de origen se pasaba por un período de depresión. Los renglones donde fue más grave el problema de la des sustitución de importaciones fueron las manufacturas, alimentos y similares, hule y plástico, productos siderúrgicos, maquinaria y equipo. Las importaciones de manufacturas pasaron a representar el 18.9% de la oferta total de las mismas en 1977 al 30.9% en 1980; las importaciones de alimentos y similares pasaron de 1.8 al 12.7%; las de productos de hule y plástico del 4.0 al 10.4%; los productos siderúrgicos del 22.1 al 46.4%; y las de maquinaria y equipo del 47.5 al 50.9%, en el mismo período.³ Clasificando las importaciones por tipo de bien, las de bienes de consumo no duradero pasaron de representar el 5.2% de la oferta total de éstos en 1977 al 13.2% en 1980; las de bienes intermedios del 17.1 al 25.4% y los bienes de capital del 41.5 al 54.7%; y el total de importaciones manufactureras pasó del 18.9 al 30.9%.⁴

Este aumento de la participación de las importaciones en la oferta total se debe, en parte, al bajo nivel de formación bruta de capital realizada por el sector privado durante el sexenio de Luis Echeverría y la contracción de la actividad económica general en 1977. La planta productiva nacional no fue capaz de responder a la dinámica de la demanda existente en el período del auge petrolero, como resultado del desaceleramiento del crecimiento industrial ocurrido durante el "desarrollo compartido", derivado del estancamiento del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones. La capacidad de la planta productiva industrial quedó rezagada para satisfacer el crecimiento de la demanda, ya que la expansión de la oferta requiere importar grandes volúmenes de maquinaria, equipo y materias primas.

3.- Villarruel, René. "La Contrarrevolución Monetaria". Ed. Oceano, México, 1984, cuadros 13.6, p. 442.

4.- Ibid., cuadro 13.4, p. 431.

Esto es lo que explica, más que la política de racionalización del proteccionismo, aún cuando también influye, el rápido crecimiento de las importaciones que no fue posible contrarrestar ni siquiera con la increíble expansión de las exportaciones petroleras, por lo que el déficit en la balanza comercial continuó agravándose.

1.2.1 La Industria Petrolera.

Durante 1976 la economía mexicana enfrentó una severa crisis económica, por lo que, para superarla, era indispensable un amplio programa de reestructuración y una sólida fuente de divisas para financiarlo. Las condiciones del mercado mundial de hidrocarburos, favorable a los países exportadores, aunadas al importante potencial de reservas petroleras poseídas por el país (en octubre de 1977 el Director General de PEMEX, Jorge Díaz Serrano hizo público el descubrimiento de grandes yacimientos petroleros en los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche), permitieron convertir al sector petrolero en el elemento más dinámico del crecimiento económico e instrumento de ajuste al desequilibrio externo. De esta forma, el gobierno de López Portillo, diseñó un amplio programa petrolero, con una clara orientación hacia el exterior, que le permitió ampliar rápidamente la capacidad exportadora de hidrocarburos y así impulsar el proceso de reactivación económica.

El grado de desarrollo de las fuerzas productivas y el sistema financiero creó expectativas de un aprovechamiento adecuado de los excedentes de origen petrolero: expectativas que influyeron sobre la inversión privada, nacional y extranjera. Así, la actividad petrolera y sus repercusiones sobre la balanza de pagos, las finanzas públicas y la inversión, permitió revertir temporalmente un proceso de deterioro económico acumulativo en el que el desequilibrio externo, la desaceleración del crecimiento económico y las altas tasas de inflación se reforzaban mutuamente.

La política petrolera del gobierno de López Portillo, se caracterizó por una rápida penetración en el mercado mundial e implicó, necesariamente, una creciente participación del sector petrolero en la estructura productiva del país y paralelamente, una creciente dependencia de la economía respecto a los ingresos obtenidos por la venta externa de hidrocarburos. Mientras en 1976 la producción de petróleo y carbón representó el 2.7% del PIB a precios corrientes, en 1982 el petróleo representó el 7% del PIB. Por otro lado, mientras en 1976 el 14.8% del ingreso de divisas correspondió a la exportación de petróleo y gas; en 1982 las exportaciones petroleras contribuyeron con el 50% del ingreso de divisas.

El lugar preponderante concedido al petróleo dentro de la política económica, permitió realizar profundas transformaciones en el aparato productivo del sector petrolero. De esta forma, mientras en 1976 la producción nacional de petróleo era de sólo 600 mil barriles diarios, para 1982 llegó a 2 millones 850 mil; las de gas pasó de 2 100 millones de pies cúbicos en 1976 a 4 300 millones en 1982, aprovechándose cerca del 98% del mismo; la capacidad instalada en la producción de productos petroquímicos se elevó de 4 millones de toneladas en 1976 a 14 millones en 1982, destacando el complejo petroquímico de la Cangujera; las reservas probadas eran en 1976 de 6 338 millones de barriles y para 1982 se elevaron a 72 008 millones de barriles, pasando a ocupar el cuarto lugar en el mundo; las reservas probables se elevaron a 90 mil millones de barriles y las potenciales a 250 mil millones de barriles; y hasta 1979 se habían encontrado tres yacimientos de los llamados supergigantes: Chicontec, Fermudez, y Canterell. Además, dado el papel asignado al petróleo dentro de la economía, más de la mitad de los excedentes potenciales del petróleo fueron destinados a estimular la economía mediante subsidios.

Sin embargo, el suministro oportuno, suficiente y sin límites de los derivados del petróleo, generó nuevos desequilibrios como el aumento experimentado en la demanda agregada y el consumo. En el período 1977-1979, el consumo de gasolinas creció cada año al 4, 9 y 15%, respectivamente, y para el primer semestre de 1980 fue del 15% también. En este período el consumo de Gasolina Nova aumentó en un 30%, el de la Extra el 44% y el diesel el 13%; en el caso de las gasolinas, su bajo precio favoreció el contrabando de las mismas a Estados Unidos.⁶

Por otra parte, dado que los programas del sector petrolero implicaron el uso racional y programado de los energéticos, se estableció la plataforma de explotación de 2 millones 500 mil barriles diarios, correspondiendo a la exportación 1 millón 500 mil barriles diarios en 1982. Con el fin de facilitar y promover el crecimiento del resto de la economía, además de las expectativas sobre el adecuado aprovechamiento de los excedentes petroleros, la economía no cayó en el problema de la petrolización: como fue el caso de los países árabes donde cerca del 50% del PIB corresponde a la producción de petróleo. Sin embargo, sí resintió, a partir de 1981, la vulnerabilidad del modelo petrolero exportador como base de su crecimiento, haciéndose evidente el problema de la petrodependencia. En 1981 la producción de petróleo y gas representó el 7% del PIB; el 28% de los ingresos presunestales del sector público correspondieron a impuestos pagados por PEMEX estableciendo una monoddependencia fiscal: la inversión realizada en el sector petrolero representó el 12% de la inversión pública total y más del 50% de la inversión realizada por el sector parastatal controlado presunestalmente; y el 36% del ingreso de divisas correspondió a exportaciones petroleras, planteando una monoddependencia financiera externa.⁷ Esto manifiesta el alto grado de

6.- López Portillo, José. Cuarto Informe de Gobierno. SEP, op. cit. pp. 142 y 143.

7.- López Portillo, José. Quinto Informe de Gobierno. SEP, op. cit., pp. 171 y 172.

dependencia a que estaba sujeta la economía respecto a la situación travelescente en el mercado mundial del petróleo.

Por otra parte, en el período 1976-1982 el país adquirió un papel muy importante dentro del mercado mundial del petróleo: mientras en 1976 generaba el 1.4% de la producción diaria mundial, para 1982 incrementó su participación al 5% de la producción mundial, ocupando el cuarto lugar en el mundo después de la URSS, Arabia Saudita y Estados Unidos. Esto se logró en base a una fuerte inversión que propició una de las tasas de crecimiento medio anual más altas del mundo en la producción de petróleo, 19.7%. Además se registró un sustancial incremento en la participación dentro del petróleo comercializado en el mundo: mientras en 1976 la participación de México era marginal, 0.3% del total, para 1982 las exportaciones petroleras representaron más del 7% del crudo comercializado en el mundo, desplazando a Arabia Saudita como principal proveedor de crudo a Estados Unidos.⁸ A este respecto, cabe destacar que fueron precisamente los países industrializados los que impulsaron la política de apoyo a países productores de hidrocarburos no pertenecientes a la OPEP, con el fin de reducir su dependencia respecto a dicha organización. Esto, unido a la necesidad de convertir al sector petrolero en el instrumento de ajuste al desequilibrio externo y elemento dinámico de crecimiento, dieron origen a los resultados obtenidos.

1.3 La Crisis Estructural.

El hecho de que México haya alcanzado elevadas tasas de crecimiento real anual entre 1978 y 1981, superiores al 8%, fue nuestro ejemplo de la eficiencia de las políticas de estabilización impulsadas por los analistas del FMI. No obstante, como se ha señalado, el

8.- Villacómez Amézquita, Alejandro. "México y el Mercado Mundial Petrolero 1976-1982". Investigación Económica 164, abril-julio de 1983. Facultad de Economía, UNAM, pp. 209-229.

país no instrumentó las políticas del Fondo gracias al apoyo brindado por el petróleo. El crecimiento del sector petrolero fue determinante en el mayor dinamismo del producto global. Sin embargo, la adopción del modelo petrolero exportador condujo a una nueva modalidad de dependencia externa, la petrodependencia, al subordinar la política económica al petróleo.

El elevado nivel de dependencia financiera de la economía mexicana hacia los ingresos petroleros, se hizo evidente a partir de abril de 1981, cuando varias empresas suspendieron sus compras de crudo mexicano al considerar alto el precio. En julio, ante la sobreoferta del mercado y con el fin de mantener el nivel de demanda, Jorge Díaz Sarreno, Director General de PEMEX, anunció la reducción del precio de exportación del crudo; así, mientras en mayo de 1981 el precio de exportación del crudo "Istmo" era de 38.50 dólares por barril y de 32 dólares por barril del tipo "Maya", en septiembre del mismo año los precios fueron de 34 dólares del "Istmo" y de 28.50 dólares el "Maya". Las pérdidas fueron calculadas en más de 5 000 millones de dólares en ese año.⁹

Esta nueva situación marcó el fin de la etapa expansiva de la economía mexicana, dado que significó un menor ingreso de divisas e ingresos fiscales, así como el reforzamiento de las expectativas devaluatorias y la generación de un ambiente de incertidumbre. El Presidente de la República anunció un ajuste del 4% en el gasto público para el segundo semestre de 1981, afectando el gasto corriente mediante una mayor racionalización en el otorgamiento de subsidios como una medida para abatir el déficit público: en julio del mismo año fue reestablecido el sistema de controles a la importación. Así, se ini-

9.- López Portillo, José. Quinto Informe de Gobierno. SEP, op. cit., p. 173.

ció la crisis económica más profunda que haya vivido el país en su historia, concentrada en la esfera financiera y gestada desde el "desarrollo estabilizador". La riqueza petrolera aunada a la renovación presidencial, permitieron alcanzar elevadas tasas de crecimiento económico, pero también determinaron el estallamiento de la crisis.

El índice inflacionario registrado en el país, superior al existente en los Estados Unidos, dió origen a la sobrevaluación del peso; lo cual, en el marco de una política de liberalización comercial, determinó que a pesar del cuantioso flujo de divisas generado por las exportaciones de hidrocarburos, persistiera el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que fue financiado con deuda externa. Además, la constitución de la planta petrolera requirió, necesariamente, de importación de maquinaria y equipo. La acumulación de la deuda, aunada al alza de las tasas internacionales de interés, produjo un aumento explosivo de los pagos por concepto de intereses, agudizando el desequilibrio externo; de esta forma, mediante un proceso circular y acumulativo, el problema de la deuda creó las bases para su permanencia. Por otra parte, la insuficiencia crónica de ahorro público para financiar el programa de inversiones, presionado por las inversiones realizadas en la producción de alimentos y energéticos, se vio agudizada por la creciente participación del pago de intereses de la deuda interna y externa, dentro del gasto corriente; de esta forma se retroalimentó el déficit del sector público.

La acelerada agudización del déficit externo y fiscal por los efectos de la crisis del mercado mundial del petróleo y la elevación de las tasas internacionales de interés, aunada a las expectativas devaluatorias, hicieron inminente la crisis; el factor que la aceleró fue la especulación cambiaria. Desde 1980, ante las perspectivas de una devaluación por la sobrevaluación del peso, la población de ingresos medios y altos especuló con la adquisición de dólares, como medio para evitar la depreciación de sus activos monetarios, y trans-

firió al exterior sus recursos. Tratando de contener la especulación cambiaria, el gobierno autorizó al sistema bancario a operar con instrumentos de ahorro denominados en moneda extranjera, a tasas de interés competitivas con el exterior: se institucionalizó de esta forma la dolarización del sistema financiero. En enero de 1980 los depósitos en moneda extranjera representaban el 20% de los depósitos a plazo: para diciembre de 1981 representaron el 28.2% y en agosto de 1982 alcanzaron el 35.7%. Esta medida sólo disminuyó ligeramente la fuga de capitales.¹⁰

Es aquí, cuando la riqueza petrolera y la sucesión presidencial empezaron a hacer sentir sus efectos negativos sobre la política económica. Se decidió no actuar sobre las tendencias especulativas, devaluando el peso o implantando el control de cambios, y enfrentarlas a través de la contratación de créditos en el exterior: entre el 30 de junio de 1980 y el primero de julio de 1982, la deuda externa global se incrementó en 44 mil millones de dólares, de los cuales, según datos oficiales, se fueron 22500 millones en forma de cuentas bancarias de mexicanos en el exterior e inversiones en inmuebles urbanos y rústicos en el extranjero.¹¹ No fue atacada la especulación cambiaria, porque hubiera tenido un fuerte impacto político, dada la proximidad de las elecciones presidenciales, además de que implicaba el reconocimiento del fracaso de la política económica instrumentada. Se recurrió al endeudamiento externo, porque existía un exceso de liquidez en el sistema bancario internacional y éste se interesó en canalizar esos recursos a países con expectativas de crecimiento, ne-

10.- Aguilera G., Manuel. "La Crisis Mexicana: un ensayo de interpretación económica y financiera". Investigación Económica 169, Fed. de Economía, IPAE, 1984, p. 255.

11.- López Portillo, José. Sexto Informe de Gobierno. SPP, op. cit., p. 218.

ro sobre todo a países con posibilidades de transformarse en importantes exportadores de hidrocarburos. Garantizó con ésto el peso de los préstamos. Sin embargo, al declinar el mercado mundial del petróleo, la banca internacional empezó a dar muestras de incertidumbre y desconfianza, agudizando la crisis financiera del país.

Las repercusiones del colapso del mercado petrolero fueron: menor ingreso de divisas, inflación superior a la registrada en los países con lo que se tiene un mayor volumen de relaciones económicas, expectativas devaluatorias y rápida dolarización del sistema financiero mexicano. Estas, acentuadas por la incapacidad del aparato industrial no petrolero para satisfacer la demanda interna y además penetrar sistemáticamente en el mercado internacional: así como por la especulación cambiaria, produjeron que las reservas internacionales del Banco de México disminuyeron rápidamente. Ante esta situación, el gobierno decidió retirar el Banco de México del mercado de cambios el 17 de febrero de 1952: lo que significó una nueva devaluación del peso mexicano, pasando de 27 a casi 45 pesos por dólar norteamericano en sólo unos días. Además, se acentuaron las medidas recesivas como la disminución del gasto público, disminución de las importaciones, incremento de precios y tarifas del sector público y elevación de las tasas de interés. Mientras la austeridad económica crecía, la fuga de capitales continuaba al prevalear la libre convertibilidad.

Ante el comportamiento de la banca internacional, el gobierno se vio obligado a acentuar la crisis de pagos y negociar una moratoria a mediados de ese año. Esto implicó la adopción de una serie de acciones históricas. La primera de ellas se tomó el 5 de agosto, "aprovechando" que el sector público es el generador de tres cuartas partes de los ingresos de divisas, se implantó un mercado cambiario dual.¹²

De esta forma, las divisas generadas por el sector público se utilizarían para cumplir con el servicio de la deuda externa y realizar importaciones prioritarias; mientras que el resto se regiría por el libre juego de la oferta y demanda.

La negativa de la banca internacional a renovar los créditos vencidos, colocó al país ante un problema de caja; pues implicó la suspensión del flujo de recursos crediticios. En estas circunstancias, a pocos días del establecimiento del mercado cambiario dual, el gobierno decidió aplicar la Ley Monetaria para impedir que los depósitos bancarios en moneda extranjera fueran transferidos al extranjero: éstos serían pagados en pesos a la fecha de su vencimiento a la cotización que fijara el Banco de México. Además, fue suspendida la venta de dólares durante cuatro días para evitar la fuga de capitales.

En el plano externo, se negociaron préstamos ampliando ventas de hidrocarburos contratados previamente con Estados Unidos, así como con bancos centrales de otros países industrializados; se reestructuró la deuda externa: fue negociada una moratoria por 90 días para el pago de amortizaciones de la deuda y se iniciaron conversaciones con el FMI para establecer las condiciones bajo las cuales se dispondría de 4 500 millones de dólares por derechos de giro, así como la instrumentación de una política de ajuste durante un período de tres años, cuya Carta de Intención y Memorándum Técnico de Entendimiento fue firmada el 10 de noviembre de 1982.

Sin embargo, al no lograr detener la fuga de capitales, el primero de septiembre de 1982, el Presidente de la República decretó la nacionalización de la banca privada y el establecimiento del control generalizado de cambios. Estas medidas lograron suspender la fuga de capitales y racionalizar el uso de las divisas, pero que la especulación cambiaria y la transferencia de recursos al exterior venía siendo realizada por el propio sistema bancario. Así mismo, se rompió con

el mito de la libre convertibilidad como símbolo de fortaleza económica. Empero, la crisis de los ochenta estaba presente: de una tasa de crecimiento anual del 7.9% en 1981, se pasó a un decremento real del -0.5% en 1982, con la consecuente agudización del problema del desempleo y la inflación. El aparato productivo estaba terciariamente paralizado, dado el elevado nivel de importaciones rápidamente determinadas para mantener operando al mismo.

La adopción del modelo petrolero exportador, sin que el petróleo se constituyera en una verdadera balanza de desarrollo, y el poner el ataque frontal a la especulación cambiaria y la fuga de capitales, agudizaron la crisis estructural de la economía mexicana, la cual es ahora más profunda que la de la década de los setenta porque no se cuenta con un elemento de apoyo, como lo fue el petróleo, y se agudiza por el peso de la deuda externa, así como la crisis de todo el sistema económico.

2. El Ahorro Dureta 1976-1982.

Uno de los principales problemas que enfrentó la economía mexicana, tanto el sector privado como el público, fue la incapacidad para generar ahorro interno acorde al ritmo de expansión de la inversión: por lo que se hizo necesario recurrir en mayor medida al ahorro externo en forma de endeudamiento o inversión extranjera directa. Esto fue más evidente en un proceso de rápido crecimiento económico, sobre todo por el mayor crecimiento de la inversión pública, como ocurrió en el período 1978-1981, lo cual explica, en parte, el acelerado ritmo de crecimiento del endeudamiento externo registrado.

Dentro del sector público, no obstante la magnitud de los recursos derivados de la venta de hidrocarburos, el ahorro disponible para inversión considerado como excedente de operación más ingresos de capital, o bien, ingreso público total menos gasto corriente, no fue

suficiente para financiar más allá del 24% de la inversión pública total: incluso durante 1981 y 1982 el ingreso público total fue insuficiente para financiar el gasto corriente.

Además, cabe destacar que mientras el sector público sin considerar a PEMEX dejó de generar ahorro en los años 1976, 1977, 1980, 1981 y 1982: PEMEX se convirtió en la principal fuente generadora de ahorro público. En 1976 el ahorro generado por PEMEX representó el 1.45% del PIB y para 1982 alcanzó el 6.45% del mismo; en tanto que el resto del sector público registró un desahorro equivalente al 12.18% del PIB.¹³ Así, en el período 1976-1982 el dinamismo de la inversión pública se basó en el desempeño de una sola empresa, Petróleos Mexicanos, y en el endeudamiento interno y externo, por lo que al precipitarse la crisis del mercado petrolero y restringirse el flujo de recursos externos la inversión pública registró una fuerte contracción.

Por otra parte, dentro del sector privado también se observó la insuficiencia de ahorro para financiar la formación bruta de capital, por lo que fue necesario recurrir al endeudamiento externo. En el período 1976-1982, el sector privado realizó el 58% de la formación bruta de capital fijo, registrando un descenso en su contribución a la misma ya que en 1976 participaba con el 62% y para 1982, sólo el 55.5%; esto refleja el mayor dinamismo presentado por la inversión pública realizada en el sector energético.

El ahorro privado se expresa bajo la forma de depósitos bancarios, en el caso de las familias, y utilidades no distribuidas más asignaciones para depreciación, en las empresas: siendo estos dos últimos elementos, las fuentes internas de financiamiento de la inversión realizada por la empresa, pública o privada. Diversas investigacio-

13.- Aguilera G. Manuel: *op cit.*, cuadro 13, p. 242.

nes coinciden en señalar que durante el período de expansión acelerada de la economía 1978-1981, se registró un fuerte crecimiento de las utilidades: y por lo tanto, de las utilidades no distribuidas o retenidas para inversión. Además, el gobierno autorizó la depreciación acelerada para algunas ramas como: cemento e industria automotriz, por lo que en estos casos, la depreciación se convirtió en un importante fuente interna de recursos al disminuir el período de recuperación de la inversión. Este crecimiento en las fuentes internas de financiamiento considerando las utilidades retenidas y la depreciación, fue insuficiente para financiar el acelerado crecimiento de la formación bruta de capital, por lo que ésta tuvo que ser apoyada con recursos externos, implicando que los costos financieros contrarrestaran el crecimiento de las utilidades, sobre todo a partir de la segunda mitad de 1979 cuando la tasa de interés activa local comenzó a elevarse.

Durante este período la deuda externa privada de los grupos empresariales más grandes creció significativamente. Una parte considerable de la misma se contrató directamente con los acreedores internacionales. El endeudamiento externo adquirió un lugar muy importante en el financiamiento de la inversión privada, por lo que al presentarse la crisis financiera internacional, expresada en el incremento acelerado en las tasas internacionales de interés, los grupos empresariales enfrentaron serios problemas de pagos, acentuados por el proceso devaluatorio del peso experimentado a partir de febrero de 1982.

En este punto, cabe realizar algunas reflexiones. La necesidad de financiar la formación bruta de capital con crédito, interno y externo, generó un incremento inevitable en los costos financieros de las empresas y agravó las presiones inflacionarias. En el caso del endeudamiento externo, se acentúa la dependencia financiera hacia el exterior. El elevado nivel de endeudamiento del sector privado, suma-

do el exceso dinamismo de las exportaciones manufactureras, por un lado, y la acentuada rigidez de las importaciones más el incremento de las tasas internacionales y nacionales de interés, por el otro, provocaron el estrangulamiento financiero de la planta industrial y la quiebra de las pequeñas y medianas industrias ocurrida a fines de 1982; los grandes grupos empresariales, también padecieron estos problemas, pero éstos fueron acentuados por la espiral especulativa cambiaria en la que participaban sus dueños, generándose el paradójico saldo de "empresas endeudadas, empresarios prósperos".

Por otra parte, durante 1981 y 1982 se dió un incremento considerable en los saldos de los instrumentos bancarios de ahorro. En 1981 esto se explica por el proceso de dolarización de los depósitos en el sistema bancario autorizados por el gobierno para combatir la fuga de capitales. En 1982 existieron dos factores: a) la decisión gubernamental de hacer efectivos a su vencimiento, en moneda nacional, los depósitos denominados en moneda extranjera, y b) el exceso de liquidez en las empresas, generado por el establecimiento del control de cambios y la escasez de divisas para el pago a acreedores externos; canalizada hacia depósitos bancarios y a la adquisición de Certificados de la Tesorería de la Federación.¹⁴

3. La Asignación y Canalización de los Recursos Disponibles.

3.1 El Gasto Corriente.

Durante el sexenio de José López Portillo se dió un rápido crecimiento del gasto público, tanto corriente como de capital. Sin embargo, al finalizar este período de gobierno fue severamente criticada, sobre todo, la emulación significativa del gasto corriente: responsabilizando a éste de la aceleración del proceso inflacionario na-

14.- *Ibid.*, cuadro 14, p. 250.

decidió al final del sexenio. En el período 1976-1982 el gasto corriente presentó una tasa de crecimiento del 65.8% anual: pasando de 123 724 millones de pesos en 1976 a 1 391 417 millones en 1982. En 1982 se registró la más elevada variación anual (106%): lo cual se explica por los efectos del proceso devaluatorio del peso y el crecimiento de las tasas internacionales de interés. Como proporción del PIB, el gasto corriente representó el 23.6% en 1976; para 1982 equivalió al 36% del mismo.¹⁵ Dentro de los renglones del gasto corriente, dos fueron los que destacaron por su dinamismo: el pago de intereses de la deuda y las transferencias corrientes a empresas y organismos descentralizados.

El pago de intereses de la deuda pública registró un incremento acelerado, a una tasa de crecimiento medio anual del 104%: siendo 1982 el año durante el cual registró la más elevada variación anual, 168%. El pago de intereses pasó de 45 845 millones de pesos en 1976 a 817 824 millones en 1982. Este comportamiento pone de manifiesto la debilidad fundamental existente en el esquema de financiamiento del gasto público: al apoyarse crecientemente en recursos prestados, el renglón de intereses de la deuda, aumentó acumulativamente, disminuyendo la disponibilidad de ahorro para inversión. Tres factores contribuyeron, muy especialmente, al aceleramiento del pago de intereses de la deuda pública. En primer lugar, tratando de evitar la fuga de capitales y la desintermediación financiera, las autoridades financieras elevaron las tasas de interés pagadas a los depósitos en moneda nacional, por los CETES y demás bonos gubernamentales: lo que incrementó el costo del crédito al sector público. En segundo lugar, las devaluaciones generan, inevitablemente, un aumento de los pasivos contratados en moneda extranjera por el sector público sus respectivos intereses, expresados en moneda nacional. En tercer lugar, la elevación

15.- *Ibid.*, cuadros 11 y 12, pp 244 y 246.

de las tasas en los mercados financieros internacionales incrementó considerablemente el volumen de recursos destinados al pago de intereses por la deuda externa. Entre 1978 y 1981, la tasa de interés de los préstamos internacionales pasó del 6 hasta el 20%, por lo que el pago de intereses de la deuda total documentada pasó de 2 606 millones de dólares en 1978 a 8 200 millones en 1981.¹⁶

Por otra parte, se argumenta por los opositores a la participación directa del Estado en la economía, que el aumento de las transferencias corrientes del gobierno federal a empresas y organismos descentralizados es resultado de la ineficiencia administrativa con la que operan. Seguramente los sistemas de administración que existieron en las entidades del sector parastatal implicaban altos costos: sin embargo, no eran estos los que explicaban las condiciones financieras prevalecientes dentro del sector parastatal. Existen cuando menos cuatro factores que explicaron las condiciones financieras del sector parastatal y la necesidad de incrementar el volumen de transferencias hacia éste: a) el insuficiente capital con que fueron dotadas; b) el impacto negativo del incremento de las tasas de interés y las devaluaciones en sus finanzas; c) el control existente sobre los precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público provocó que sus costos crecieran más rápidamente que sus ingresos por estos conceptos, y; d) el sector parastatal es, en esencia, uno de los principales instrumentos de política económica, por lo que a través del mismo no se busca necesariamente la obtención de la más alta tasa de ganancia, sino del mayor beneficio social.

En el período 1976-1982, las transferencias corrientes a empresas y organismos descentralizados pasaron de 33 164 millones de pesos

16.- Jónes Portillo, José. Sexto Informe de Gobierno. SPP, op. cit., p. 216.

en 1976 a 619 443 en 1982, lo que representa una tasa de crecimiento medio anual del 104%: siendo 1982 el año de más alto crecimiento anual (262%). En 1982, las transferencias a entidades y organismos controlados presupuestalmente fueron equivalentes al 1.6% del PIB: dentro de las que destacan las realizadas a CFE, 39.3% del total: Conasupo, 24.4: sistema ferroviario, 10: ISSSTE, 8.2: IMSS, 7.8: y Fertimex, 4.8%. Requirieron de transferencias 21 entidades: a 19 se les otorgaron transferencias corrientes (subsidios) y a 18 de capital (aportaciones). En ese mismo año, las transferencias a empresas y organismos no controlados presupuestalmente representaron el 8.4% del PIB.¹⁷ Evidentemente, las transferencias se incrementaron sustancialmente: sin embargo, debemos considerar que estos recursos tratan de ser trasladados nuevamente a la sociedad vía precios bajos por sus productos, lo cual se ha enfrentado a un sistema de comercialización obsoleto y dominado por intermediarios que son los beneficiarios reales de la política de subsidios aplicada.

Por otra parte, el pago por servicios personales realizado por el sector público pasó de 104 459 millones de pesos en 1976 a 778 072 millones en 1982, a una tasa de crecimiento medio anual del 47%: sin embargo, disminuyó su participación relativa dentro del gasto corriente total, pues mientras en 1976 representaba el 32.2% del mismo, para 1982 sólo significó el 23%.¹⁸ Las remuneraciones realizadas por el sector público pasaron de representar el 30.7% del total nacional en 1976 al 37.6% en 1982, en la medida en que el pago de salarios es el principal renglón dentro de los costos por la prestación de servicios como la administración pública, educación y salud. El elevado número de puestos requeridos en la prestación de esos servicios y en la pro-

17.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo 1984-1988", p. 25.

18.- Aguilera G. Manuel: *op. cit.*, cuadros 11 y 12, pp. 244-246.

ducción de petróleo determinó que la participación del sector público dentro del personal ocupado en el país pasara del 15.1% en 1976 al 18.7% en 1982.¹⁹ ya que dado el crecimiento demográfico y los rezagos acumulados, grandes sectores de la población no contaban con los mínimos en salud y educación, por lo que el Estado debió incrementar su gasto en la prestación de esos servicios.

Por último, en el mismo período (1976-1982) las participaciones a estados y municipios registraron una tasa de crecimiento medio anual del 53.3%, en congruencia con la política de apoyo al desarrollo regional.

3.2 La Inversión Pública.

El factor dinámico del crecimiento de la economía mexicana durante el sexenio de López Portillo fue la inversión pública; ésta pasó de representar el 8.8% del PIB en 1977 al 13% en 1982 siendo 1981 el año de mayor crecimiento al llegar al 14.4% del PIB. Dos terceras partes de la formación bruta de capital del sector público fue realizada por empresas paraestatales: a PEMEX correspondió casi la tercera parte de la inversión pública.

El sector público mexicano participa directamente en diversos sectores de la economía, destacando aquellos que tienen un carácter de estratégicos en apoyo al aparato productivo: por ejemplo, la producción de energéticos, productos petroquímicos básicos, abonos y fertilizantes, azúcar, productos básicos del hierro, el acero y equipo de transportes. Apoyado en este compromiso social y en la necesidad de superar los rezagos estructurales heredados, el gobierno bus-

19.- Secretaría de Programación y Presupuesto. INEGI. "Participación del Sector Público en el Producto Interno Bruto de México 1975-1983", pp. 4 y 5.

có orientar sus inversiones hacia las prioridades racionales definidas en el PGD: sector energético, sector agropecuario y pesquero, desarrollo social, petroquímica, minería, siderurgia, bienes de capital, transporte y bienes de consumo popular. Dentro de la industria manufacturera, destacar las inversiones realizadas en ranchos como la producción de abonos y fertilizantes, azúcar, productos básicos de hierro y acero, y equipo de transporte. En el sector energético, tuvieron especial importancia las inversiones realizadas en la producción de hidrocarburos y energía eléctrica: las inversiones realizadas en esta última rama permitieron duplicar la oferta, dotando del servicio a las dos terceras partes de la población rural: así mismo, se amplió en 63% la generación termoeléctrica, en 44% la hidroeléctrica y en 240% la geotérmica.²⁰

La recuperación presentada en el sector agrícola, expresada en el logro de una tasa de crecimiento promedio anual del 4.5%, es resultado directo del volumen de inversiones públicas realizadas en este sector a través de las cuales se amplió la frontera agrícola en 3 350 mil hectáreas, lográndose la autosuficiencia en la producción de maíz, frijol, arroz y trigo.

La inversión en obras de beneficio social fue otro de los ranchos considerados como prioritarios durante este sexenio. En el medio urbano destacaron las inversiones realizadas en las tres zonas metropolitanas (México, Monterrey y Guadalajara), así como el fortalecimiento de 11 ciudades medias. En la Ciudad de México cabe destacar las obras de vialidad como ejes viales y ampliación del Metro, anillo periférico y el circuito interior; abastecimiento de agua potable, el Sistema Cutzamala; obras de saneamiento como la ampliación

20.- López Portillo, José. Sexto Informe de Gobierno. SPP, op. cit., p. 206.

del drenaje profundo y entubamiento del río Churubusco; y obras de comercialización, Central de Abasto. En el medio rural, el esfuerzo no fue menos significativo: se construyeron 3 024 Unidades Médicas Rurales IVSS-COYTAVAR y 61 Hospitales de Campo a través de los cuales se otorgó servicios de salud a 18 millones de personas; así como 276 almacenes regionales para abastecer 12 mil tiendas campesinas; 2200 sistemas de agua potable; 18 530 kilómetros de caminos rurales; así como un amplio sistema de apoyos a la economía campesina.²¹

La inversión pública federal realizada en el sector industrial se concentró en la producción de petroquímicos, fertilizantes, acero y bienes de capital. La producción de productos petroquímicos se elevó de 4 millones de toneladas en 1976 a 14 millones en 1982; la de fertilizantes se incrementó en un 50%; la producción de acero de las empresas públicas se elevó al 60% de la oferta nacional; en el período 1977-1981 se pusieron en marcha 42 proyectos de bienes de capital con una inversión aproximada de 45 mil millones de pesos.²²

3.3 Política Económica.

La política económica seguida por el gobierno se desarrolló en tres etapas, determinadas, en cierta forma por el ciclo presidencial y el comportamiento del mercado internacional del petróleo.

La primer etapa, tendiente a lograr la recuperación de la crisis de 1976, se caracterizó por la sujeción al convenio firmado con el FMI. Se implantó una política contraccionista: se dejó flotar el tipo de cambio, se redujo el déficit público y el gasto gubernamental y se inició la liberalización del comercio exterior. Esta etapa duró aproximadamente diez meses, a partir del inicio del sexenio.

21.- Ibid., p. 214.

22.- Ibid., p. 206.

La revelación del descubrimiento de grandes yacimientos petroleros, en octubre de 1977, marcó el inicio de la segunda etapa en la política económica. Tanto el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, elaborado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en 1979, como el Plan Global de Desarrollo, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, promovieron una política expansionista sustentada en la riqueza petrolera: la cual permitió liberarse de los condados del PWT.

La tercer etapa se inició en julio de 1981 como resultado de la caída del precio internacional del petróleo y la espiral especulativa cambiaria reinante en la sociedad. Consistió en una política contraccionista: el gasto público fue recortado a partir de la segunda mitad de 1981, el peso fue devaluado en varias ocasiones, los precios de los bienes y servicios públicos incrementados sustancialmente, la tasa de interés incrementada y contraídas las importaciones.

La política comercial consistió en la racionalización del proteccionismo, de manera gradual y programada. Se buscó que la política de protección incrementara la eficiencia y competitividad internacional del aparato productivo. Dado que el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones había demostrado su caducidad, el esquema de protección excesiva se estaba convirtiendo en un obstáculo a la industrialización: por lo tanto, era necesario racionalizar la protección. En el período 1977-1980 se inició la sustitución del permiso breve de importación por un arancel: proporcionando la misma protección nominal implícita. A las 1 008 fracciones arancelarias exentas del permiso breve de importación existentes en 1976, se agregaron 4 130 liberadas entre 1977 y 1979, dando un total de 5 228 fracciones liberadas; lo cual representó el 40% del total de las compras al exterior. A partir de 1981, la tasa arancelaria fue graduada en función del nivel de elaboración del producto y de la necesidad que de él existiera para la producción nacional: realizándose continuas

revisiones para ajustarlas a las necesidades del país y las condiciones internacionales. En julio de 1981 fue reestablecido el sistema de controles a la importación, dada la magnitud del déficit comercial, de esta forma el 83% de las importaciones requirieron del permiso previo.²³

La política de tipo de cambio buscó recuperar el papel de la paridad cambiaria como instrumento de política económica, abandonando la concepción de considerarlo como un objetivo de la misma. Se tomaron medidas para que se coordinara la flotación del peso en congruencia con el resto de medidas de política económica. Sin embargo, el estacionamiento creado por la riqueza petrolera y la sucesión presidencial impidieron realizar los ajustes oportunos al tipo de cambio, por lo que a partir de 1978 el peso empezó a sobrevalorarse llegando al 28% en 1981, lo cual en un marco de libre convertibilidad fomentó la especulación cambiaria. En 1982 se realizaron sucesivas devaluaciones del peso y el primero de septiembre se decretó el control generalizado de cambios.

La política monetaria y crediticia estuvo orientada a estimular la actividad económica. La oferta monetaria registró, en el período 1977-1982, una tasa de crecimiento medio anual del 42.5%, producto de la monetización de activos internacionales y el financiamiento al gobierno federal: utilizándose el encaje legal y los Cetes como elementos de regulación monetaria. Por otra parte, se siguió una política de selectividad del crédito se canalizó a actividades primarias relacionados con el sector agropecuario y la producción de bienes básicos: 2.3% a la industria mediana y pequeña y 7.8% a la vivienda de interés social y de tipo medio.

La política fiscal mostró la estrecha relación existente entre

23.- Villarreal, René: op. cit., 1984, p. 412.

el gasto público y el ciclo gubernamental: durante el primer año de gobierno la dinámica del gasto es menor que en los cuatro siguientes y en el último año se experimentó una severa contracción. Expresado como proporción del PIB, el ingreso público pasó de 24.1% en 1977 a 30.4% en 1982, a una tasa de crecimiento medio anual del 51.8%. Sin embargo, fueron los ingresos provenientes del sector petrolero, venta de bienes y servicios e impuestos a la gasolina y Pemex, los que explican el incremento de la participación del ingreso público en el PIB: en el período 1977-1982 registraron una tasa de crecimiento del 88.9% medio anual, mientras el ingreso no petrolero lo hizo sólo al 39.1% anual. Además, el modesto incremento en los ingresos tributarios no petroleros del 36.9% anual, que implica una reducción en su participación relativa dentro del PIB del 10.1% en 1977 al 9.3% en 1982, se explica fundamentalmente por la mayor recuperación en tres renglones: el impuesto sobre la renta, el impuesto a la importación y el impuesto al valor agregado.²⁴

No obstante el notable crecimiento del ingreso público, dado el volumen de gasto realizado, el déficit del sector público también registró un incremento considerable. Entre 1977 y 1982 el déficit financiero del sector público creció un 25.3% en promedio anual: como proporción del PIB pasó del 6.7% en 1977 al 17.62% en 1982, lo cual es una proporción sin precedentes explicada por el profundo rezago fiscal existente tanto en materia tributaria como de precios y tarifas del sector parastatal, respecto al rápido crecimiento del gasto público. El déficit público se financió con crédito interno y externo: siendo el endeudamiento externo el principal instrumento para financiarlo: mientras en 1977 representaba el 45.6% del déficit financiero, en 1982 pasó al 78.8% del mismo.²⁵ Si se considera que el sec-

24.- Aquilera G., Manuel: op. cit., cuadros 10 y 13, pp. 241-242.

25.- Ibid., cuadro 13, p. 242.

tor público fue el mayor generador neto de divisas por la exportación de hidrocarburos, el endeudamiento en moneda extranjera obedeció fundamentalmente a la dinámica y dimensión de la demanda de dólares por parte de los particulares, quienes los utilizaron para transferir ahorros-liquidos al exterior, y por la magnitud del desequilibrio externo

La falta de mecanismos de supervisión del uso dado a los recursos presuruestrales propició la existencia de un elemento que desvió grandes volúmenes de recursos, que sirvieron para enriquecer ilegalmente a funcionarios públicos de diversas dependencias: este elemento fue el florecimiento de la corrupción. El sexenio lonesportillista se caracterizó por una acentuada corrupción dentro del aparato gubernamental: sobre todo en las dependencias encargadas de promover la producción agrícola, de hidrocarburos y las corporaciones policiaes.

Por último, una de las decisiones de política económica que tiene carácter de histórica fue la de nacionalizar la banca privada y establecer el control generalizado de cambios.

3.4 Canalización de los Recursos Crediticios.

En el período 1977-1982, la canalización de recursos crediticios a través de la banca en su conjunto registró una tasa de crecimiento medio anual del 10.6%: pasando de 472.2 miles de millones de pesos en 1977 a 842.6 miles de millones en 1982. Participó con el 36.5% del total la banca privada y mixta, el 27.3% la banca de desarrollo y el 36% restante el Banco de México: casi el 100% se dirigió al financiamiento del sector público. La canalización de créditos por la banca comercial y de desarrollo presentó las siguientes tasas de crecimiento medio anual entre 1977 y 1982: servicios, 17.8%; industria, 9.3; actividades primarias, 8.7; y comercio, 5.7%.²⁶

26.- Quijano, José Manuel. "El Financiamiento al Sector Industrial: diagnóstico y propuesta de política". Investigación Económica. 169, jul.-sep. de 1984, cuadro 3, p. 168.

Las actividades primarias (agricultura, ganadería, minería, silvicultura y pesca) recibieron el 15.6%, en promedio, de los recursos crediticios canalizados por la banca: como parte de los esfuerzos por lograr la autosuficiencia alimentaria, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida en el medio rural.

La actividad industrial recibió el 43.2%, en promedio, del crédito otorgado: siendo la producción de petróleo y generación y distribución de energía eléctrica las actividades que concentraron un mayor volumen del crédito: dentro del total de recursos crediticios canalizados a la industria, la industria petrolera incrementó su participación relativa del 1.4% en 1977 al 12.8% en 1982; mientras que la industria eléctrica pasó del 8.6 al 19.4%.

La actividad comercial concentró el 17% del total del crédito. El gobierno trató de que a través del comercio se estimulara y orientara la producción para garantizar la disposición oportuna de los bienes social y racionalmente necesarios:

El sector servicios recibió el 24%, en promedio, del total. Cabe destacar que éste fue el único sector que incrementó su participación relativa dentro del total de recursos crediticios otorgados por el sistema bancario: mientras en 1977 le correspondió el 20.2% del total, en 1982 alcanzó el 28.8% del total: siendo canalizados principalmente a la satisfacción de servicios públicos.²⁷

En el período 1977-1982 la cartera de créditos de la banca comercial fue: industria de la transformación, 24.5%; comercio, 24; comunicaciones, transportes y otros servicios, 20.5; actividades primarias, 10.6; construcción, 7.4; gobierno federal, estatal y municipal,

27.- Ibid., cuadros 1 y 2, pp. 162-163.

6: energéticos, 4: y vivienda de interés social %. Por otra parte, la cartera de crédito de la banca de desarrollo fue: energéticos, 17%; sector público, 45.6: industria de la transformación, 14.3: agropecuario, 12: y otros servicios, 10.9%.²⁸

El financiamiento otorgado por Nafinsa registró una tasa de crecimiento medio anual del 48%: pasó de 101 607 millones de pesos en 1977 a 858 866 millones en 1982, con las siguientes tasas sectoriales: industria manufacturera, 41.4% anual: industrias básicas, 40.6: obras de infraestructura, 17.4: y otras actividades, 32.2%. Las industrias básicas concentraron el 47.5% del financiamiento otorgado por Nafinsa, principalmente en energía eléctrica, hierro, petróleo y carbón; las obras de infraestructura el 24.6%; las manufacturas el 14.6%, concentrándose sobre todo en equipo de transporte: y otras actividades el 13.3%.²⁹ Esto manifiesta que también a través de Nafinsa se atendieron las prioridades del PGR.

4. Las Relaciones Económicas con el Resto del Mundo: 1976-1982.

Durante el sexenio del Lic. José López Portillo se acentuó un problema que se venía agudizando desde el período del "desarrollo estabilizador", denotando el esquema de crecimiento económico con tributación permanente y creciente al sistema financiero internacional. Al finalizar el sexenio, el expediente de recurrir al endeudamiento externo como elemento para mantener elevadas tasas de crecimiento económico, manifestó su carácter negativo, transformándose en un serio obstáculo al desenvolvimiento de la economía.

28.- SHCP: op.cit., p. 38.

29.- Nafinsa: "La Economía Mexicana en Cifras", México, 1986, cuadro 12.6, p. 282.

En el período 1977-1981 el déficit en cuenta corriente pasó de 1 506.4 millones de dólares a 12 544.3 millones, a una tasa de crecimiento del 66.8% medio anual. En 1982, tras las macroevaluaciones del peso y la restricción a la importación, el déficit externo se redujo a 4 878.5 millones de dólares. Entre los factores que explican este espectacular crecimiento del déficit externo, sobresalen: la ampliación de la demanda derivada del suze petrolero, que la planta productiva nacional no fue capaz de satisfacer; la política de liberalización comercial; el rezago cambiario; y el rápido crecimiento del pago de intereses de la deuda externa.

La contracción de la inversión privada y pública durante 1976 y 1977, redujo la capacidad de respuesta del aparato productivo a incrementos sustanciales de la demanda. El suze petrolero, con sus elevadas tasas de crecimiento económico registradas entre 1978 y 1981, implicó una ampliación escalonada de la demanda interna a la cual la planta productiva nacional no pudo responder oportunamente. Por lo que, fue necesario incrementar las compras al exterior de bienes de consumo, intermedios y de capital necesarios, estos últimos, para satisfacer la expansión de la economía.

A la dinámica de la demanda contribuyó también la política de liberalización comercial; sobre todo en lo que se refiere a la importación de bienes de consumo no duradero. La etapa durante la cual se registró un extraordinario crecimiento del ingreso de divisas, producto de las exportaciones petroleras, coincidió con la instrumentación de la política de racionalización del proteccionismo a través de la cual, se trató de imprimir mayor eficiencia a la industria enfrentándola a la competencia externa. Sin embargo, sin haber firmado la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) se llevó a cabo la liberalización comercial, lo cual implicó eliminar el proteccionismo sin tener la posibilidad de existir un trato igual a los países con los que se comercia. La política de liberalización comer-

cial fue aprovechada principalmente por las empresas transnacionales pues las filiales de las firmas transnacionales encontraron en la política de apertura externa la oportunidad de importar de sus matrices aquellas mercancías que no habían podido colocar en otros mercados, dada la recesión internacional.

A estos dos factores, se agrega el rezago cambiario: el cual se caracterizó por ser un fenómeno de simetría sexual entre 1970-1982: en los dos períodos de gobierno se acumuló una creciente sobrevaluación del peso, la cual fue reconocida y corregida en el último año del sexenio. A partir de 1978 el peso empezó a sobrevalorarse, hasta alcanzar márgenes del orden del 28.1% en 1981; tras las sucesivas devaluaciones de 1982, el margen de subvaluación fue aproximadamente del 16%, en promedio anual. Por lo tanto, el abaratamiento relativo de los bienes y servicios importados constituye un elemento decisivo en la trayectoria y dinamismo de las importaciones; además de que desalentó las exportaciones no petroleras y generó un incremento sensible de los gastos de turistas nacionales en el extranjero.

Por último, el peso por el uso del capital foráneo, directo e indirecto, utilizado para financiar el déficit de la balanza en cuenta corriente, se convierte progresivamente en un proceso circular y acumulativo que tiende a perpetuar el desequilibrio externo. Dentro de la balanza de factores, el peso de intereses de la deuda externa, fue el elemento determinante de agravamiento en la magnitud del déficit en cuenta corriente.

No obstante la expansión de las exportaciones de hidrocarburos, en el período 1977-1981, el déficit de la balanza comercial pasó de \$27.3 millones de dólares en 1977 a 4 086.7 millones en 1981, a una tasa de crecimiento medio anual del 38.0%. En 1982, producto de la recesión económica y la política de contracción de las importaciones, se logró un superávit comercial por 6 876.1 millones de dólares.³⁰

30.- Aguilera G., Manual: op. cit., cuadro 5, p. 230.

Esta creciente incapacidad del aparato productivo nacional para satisfacer la demanda interna de bienes, coincidió con un ambiente internacional adverso expresado en: el deterioro de los términos de intercambio de nuestras exportaciones tradicionales como café, algodón y minerales; agudización del proceso inflacionario en los países industrializados; crisis alimentaria mundial; y reforzamiento del proteccionismo comercial. Estos factores implicaron el encarecimiento de los bienes importados.

La balanza de servicios comerciales se caracteriza porque su comportamiento está en función del grado de sub o sobrevaluación del tipo de cambio. De esta forma, en la medida en que el peso se fue sobrevaluando, el superávit en la balanza de servicios comerciales se fue reduciendo hasta convertirse en un resultado deficitario: mientras en 1978 el superávit era de 1 369.3 millones de dólares, en 1981 se registró un déficit de 909.8 millones. No obstante, el saldo superavitario de la balanza de servicios comerciales financió el 6.4%, en promedio, de los egresos en cuenta corriente en el período 1977-1982.³¹

El déficit de la balanza de servicios financieros, o de factores, entró en un proceso circular y acumulativo a través del cual pasó de 1 932.6 millones de dólares en 1977 a 10 157 millones en 1982: a una tasa de crecimiento medio anual del 40.8%.³² Este extraordinario crecimiento se explica por el dinamismo que presentó el pago de intereses sobre la deuda externa, 41% anual; derivado del gigantesco crecimiento de la deuda externa, pública y privada, y del incremento de las tasas internacionales de interés. Además, el saldo deficitario de la balanza de servicios financieros adquirió una importancia cru-

31.- *Ibid.*, cuadro 6, n. 234.

32.- *Ibid.*, cuadro 7, n. 236.

cial respecto al déficit en cuenta corriente: en el período 1977-1982 representó el 130.3% del déficit en cuenta corriente.

El desequilibrio externo entró en una fase de retroalimentación, por lo que el crecimiento de la economía está acompañado y requiere de una deuda externa en continuo e ininterrumpido crecimiento. Sin embargo, el servicio de dicha deuda, pago de intereses más amortizaciones, se convierte en un serio obstáculo al crecimiento económico.

El déficit en cuenta corriente fue financiado con endeudamiento externo, cuyo servicio se convirtió en la causa principal del déficit corriente. Mientras en 1977 la deuda externa global ascendía a 29 894 millones de dólares, para 1982 surgió el 150 millones, con una tasa de crecimiento medio anual del 22.0%. Este impresionante crecimiento originó que la deuda externa global llegara a representar en 1982 el 84.6% del PIB; el servicio de la deuda externa global el 55.4% de las exportaciones de bienes y servicios, y el 16.5% del PIB. Así, el problema de la deuda se ha constituido en un serio obstáculo para lograr el crecimiento económico del país.³³

El ritmo de endeudamiento público no fue producto de las necesidades de divisas del propio sector público, pues sus necesidades de importación fueron considerablemente inferiores a sus ingresos por exportación de hidrocarburos. El volumen de crédito contratado por el sector público, sobre todo en el período 1980-1982, obedeció a la demanda de divisas de los particulares para realizar la importación de un creciente volumen de mercancías y servicios. Por otra parte, en la medida en que aumentaron las expectativas devaluatorias, la libertad cambiaria, permitió el enriquecimiento de los mismos a través de la especulación cambiaria: éste fue el factor que aceleró la crisis financiera de la economía mexicana de 1982.

33.- *Ibid.*, cuadro 16, p. 254.

5. El Desarrollo Institucional del Sistema Financiero:
La Nacionalización de la Banca.³⁴

El proceso de transformación del sistema bancario en banca múltiple, generó la desconcentración en la cúmula del sistema. En el período 1977-1981 las tres instituciones bancarias más grandes (Bancoamer, Banamex y Serfin) redujeron su participación relativa en la captación total del 58.4% al 53.3%. Por el contrario, los bancos pertenecientes al sector público, Internacional y Surex, y Comermex incrementaron notablemente su participación relativa dentro de la captación total.

En el período 1977-1982 se profundizó el proceso de transnacionalización del sistema bancario mexicano: esto facilitó y fomentó la transferencia al exterior de capitales, pero a su vez permitió la canalización de recursos financieros desde el exterior. De esta forma, el país vio crecer explosivamente su deuda externa con fondos que habrían donado al país como un giro bancario y que regresaron como préstamos para el gobierno, las empresas públicas y privadas y las Instituciones Nacionales de Crédito. En este proceso también participaron los bancos extranjeros: en 1979, 80 bancos transnacionales tenían instaladas oficinas de representación en México, y, aún cuando legalmente no podían participar en el mercado interno, dado que en el país operaba la libertad cambiaria, nada impedía que estas oficinas funcionaran como un contacto para recibir depósitos y conceder préstamos desde el mercado internacional.

La dolarización bancaria fue un proceso acelerado, porque quienes depositaban en dólares obtenían un doble beneficio: por la eleva-

34.- El contenido de este apartado está basado en el artículo de José M. Quijano, "La Banca Nacionalizada: antecedentes y consecuencias", La Banca Mexicana: pasado y presente: Ensayos del CIDE # 5

de tasa de interés y, dado el rezago cambiario, por la posibilidad de una macrodevaluación. Este proceso de dolarización y en general la especulación cambiaria, influyó determinantemente sobre el nivel general de precios, ya que generó expectativas de variación futura en los costos por la variación de la tasa de interés y el tipo de cambio. Los precios ya no se movieron por la variación real de costos, sino por las expectativas de su variación futura, con lo cual la inflación experimentó un cambio cualitativo.

En este marco, México se enfrentó por la actividad especulativa contra su moneda, además de haber impreso en ciclos especulativos que gobernaban el ritmo en la contratación de la deuda pública externa. Hacia fines de agosto de 1982 era impostergable romper esos ciclos especulativos. La especulación cambiaria desenfrenada y la fuga de capitales que amenazaban con desquiciar la economía fueron los detonantes de la decisión de racionalizar la banca privada e implantar el control generalizado de cambios el primero de septiembre de 1982.

Las empresas más grandes habían contraído pasivos con el exterior en forma intensa, por lo que los incrementos en las tasas internacionales de interés y las devaluaciones del tipo de cambio afectaron seriamente su situación financiera, traduciéndose esto en mayores presiones inflacionarias. Desde inicios de 1982 las empresas privadas se encontraban en un momento crítico, que amenazaba con paralizar por completo la planta productiva, por las dificultades para cumplir con sus pasivos. Por lo tanto, el Estado Mexicano tomó el control de los bancos cuando la industria privada se encontraba en una situación de estrangulamiento financiero, por lo que se nacionalizó la banca para sostener la planta productiva y el control generalizado de cambios se utilizó para romper los ciclos especulativos y efficientar el uso de los divisos.

CAPITULO VII

LA PROLONGACION DE LA CRISIS. EL RETORNO AL
CRECIMIENTO HACIA ATRÁS: 1982-1986.

"Sin entrar a los llamados 'factores perversos' del desarrollo industrial o el desarrollo agrícola, factores perversos que han venido acompañando a la expansión de la economía ... yo creo, en primer lugar, que hay una crisis seria del patrón de crecimiento y acumulación que ha seguido México ... Esta crisis del patrón de crecimiento está acompañada por un segundo aspecto fundamental que es una crisis de ideas: ante situaciones distintas -nacionales e internacionales-, México sigue insistiendo en el uso ortodoxo de los mismos instrumentos que han probado ya su ineficiencia en distintos lugares del mundo y en distintas circunstancias, el Cono Sur lo mismo que en Inglaterra."

Carlos Tello.⁹

"La del capitalismo es una historia de auge y decaimientos. La diferencia es que esta recesión (de los setenta) -la de los ochenta en el caso de México- ha sido deliberadamente fabricada por los gobiernos."

Paul Samuelson.¹⁰

1. La Política Económica Actual, ¿una política económica coyuntural equivocada?

El marco institucional constituido a partir de la Revolución Mexicana permitió alcanzar un crecimiento sostenido entre 1933 y 1981: aún cuando la economía presentó fluctuaciones, nunca tuvo que enfrentarse al crecimiento negativo. La crisis que vive hoy el país hace evidente que ese marco institucional ya no opera adecuadamente, pues fue incapaz de evitarla. Ahora, los responsables de la política económica no deben preocuparse tan sólo por ¿cómo tanto crecer?, sino en ¿cómo recuperar el crecimiento?

La crisis actual representa el punto culminante en un proceso de deterioramiento progresivo del modelo de desarrollo, en el cual la crisis implica cada vez mayores niveles de inflación y desequilibrios más pesados en las finanzas públicas y en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Al igual que sus dos antecesores inmediatos, Miguel de la Madrid heredó una economía en crisis y un sistema político debilitado. Sin embargo, el margen de maniobra fue más estrecho tanto en el plano económico como en el plano político, el "auge petrolero" del país pasó a la historia, existía una crisis de legitimidad política, medida de la desconfianza en el manejo de la economía y el efecto derivado de la racionalización del sistema bancario en 1982.

En cierta medida, los retos políticos a los que se enfrentó eran tan preocupantes y difíciles de resolver como los problemas financieros, por los efectos sociales derivados del programa de estabilización instrumentado que pudieron haber transformado la crisis económica en crisis política y social. Sin embargo, Miguel de la Madrid demostró una impresionante audacia política: en primer lugar, dada la magnitud alcanzada por el problema de la corrupción durante el sexenio anterior, hizo de la "renovación moral" uno de los principales instrumentos para dar credibilidad al gobierno; en segundo lugar, utilizó la libera-

lización política como válvula de seguridad para canalizar las presiones sociales generadas y acumuladas durante la aplicación del programa de estabilización económica: y en tercer lugar, aplicó inflexiblemente un programa de austeridad, atacó públicamente a los principales críticos de sus medidas y se proyectó una imagen de control firme.¹

Las características económicas más importantes al inicio del gobierno de De la Madrid fueron: absoluto estrangulamiento externo de la economía, aceleración del proceso inflacionario y desplome vertical de los niveles de actividad económica: en el plano internacional, reforzamiento del proteccionismo, desorden del sistema financiero internacional que se traduce en el prohibitivo problema de la deuda para los países en desarrollo y un estado generalizado de recesión. Además, se acentuó el hecho de ser heredero de dos gestiones gubernamentales postulentas de proyectos reorganizadores del país que culminaron en el fracaso de los mismos.

Desde la perspectiva gubernamental, la profunda crisis de 1982 derivó de dos tipos de factores. En el plano interno se responsabilizó a la expansión excesiva del gasto público y privado de las presiones inflacionarias, el déficit fiscal y el desequilibrio externo. En el plano externo, se consideraron la caída del precio internacional del petróleo a partir de julio de 1981, el alza de las tasas internacionales de interés y la contracción del sistema crediticio internacional, como los factores que determinaron la explosión de la crisis. Para atacar esta problemática, en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), se destacaron como prioridades el combate al

1.- Bayre A., Cornelius. "Economía Política de México en el Régimen de De la Madrid: austeridad, crisis como rutina, e inicios de recuperación". Investigación Económica 172, abril-junio de 1985, pp. 331-379. Facultad de Economía, UNAM.

déficit fiscal, el déficit externo y la inflación. La política de estabilización delineada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) considera esos objetivos de política económica y determina a la política fiscal, cambiaria y salarial como instrumentos de política para alcanzarlos.

La política fiscal adoptó tres medidas fundamentales: a) reducción del gasto público; b) incremento sustancial de la tasa al impuesto al valor agregado y en general de los impuestos al consumo así como combate a la evasión fiscal a través de reformas administrativas; y c) modificación radical de la política de precios y tarifas del sector público, expresada en un aumento del grado de ajuste de los mismos a la inflación pasada y un aumento de la frecuencia en la revisión de los mismos.

La política cambiaria consiste en establecer, tanto en el mercado libre como en el controlado, un "tino de cambio realista". Lo cual implica mantener un cierto grado de subvaluación del peso para estimular las exportaciones no petroleras y contraer las importaciones; elemento fundamental de la estrategia de crecimiento hacia afuera.

La política salarial es muy restrictiva, con una reducción del grado de ajuste de los salarios nominales a la inflación pasada con un aumento forzado en la frecuencia de las negociaciones de la tasa de salario mínimo. Esto ha generado una contracción drástica del salario real y del nivel de vida de la población.²

Sin embargo, el diagnóstico gubernamental y, por ende, la estra-

2.- Ros, Jaime. "Crisis Económica y Política de Estabilización en México". Investigación Económica 168, abril-junio de 1982, pp. 257-292. Facultad de Economía de la UNAM.

tería implementada para hacer frente a la crisis adolecen de límites visibles que impidieron cumplir con las metas en cuanto a nivel de inflación y tasas de crecimiento económico, entre otras. El FMI subestima la vulnerabilidad de la estructura económica frente a condiciones externas, como la evolución del mercado internacional del petróleo y del mercado financiero internacional: sobre los cuales se tiene muy poca incidencia. El alto grado de dependencia de las exportaciones petroleras con un mercado internacional de hidrocarburos altamente inestable, generó situaciones explosivas a las cuales el gobierno respondió con un mayor grado de austeridad y recesión.

La política antiinflacionaria se sustenta en que la inflación proviene de un exceso de demanda derivado del elevado volumen del gasto público y de ajustes salariales elevados que incrementaron los costos: lo que explica el carácter de la política fiscal y salarial. Sin embargo, en condiciones de elevada inflación como la registrada desde 1982, la formación de los precios pasa a depender en un alto grado de expectativas que se forman en base a variables clave en la economía: como pueden ser la tasa de interés y el tipo de cambio. Además, en la medida en que se profundiza en la política recesiva se incrementa la capacidad instalada ociosa, por lo que la inflación no se explica por un exceso de la demanda, sino más bien de la escasez de la oferta. La liberalización de precios y la apertura externa acentúan las presiones inflacionarias.

El reestablecimiento del equilibrio en el sector externo se basa en la política cambiaria y en la contracción de la demanda de importaciones. Considerando que las exportaciones de petróleo representan el grueso de las exportaciones, que el pago de intereses sobre la deuda externa ha sido el factor determinante en el agravamiento del déficit en cuenta corriente y que gran parte de las importaciones están rígidamente determinadas por las necesidades de operación de la planta productiva, así como expansión de la misma; el mantener

subvaluado el tipo de cambio, bajo estas circunstancias, pierde efectividad como instrumento de ajuste externo.

Los resultados obtenidos en la aplicación de la política de estabilización demostraron que el nivel de déficit fiscal y externo así como de la inflación, son sólo un aspecto de la crisis estructural que enfrenta el país, acentuada por los efectos de la crisis económica internacional.

Respecto a la crisis interna, ésta se ha expresado por el avortamiento del patrón de acumulación en la primera mitad de la década de los setenta al concluirse el ciclo de expansión industrial de la década anterior. La desaceleración industrial generó un grave deterioro económico global que alcanza su punto culminante en la crisis de 1976-1977. El descubrimiento y explotación masiva de los recursos petroleros permitió superar los problemas de balanza de pagos y reiniciar, a partir de 1978, el proceso de expansión económica. La escasa absorción de los excedentes petroleros por el sistema económico, dada la ausencia de políticas que garantizaran la transformación del acervo petrolero en fuentes más permanentes de riqueza industrial y agrícola, condujo a un breve e intenso período de auge económico que se caracterizó por un acelerado deterioro del comercio exterior no petrolero. Las desproporciones en el patrón de crecimiento y de comercio exterior, generadas por el carácter desequilibrado del auge y de las características de la estructura industrial prevaliente, condujeron a la conformación de un círculo vicioso en el cual el creciente déficit externo no petrolero tendió a ser financiado con la entrada masiva de capitales foráneos bajo la forma de endeudamiento público. Además, se agregó a este marco la aceleración del proceso inflacionario, el deterioro de las finanzas públicas y la sobrevaluación del peso.

La expansión petrolera, sin una adecuada articulación con el

resto de la economía, condujo a la retrodependencia. La especialización petrolera en el comercio internacional reprodujo fácilmente la restricción de balanza de pagos que buscaba corregir; por lo tanto, el crecimiento de la economía se volvió cada vez más dependiente de las exportaciones petroleras y más fácilmente ese crecimiento fue frenado por restricciones en la demanda internacional de hidrocarburos, que no podían ser superados por la política económica.³ El estado de recesión generalizada es la primer consecuencia del protagonismo de la expansión petrolera que acentuó los desequilibrios estructurales existentes y las tendencias de la economía internacional, a lo cual se agregaron los efectos contractionistas de la devaluación del tipo de cambio y de la deflación de la demanda interna generada por la política de estabilización instrumentada.

Por otra parte, la crisis actual de la economía mexicana coincide y se acentúa con la crisis internacional generalizada: ya que la crisis afecta tanto a países capitalistas industrializados y subdesarrollados como a las economías socialistas; lo que la retroalimenta. Por lo tanto, es posible que se dé una profunda reestructuración global; la cual supone alteraciones estructurales en el sistema de regulación de la economía mundial, las tecnologías predominantes y los mecanismos de financiamiento, entre otros. La crisis económica internacional se ha transferido a economías como la nuestra a través de tres mecanismos principalmente: el deterioro profundo de los términos de intercambio expresado en la disminución de los precios relativos de las materias primas; el alza en las tasas internacionales de interés seguida por una contracción del volumen de recursos financieros prestados; y un mayor proteccionismo comercial practicado por las economías desarrolladas. Sin embargo, dada la interdependencia internacional existente, la crisis de las economías periféricas "rebota"

3.- Ibid., pp. 158-161.

nuevamente a las economías desarrolladas: pues aquellas para reducir sus elevados déficits externos contraen las importaciones, las cuales realizan en buena parte a las economías desarrolladas.

Respecto a la reestructuración global de la economía mundial, el gobierno planteó la necesidad de insertar a la economía mexicana dentro de ese proceso. En las economías desarrolladas se está dando una revolución tecnológico-industrial caracterizada por el ahorro de energía y la robotización de las industrias, la sustitución de materiales y la conversión de procesos mecánicos a microelectrónicos; que está determinando la conformación de una nueva división internacional del trabajo, así como la profundización de la crisis en las economías periféricas. México no puede quedar fuera de este proceso, pero requiere de realizar cambios estructurales en su aparato productivo, sus sistemas de organización y sus formas de financiamiento. A estas necesidades el gobierno respondió con el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior: en éste se plantea la necesidad de superar los problemas a través de cambios estructurales y de la reconversión de industrias maduras, con el propósito de lograr un aparato productivo eficiente, integrado y articulado al interior, y competitivo en el exterior.

La estrategia de cambio estructural planteada por el gobierno de De la Madrid consiste en impulsar aquellas ramas en las cuales ya se ha agotado el proceso de sustitución de importaciones, pero que cuentan con una amplia y creciente demanda final: lo que implica dar prioridad a las ramas productoras de bienes básicos y a la industria de la construcción que aportan la mitad de la producción industrial, absorben tres cuartas partes del empleo del sector y en ellas actúan el 60% de las empresas medianas y pequeñas.⁴

4.- Villarreal, René. "En la Hora del Cambio". Ponencia presentada en el debate sobre "La Crisis en México/III", Revista Nexos # 69, n. 40, México D.F., septiembre de 1983.

1.1 La Política de Estabilización: buenos resultados o monetarismo en época de depresión?

La política de estabilización aplicada a la economía mexicana durante la crisis de los ochenta comprende dos etapas: la primera de julio de 1981 al 31 de agosto de 1982, se caracteriza porque durante ella se utilizó una política fiscal restrictiva y la devaluación del peso, como sus principales instrumentos: el primero de septiembre se abandona esta estrategia, se adopta el control de cambios y se racionaliza el sistema bancario privado. La segunda etapa inicia con el nuevo gobierno y se prolonga hasta la fecha, la estrategia es reconocida con el FMI lo que le impone un carácter más ortodoxo.

En el convenio de facilidades ampliada firmado entre el gobierno mexicano y el FMI, en noviembre de 1982, se establecieron los lineamientos que regirían la política de estabilización aplicada por el nuevo gobierno. En la medida en que el programa de ajuste fue concebido como una disminución de la demanda agregada, en la Carta de Intención y el Memorándum Técnico de Entendimiento, se establecieron los siguientes compromisos: reducir el déficit financiero del sector público (como proporción del PIB) de 17.63% en 1982 a 8.5% en 1983, 5.5 en 1984 y 3.5% en 1985; limitar el endeudamiento público externo a 5 mil millones de dólares en 1983, reduciendo el mismo como proporción del PIB en los siguientes dos años; aumentar las reservas netas del Banco de México en 2 mil millones de dólares a finales de 1983; restringir el crédito neto al sector público por parte del Banco de México; reducir el arado de protección arancelaria; disminuir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (como proporción del PIB) del 2.6% en 1982 a 2.2% en 1983, 1.8 en 1984 y 1.2% en 1985; reducir la tasa de inflación a fin de ese año de 100% en 1982 a 55% en 1983, 30% en 1984 y 15% en 1985; y recuperar la capacidad de crecimiento de la economía pasando de tasas de crecimiento del PIB de 0% en 1983 a 3% en 1984 y 6% en 1985.⁵

Cuadro J.

México: Producto Interno Bruto. (1960-1967).

Año	Millones de pesos de 1960	A precios corrientes	Índice de precios implícito
1960	4 470 077	4 470 077	100.0
1961	4 862 219	6 127 632	126.0
1962	4 831 689	9 797 791	202.8
1963	4 628 937	17 878 720	366.1
1964	4 706 050	29 471 575	614.1
1965	4 919 905	47 402 549	963.1
1966	4 725 277	79 353 450	1 679.5
1967	4 702 936	195 614 485	4 082.2

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

Durante el primer año de aplicación del programa de estabilización definido en Plan Nacional de Desarrollo, el PIB presentó la más severa contracción (-4.2%) desde 1932 cuando fue de -14.9. Como es lógico, después de cinco décadas de continuo crecimiento económico, un segundo año de recesión derivó serios efectos sobre la producción, la inversión, la capacidad productiva, el empleo y la distribución factorial del ingreso.

El PIB de 1963, a precios de 1960 se situó 3.5 puntos porcentuales por arriba del correspondiente a 1960, al pasar de 4 470 077 millones de pesos a 4 628 937 millones; la industria manufacturera y de la construcción fueron las actividades que presentaron las más severas contracciones: de -10 y -18.6%, respectivamente, en comercio

5.- "Certe de Intensión de México al FMI", diciembre de 1962; en Programa Económico, Bancomer.

con el registrado en 1982. En el caso de las manufacturas este comportamiento se explica por la escasa disponibilidad de divisas y la contracción de la demanda; mientras que el comportamiento de la industria de la construcción se explica fundamentalmente por la reducción del gasto público. Dentro de la industria manufacturera, las ramas productoras de bienes de consumo duradero y bienes de capital recintieron en mayor medida la recesión: los niveles de producción alcanzados a fines de 1983 son comparables con los obtenidos en 1977. Por lo tanto, es evidente el considerable incremento del coeficiente de la capacidad instalada ociosa existente a fines de 1983: lo que presionó sobre el nivel de inflación al incrementar los costos de mantenimiento y afectar la situación financiera de las empresas.

La tasa de desempleo abierto se incrementó del 8% en 1982 al 12.6% de la PPA en 1983. Esta situación es más grave si se considera el problema del subempleo y el desempleo oculto. La caída en el empleo se explica por la contracción observada en la producción en 1982 y 1983, así como por el crecimiento natural de la fuerza de trabajo (3.8% en la década de los ochenta) dada la incorporación de las generaciones que nacieron en los años sesenta, cuando el país tuvo una de las tasas de crecimiento demográfico más altas del mundo. Los sectores donde fue más evidente la caída del empleo fueron la construcción, manufacturas y comercio.

Durante 1983, el principal problema de las empresas fue de carácter financiero, producto del incremento en la capacidad ociosa instalada, derivado de la recesión, y el incremento de los costos financieros. Tanto en el mercado interno como en el externo, se incrementó considerablemente el costo del crédito por el alza en las tasas de interés. Ante esta situación, el gobierno promovió un programa de reconstitución financiera de las empresas, con objeto de proteger el empleo y la planta productiva: este programa comprende la renegociación de la deuda privada externa a través del Fideicomiso para la

Cobertura del Píesso Gambirrio (FICORCA), la traslación del aumento de costos a precios de venta y la contracción del salario real.⁶

Respecto a los tres objetivos del programa de estabilización, abatir la inflación, el déficit público y externo, los resultados durante el primer año de gobierno fueron los siguientes. La contracción de la economía indujo una ligera desaceleración de la inflación, respecto a la registrada en 1982; siendo del 80%, lo que significó el incumplimiento del compromiso con el FMI. Los principales elementos que presionaron sobre el nivel de precios fueron: el aumento de los precios de los bienes y servicios del sector público y el aumento de las tasas de interés. El déficit financiero del sector público representó el 8.7% del PIB, sólo 0.4% superior al propuesto al FMI; lo cual se logró a través de una reducción espectacular en la inversión pública, 36% menor a la realizada en 1982, y una reducción menos intensa en el gasto corriente (11%); el gasto público federal se redujo, en términos reales, en un 13%; fueron incrementados prácticamente todos los precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público: se redujeron los subsidios a una amplia gama de productos (alimentos y bienes de consumo básico); y elevaron considerablemente los impuestos, sobre todo los aplicados al consumo. En el caso del sector externo, el sobrecumplimiento de las metas es notable: en lugar de un déficit en cuenta corriente del orden del 2.2% del PIB, se obtuvo un superávit de una magnitud similar, derivado de la drástica reducción de las importaciones (en un 42%), superior a la programada, dada la contracción excesiva de la economía.

El enfoque financiero que le dió el gobierno de De la Madrid

6.- Taller de Coyuntura. "Dos Años de Pacesión: sus consecuencias y perspectivas". Investigación Económica 160, julio-septiembre de 1984, pp. 267-285. Pac. de Economía, UNAM.

a la crisis, se fundamenta en su propósito de generar un excedente que le permitiera consolidar la deuda interna y externa. El servicio de la deuda para 1983 era superior al ingreso de divisas previsible; por lo que la reestructuración de la deuda apareció no como una opción, sino como una insoslayable necesidad. En 1983 se reestructuró las obligaciones del sector público con la banca comercial internacional con vencimiento entre agosto de 1982 y fines de 1984, y una buena parte de la deuda privada a través de Ficorca: éste es un instrumento federal para rescatar a las empresas privadas en los pagos a sus acreedores externos, y en la compra adelantada de dólares para disminuir los efectos de posibles movimientos en el tipo de cambio. La reestructuración de la deuda externa gubernamental y privada, promueve un respiro al extrarregulamiento financiero existente en la economía, sin embargo, sólo pospone el cumplimiento de las obligaciones, por lo que el problema sigue vigente.

En 1984 el PIB, a precios de 1980, volvió a registrar una tasa de crecimiento positiva, del 3.6% (superior a la programada): comportamiento seguido por todos los sectores productivos, siendo mayor el dinamismo del producto durante el último trimestre del año. El sector primario creció 2.4% anual: el sector industrial, 4.3%, 2% en el primer trimestre y 8.9% en el último trimestre: la generación y distribución de energía eléctrica, 7%; transporte, almacenamiento y comunicaciones, 5.7%. Destaca el crecimiento de la industria manufacturera de 4.7% durante el año, como reflejo del mejoramiento registrado en todos los componentes de la demanda global; sobre todo por el dinamismo presentado por las exportaciones no metroleras. El crecimiento alcanzado en los subsectores fue: bienes de consumo duradero y capital, 8.9%; bienes intermedios, 7.2%; y bienes de consumo no duradero 2.6% anual.

El índice general de precios al consumidor (de diciembre a diciembre) alcanzó el 59.2%; 20% menor a la registrada en el año ante-

rior, pero muy por encima del compromiso establecido con el FMI. La política de contención salarial y de austeridad en el gasto público para lograr reducir el índice inflacionario fue muy importante: sin embargo, fue considerable la presión ejercida sobre el nivel de precios por la política de actualización de los precios y tarifas del sector público y el alza en las tasas de interés.

El déficit financiero del sector público equivalió al 7.4% del PIB, casi 2% por encima de lo establecido en el convenio firmado con el FMI. Con objeto de avanzar en el saneamiento de las finanzas públicas, se actualizaron los precios y tarifas del sector público eliminando el control a que estaban sujetos algunos de ellos, se mantuvo la austeridad en el gasto público y reforzaron los sistemas de administración de la recaudación fiscal. Sin embargo, las desviaciones respecto al presupuesto original se ubicaron principalmente en los renglones de: pagos de intereses y gastos de la deuda, participaciones a estados y municipios, y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

En 1984 las transacciones realizadas con el resto del mundo registraron saldos positivos: tanto la balanza comercial como la cuenta corriente tuvieron saldos superavitarios, de 12 799 y 3 967 millones de dólares, respectivamente. Además, las reservas internacionales del Banco de México aumentaron a 8 134 millones de dólares al final del año. El comportamiento favorable de la cuenta corriente se explica por el bajo nivel de importaciones, la expansión de las exportaciones no petroleras y el efecto positivo de la renegociación de la deuda al implicar un menor volumen de recursos destinados al cumplimiento del servicio de la deuda. Las exportaciones no petroleras fueron incentivadas por: la recuperación económica de los países industrializados; el nivel deprimido de la demanda interna; el tipo de cambio subvaluado; y la entrada en operación de varios proyectos orientados exclusivamente a la exportación.

Por último, durante 1984 se averzó considerablemente en la reasociación de la deuda externa, lográndose la reestructuración de 48 700 millones de dólares de deuda pública.⁷

El año de 1985 marca el inicio del fracaso de la política de estabilización promovida por el PMJ. Durante los primeros meses del año se mantuvo el dinamismo de la economía registrado en el último trimestre de 1984. La aceleración del crecimiento observado en este período se explica por el fortalecimiento de la demanda doméstica, derivada del efecto favorable generado por los incentivos fiscales otorgados a la nueva inversión, la reactivación del gasto público y la adecuada disponibilidad de financiamiento mantenida hasta el primer trimestre del año. Sin embargo, desde la perspectiva gubernamental se hacía necesario enfriar a la economía, pues la aceleración del crecimiento estaba agudizando rápidamente los desequilibrios que la política económica planteaba resolver: déficit fiscal, déficit externo e inflación.

En 1985 el PIB tuvo por segundo año consecutivo una tasa de crecimiento positivo, de 2.6%, siendo notable el dinamismo de la economía durante el primer trimestre del año y la desaceleración del mismo en el resto del año. El sector más dinámico fue el sector industrial, aheaded en el crecimiento registrado en la industria manufacturera y de la construcción en el primer cuatrimestre del año; a lo largo del año el sector industrial registró un crecimiento promedio del 5.1%. El sector agrícola creció a una tasa del 3.5%, inóvuido por las acciones instrumentadas para revertir los términos de intercambio entre las actividades primarias y el resto de la economía, así como por la política crediticia y de aseguramiento agrícola publicada y la conjunción de condiciones climatológicas propicias. La producción

7.- Banco de México. "Informe Anual del Banco de México, 1984."

manufacturera registró durante el primer cuatrimestre de 1985 una tasa de crecimiento del 8.3%; sin embargo, en el resto del año descendió a sólo el 4.5% en el último trimestre del año, como producto de la contracción acelerada de la demanda y de la restricción de la liquidez del sistema financiero.

Durante 1985 la política de estabilización empezó a dar signos de ineficiencia para resolver los problemas de la economía mexicana; pues a pesar de mantenerse la política de austeridad, los tres principales desequilibrios que planteaba resolver (déficit fiscal, déficit externo e inflación) dejaron de dar muestras de mejoría, después de dos años de "éxitos monetaristas en época de depresión".

La inflación, de diciembre a diciembre, alcanzó el 63.7%. En los primeros meses del año las presiones inflacionarias derivaron de la incapacidad del aparato productivo para satisfacer el crecimiento de la demanda. En el resto del año se agregaron la especulación cambiaria, la actualización de los precios y tarifas del sector público, la elevación de las tasas de interés internas y externas, y los efectos de los sismos de septiembre. Es decir, a pesar de la política de moderación salarial y contracción del gasto público, el nivel general de precios volvió a superar la tasa registrada en el año anterior.

La política fiscal comprendió medidas sumamente drásticas tendientes a continuar cerrando la brecha entre el ingreso y el gasto público, el ser considerada por el gobierno como la condición necesaria para abatir la inflación. Sin embargo, el déficit público genera presiones inflacionarias a través de la forma como se financia, no por la magnitud del mismo: el déficit público había caído en un círculo vicioso en el cual la contratación de deuda para su financiamiento se transformó en un elemento de presión sobre el mismo déficit, por el servicio de la misma; por lo que la reducción del déficit no garantiza el abatimiento de la inflación.

Del lado de los ingresos, existieron circunstancias adversas, tanto internas como externas, que provocaron que los ingresos presu-
mestales redujeran su magnitud como proporción del PIB: de 32% en
1984 a sólo 30.3% en 1985. No obstante que los ingresos tributarios
no petroleros, superaron las metas presu-
mestales, dada la eroción
inflacionaria de la base gravable del impuesto sobre la renta de las
empresas y las acciones encaminadas a estimular la inversión privada,
se deterioraron en términos reales: lo mismo sucedió en materia de
precios y tarifas, ya que a pesar de los ajustes realizados, en la
medida en que la inflación fue mayor a la prevista, existió un deter-
rioro en términos reales. En el plano externo, la evolución desfavo-
rable del mercado internacional del petróleo generó serios obstáculos
para colocar los volúmenes de exportación propuestos: además de for-
zar la reducción del precio de exportación en dos ocasiones durante
el año, calculándose la pérdida en 1 300 millones de dólares.

Del lado del gasto, frente a la evolución adversa del mercado
internacional del petróleo que implicó un menor ingreso, y de la ma-
yor carga de intereses, el gobierno federal decidió profundizar el
proceso de reducción del gasto público. El gasto corriente fue abati-
do mediante la reducción de estructuras del gobierno federal y del
sector paraestatal, lo que comprendió la desaparición de 15 subsecre-
tarías de Estado, 50 direcciones generales, así como un buen número
de contralorías y coordinaciones generales; además de la "desincorpo-
ración" de entidades del sector paraestatal. Esta política se siguió
bajo el argumento de buscar mayor eficiencia del aparato gubernamen-
tal; entre febrero y julio de 1988 se redujo el gasto público en 850
mil millones de pesos, lo que implicó la supresión de por lo menos
65 mil plazas en el sector público. La reducción del gasto de inver-
sión comprendió la cancelación o suspensión de proyectos de baja
prioridad.

No obstante estas medidas, las necesidades totales de recursos

financieros del sector público, es decir, el déficit financiero neto más los intereses devengados pendientes de registro, equivalieron al 9.6% del PIB. Tanto el déficit económico como el déficit presupuestal incrementaron su participación relativa dentro del PIB entre 1984 y 1985; de 6.4 a 8.2% y de 5 a 7.3%, respectivamente. El crecimiento del déficit público se explica por la presión que ejerció el pago de intereses, tanto internos como externos, dado el incremento de las tasas de interés de las mismas; en el caso de las internas derivadas de las medidas tendientes a reducir la liquidez del sistema financiero. En 1985, el 37.5% del presupuesto se destinó al servicio de la deuda, interna y externa.

Por otra parte, los resultados en las cuentas con el exterior manifestaron un deterioro sensible en relación a la evolución de los tres años anteriores; tanto la balanza comercial como la cuenta corriente de la balanza de pagos registraron reducciones en sus superávits. El deterioro generalizado de los términos de intercambio comercial con el exterior; principalmente de los productos primarios de exportación como petróleo, gas natural, productos agropecuarios y pesqueros, minerales y fibras textiles, que representan el 70% del total exportado, influyeron determinadamente en el comportamiento de las cuentas con el exterior. Este problema se agrava continuamente, dado el ambiente general de incertidumbre derivado de la disminución en el ritmo de crecimiento de las economías industrializadas, el proteccionismo aplicado en los grandes mercados del mundo y la menor disponibilidad de nuevos financiamientos externos.⁸

El repunte de la economía mexicana registrado durante el primer

8.- Presidencia de la República. SPP. "Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1986", noviembre de 1985.

semestre del año, implicó un acelerado crecimiento de la demanda; reduciéndose la oferta exportable y forzando el crecimiento de las importaciones. Esto demostró que el mejoramiento en la cuenta corriente registrado durante los tres años anteriores se debía a la contracción brusca de la economía, y, por lo tanto, de las importaciones; pero que al retomar nuevamente el crecimiento económico este mejoramiento tendería a desaparecer, dado el alto grado de dependencia externa que tiene la economía.

A esta situación se agregaron los efectos de los sismos de septiembre: que repercutieron en una menor actividad turística.

Para enfrentar el comportamiento contrario al esperado en las relaciones económicas con el exterior durante el primer semestre de 1985, el 24 de julio (dentro de un paquete global de política económica) el gobierno federal decidió acelerar el proceso de sustitución del permiso previo de importación por un sistema arancelario moderno. Con esta medida se pretendió obligar a los productores nacionales a alcanzar mejores niveles de productividad y eficiencia al enfrentarlos a la competencia externa, así como fortalecer el combate a la inflación. En septiembre de 1985, de las 8 077 fracciones del Impuesto General de Importación, 7 168 no requerían del permiso previo.

Durante 1986 se profundizó aún más la crisis estructural de la economía mexicana. El PIB, a precios de 1980, disminuyó en un 3.9%, producto del alto grado de dependencia externa que tiene la economía y de la política recesionista aplicada para enfrentar la grave situación económica internacional. Entre diciembre de 1982 y diciembre de 1985, el precio internacional del crudo cayó en un 16%; después de la brusca caída ocurrida en febrero de 1986, el precio promedio del crudo mexicano representó sólo el 46.6% del nivel promedio que tuvo en 1985: 11.8 dólares por barril. Además, dada la contracción del volumen de exportación de petróleo y productos petroquímicos, el incre-

so de divisas por este tipo de exportaciones se redujo en 8.5 miles de millones de dólares: lo que equivalió al 6.7% del PFR. A esta situación se agrega la nula disponibilidad de financiamiento externo que se prolongó durante casi todo el año.

La producción en el sector industrial cayó 5.3%, y a excepción de la producción y distribución de energía eléctrica que presentó una tasa de crecimiento positiva, la contracción fue generalizada. La producción manufacturera fue 4.6% menor a la alcanzada en 1985: la de bienes de consumo no duradero, -2.4%; bienes de consumo duradero, -3%; bienes intermedios, -4.0%; y los bienes de capital, -5%. De igual forma, a pesar del programa de reconstrucción habitacional implementado tras los sismos de septiembre de 1985, la construcción cayó en un -12.4% en 1986 respecto a 1985. En el sector agropecuario la producción cayó el 4.2% por la disminución de la superficie cultivada en los dos ciclos agrícolas, así como por las condiciones climatológicas adversas que afectaron seriamente la producción de maíz y sorgo. La minería experimentó una contracción del 5.1% durante 1986, en virtud de la importancia que tiene dentro de esta actividad la extracción de petróleo.

Durante 1986 el proceso inflacionario se desbordó, al alcanzar el 105.7%; el más alto nivel de inflación en la historia económica del país hasta ese año, con lo que quedó demostrado, en los hechos, la ineficiencia de la política antiinflacionaria aplicada por el gobierno de Miguel de la Madrid. A esto contribuyeron varios factores. En primer lugar, el incremento sustancial de las tasas internas de interés que afectaron seriamente los costos financieros de las empresas; además del efecto depresivo sobre la oferta al desalentar la producción. En segundo lugar, la actualización de los precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público que se elevaron en promedio 2.6 puntos porcentuales más que el índice nacional de precios al productor. En tercer lugar, la inflación importa-

de dejó el proceso de liberalización comercial y la política de sub-
valuación del peso frente al dólar.

En julio de 1986, se dió a conocer el Programa de Aliento y
Crecimiento (PAC) a través del cual se planteó atacar la grave situa-
ción económica. Una de las acciones iniciales del programa fue la ne-
gociación con los acreedores externos; lográndose la ampliación sus-
tancial de los plazos de alrededor del 70% de la deuda externa total:
la sustitución de la tasa "prima" por la "libor" como referencia; la
negociación de recursos por 12 mil millones de dólares y un fondo con-
tingente por 2.5 miles de millones de dólares, como protección ante
la eventualidad de disminución en el precio internacional del petró-
leo y la ausencia de recuperación económica a partir del primer tri-
mestre de 1987.

El PAC planteó como medio para reducir las necesidades crediti-
cias del sector público, una política fiscal que permitiera promover
una mayor eficiencia en la asignación de los recursos: la combinación
de modificaciones a la estructura del sistema tributario, ajustes en
los precios y tarifas de las empresas del sector público y la disminu-
ción del gasto público en relación al PIB. Además, contempló intensi-
ficar la instrumentación de la política de cambio estructural en
el área de gasto público, fundamentalmente en el renglón de "desin-
corporación" de empresas y organismos públicos consistente en la ven-
ta, transferencia, fusión y/o liquidación de empresas y organismos
públicos no prioritarios o estratégicos: a través de la cual el núme-
ro de éstas se redujo de 1 155 en diciembre de 1982 a sólo 697 en ju-
lio de 1986.

Durante 1986 se observó una mayoría en los ingresos tributarios
y no tributarios, distintos a los generados por Pemex. Los primeros
aumentaron debido a los diversos ajustes fiscales que contrarresta-
ron el efecto negativo de la caída en la actividad económica y de la

inflación sobre la recaudación; y los no tributarios al hecho de que los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público se elevaron en promedio 2.6 puntos porcentuales más que el índice nacional de precios al productor. En lo que se refiere a los gastos públicos, se mantuvo una estricta disciplina en el ejercicio del presupuesto. El gasto programable de inversión del sector presupuestal (es decir, por el que se adquiere una obligación) cayó 6.7% en términos reales: la inversión en 17% y el gasto corriente en 9%. Sin embargo, la aceleración de la inflación hizo que la tasa de interés nominal implícita pagada sobre la deuda pública en moneda nacional se incrementara considerablemente; por lo que la participación en el PIB del gasto público por concepto de intereses se incrementó 4.6 puntos porcentuales. Este incremento del peso de intereses, aunado al deterioro del superávit económico primario por la caída de los ingresos petroleros y una reducción de 0.5% del PIB en el rubro intermediación financiera, provocaron que la proporción en el PIB de los requerimientos financieros del sector público se elevara de 9.6% en 1985 a 16.3% en 1986.

Por otra parte, respecto al saldo en las cuentas con el exterior se resintió la crisis del mercado mundial del petróleo; ya que el valor de las exportaciones petroleras en 1986 fue menor en \$ 460 millones de dólares en relación al año anterior, el superávit de la balanza comercial se redujo de \$ 452 millones de dólares en 1985 a sólo \$ 599 millones en 1986. La contracción del ingreso de divisas por concepto de exportación de hidrocarburos fue contrarrestada parcialmente a través de la política cambiaria, que fomentó las exportaciones no petroleras y la contracción de la demanda interna; en 1986 el valor de las exportaciones no petroleras aumentó 2 827 millones de dólares en relación al volumen alcanzado en 1985, mientras que la importación de mercancías disminuyó en 1 780 millones de dólares.

La cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de un saldo su-

paraviterio por 1 237 millones de dólares en 1985 a uno deficitario por 1270 millones de dólares en 1986. No obstante de que el exceso de divisas por concepto de intereses de la deuda se redujo 18%, respecto al año anterior, al disminuir en 2.03 puntos porcentuales la tasa de interés promedio pagada por la deuda externa.⁹

Por lo tanto, en 1986 la economía mexicana profundizó su crisis estructural que estalló en 1982 y se restó desde el período del "desarrollo estabilizador". Esta crisis estructural a la cual el PEM restó una política económica inadecuada, ya que tras un breve período de buenos resultados financieros en época de depresión, al presentarse una ligera recuperación de la economía se cae nuevamente en una crisis aún más profunda. Sólo que ahora no se puede seguir argumentando que la inflación, elemento fundamental de expresión de la crisis, sea producto del exceso de demanda: pues tanto el gasto público como el privado se han contraído considerablemente, y disminuir aún más la demanda efectiva reduciría el nivel de vida de la población hasta extremos en los cuales la crisis económica podría llevar a una crisis política de serias consecuencias. La política de ajuste ha provocado represiones productivas de notable profundidad: por lo que la clásica conseja de Keynes en el sentido de que en el largo plazo todos estaremos muertos, puede ser reformulada diciendo que para países como el nuestro, en el corto plazo todos estamos ya casi muertos, ya que las políticas de ajuste han agravado la agonía.

2. La Propuesta Social ante la Crisis.

Desde el movimiento obrero organizado ha sido muy fructífera la elaboración de alternativas de política económica; desde hace ya más de una década. En abril de 1975, la "insurrección sindical" pluti-

9.- Banco de México. "Informe Anual del Banco de México, 1986".

da en torno a los electricistas democráticos (Tendencia Democrática del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana), dió a conocer un documento al que se le conoce como la Declaración de Guadalajara: el cual es más que sólo un programa sindical, va que plantea una serie de medidas tendientes a reorientar la economía nacional bajo un sentido popular y antiimperialista. Dentro de este tipo de planteamientos programáticos se encuentra también los elaborados por: el Frente Nacional de Acción Popular (1976) y el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México, "La situación económica del país y los trabajadores. Programa de lucha en contra de la austeridad. Plan de Acción Sindical", 1979. La crítica fundamentada a la crisis económica, así como a la política gubernamental para enfrentarla, se ha realizado también desde el sindicalismo oficial, destacando el planteamiento elaborado por el Sindicato Mexicano de Electricistas (1978): además está contenido en el "Manifiesto a la Nación -por una nueva sociedad", elaborado por los diputados del sector obrero del Partido Revolucionario Institucional dado a conocer en octubre de 1979.¹⁰

Es decir, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, el movimiento obrero ha forjado un consenso en torno a la necesidad de reorientar la política económica del país. Antes del estallamiento de la crisis y durante ésta se ha delineado una estrategia, cuyo principal elemento es la insistencia sobre la necesidad de cambiar la forma de desarrollo, dado el agotamiento del modelo de desarrollo del país.

La Política Nacional Alternativa, delineada dentro de las fuer-

10.- Trejo Delarbe, Paúl y Woldenberg, José. "Los Trabajadores ante la Crisis". Lecturas # 30 del Fondo de Cultura Económica, México-1981.

zas populares, toma como objetivo fundamental cambiar el modelo de desarrollo: deo que sus sonortes tradicionales como la deuda externa, el proteccionismo estatal a la empresa privada, la contención salarial, la transferencia neta de recursos de la agricultura a la industria, y la mediatización y corporativización del descontento social, sólo han producido costos económicos, políticos y sociales cada vez más graves. Al adótar una nueva forma de desarrollo para el país, se debe poner a la cuestión social como eje central de la transformación: considerando que la mayoría de la población aún no está en posibilidad de satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas, situación que se agrava durante la crisis económica y a través de las políticas de ajuste monetarista.

Esta nueva forma de desarrollo implica necesariamente la construcción de una nueva sociedad rural, entendida ésta como un conjunto estructurado de relaciones sociales y productivas que permitan al campo superar su estado de atraso, proporcionen a la población rural mejores condiciones de vida que la motiven a permanecer ahí y estimulen la producción de alimentos básicos. Dentro de este conjunto de relaciones sociales y productivas destacan, el manejo adecuado de la política de precios relativos entre el sector agrícola y el resto de la economía, enmarcada dentro de una política agrícola que estimule preferencialmente a la agricultura de temporal sin descuidar la producción para la exportación, y la adóción de formas colectivas de trabajo, acordes con las características propias de cada región, que les permite la comercialización directa de sus productos.

La satisfacción de las necesidades sociales básicas implica además, la realización de un amplio y conciente programa de descentralización, tanto social como territorial, de la producción de bienes, prestación de servicios y de la forma de organización de los diferentes sectores sociales. Al colocar en el centro de la nueva estrategia de desarrollo a la cuestión social no se debe pensar sólo en la reali-

zación de una redistribución más o menos profunda del ingreso y la ampliación de los derechos sociales de las mayorías (nutrición, salud y vivienda): sino sobre todo en la aplicación de una estrategia con un carácter productivo. Al expandir la capacidad de consumo de bienes y servicios básicos de la población, se debe expandir también la capacidad interna de producción de esos bienes y servicios. Por lo tanto, es fundamental la realización de una reestructuración productiva tendiente a lograr una adecuación dinámica y progresiva con las nuevas capacidades de demanda de las mayorías, que implica la nueva estrategia de desarrollo: es decir, la creación de demanda efectiva y la inversión productiva deben ser un proceso dinámico y articulado.

La reestructuración productiva debe tener un carácter global: pero empezar por los dos sectores fundamentales. El sector agropecuario tendrá que orientarse a lograr la autosuficiencia alimentaria básica, enmarcada dentro de la construcción de la nueva sociedad rural. Por otra parte, considerando que la crisis estructural de la economía mexicana se explica por el comportamiento del sector industrial, se requiere otorgar alta prioridad a la reconversión y ampliación diversificada de la estructura industrial. Dentro de la reestructuración productiva del sector industrial ocuparía un lugar preponderante el desarrollo de un sector productor de bienes de capital que garantice la autosuficiencia nacional en los rubros fundamentales que dan solidez a la nueva estrategia de desarrollo: entre los que destacan: los relacionados con la producción agrícola, la transformación agroindustrial, la industria alimentaria, el transporte colectivo, la salud pública y la construcción habitacional; además, establecer adecuadamente las ramas que permitan al país competir como exportador de manufacturas.¹¹ Es decir, la nueva estrategia de industrialización de-

11.- Cordera Campos, Rolando. "El Desarrollo Económico y Social: referencias y temas de una propuesta alternativa". Investigación Económica # 172, 1965, pp. 241-287, Facultad de Economía, UNAM.

berá contemplar simultáneamente los tres modelos: el de promoción de exportaciones, el de sustitución de importaciones y el de industrialización análoga: el primero para mantener el equilibrio externo, el segundo para fomentar el desarrollo tecnológico y el tercero para satisfacer las necesidades básicas de la población.

La nueva estrategia de desarrollo debe contemplar el enfrentamiento del problema de la contaminación ambiental. Tomar como eje central de la transformación la cuestión social, la reestructuración productiva como el proceso mismo de la transformación y la descentralización como una de las estrategias prioritarias, implica la aplicación de una política realista de conservación y rehabilitación del ambiente.

Así mismo, la nueva estrategia nacional de desarrollo tiene implícito el combate a la inflación como objetivo fundamental, por los serios efectos sociales y económicos que esta deriva. Su combate se fundamenta en el proceso dinámico y articulado establecido entre la creación de demanda efectiva y la promoción y asignación de la inversión productiva: es decir, el combate a la inflación se realizará en base a la expansión selectiva y programada tanto de la oferta como de la demanda, empujando por la satisfacción de las necesidades básicas: que a pesar de que han pasado ya 76 años de haberse realizado la Revolución Mexicana (primer revolución social del siglo XX) aún no satisface la mayoría de la población. Al disminuir permanentemente la inflación, disminuirían también las presiones que ejerce sobre la tasa de interés y el tipo de cambio. Esto dará mayor viabilidad al proceso de transformación del actual modelo de desarrollo y la consolidación del nuevo modelo nacional de desarrollo económico y social.

3. El Cambio Estructural, necesidad innegociable.

Adoptar un nuevo modelo de desarrollo nacional implica llevar

se cabo un profundo proceso de cambio estructural: que permita transformar paulatinamente los factores que dieron viabilidad al actual modelo de desarrollo, pero que ahora sólo acentúan la crisis estructural: por ejemplo el proteccionismo, el intercambio desigual entre el sector agrícola y el industrial, el financiamiento del déficit externo a través del endeudamiento, la concentración del ingreso, la orientación del aparato industrial a satisfacer al mercado interno y sólo bajo condiciones externas favorables a realizar exportación de excedentes, entre otros. El proceso de cambio estructural debe ser capaz de ir imponiendo las bases de la nueva estrategia nacional de desarrollo. Por lo tanto, el cambio estructural no debe ser entendido solamente como un proceso de reestructuración económico-financiera, sino que éste comprende la transformación política e ideológica de la sociedad así como el fortalecimiento económico, jurídico y político del Estado Mexicano, dada la premisa de colocar al problema social en el centro de la transformación.

A nivel de la reestructuración económico-financiera, se plantea la constitución de una nueva sociedad rural, la adopción de una estrategia de industrialización que combine los tres modelos (endógena, sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones) y la reestructuración del sistema financiero que permite el financiamiento selectivo y oportuno de los proyectos de inversión basado en el fortalecimiento del ahorro interno.

El complemento indispensable de esta reestructuración económico-financiera, es la transformación política e ideológica de la sociedad y el fortalecimiento del Estado. Dado que sin esta otra parte del proceso de cambio estructural, éste tendría pocas posibilidades de concretarse y así ascender a la consolidación de una nueva estrategia nacional de desarrollo. El cambio estructural es el paso indispensable y la necesidad imposterizable para transitar del actual modelo de desarrollo al nuevo modelo que tenga como elemento fundamental la satis-

facción de las necesidades básicas de la población.

La transformación política de la sociedad implica la democratización de la misma. Es decir, el ciudadano debe tener una participación activa y directa en la toma de decisiones relativas a las acciones encaminadas a mejorar su nivel de vida, en la elección y vigilancia de sus representantes y en la elaboración de las leyes que lo rigen, así como de los planes y programas de producción necesarios para la consolidación de la nueva estrategia de desarrollo. La transformación ideológica de la población es un elemento muy importante dentro del cambio estructural: dado que todo proceso de transformación social como el que implica el adoptar una estrategia nacional de desarrollo, como la que se ha esbozado, requiere de un respaldo ideológico que le dé viabilidad. Este respaldo lo dará la realización de una auténtica "revolución educativa" que tenga como objetivo fundamental el lograr la concientización de la población sobre la necesidad de transitar hacia un estadio superior de desarrollo, así como mostrarle las formas de participación dentro de este proceso de transformación; sin olvidar la necesidad de promover la generación de la tecnología apropiada a las condiciones objetivas del país.

Quizás el elemento fundamental dentro del proceso de cambio estructural y en la conducción del nuevo modelo de desarrollo nacional es el establecimiento de un exacto equilibrio en las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Esto implica el fortalecimiento del Estado para promover las medidas necesarias para lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población: alimentación, salud, vivienda y educación. Sin embargo, en este proceso de satisfacción de las necesidades básicas de la población, ésta deberá tener una mayor participación directa. Es decir, el equilibrio entre el Estado y la Sociedad debe darse a nivel de quién coordina la nueva estrategia de desarrollo y quién tiene la responsabilidad de llevarla a la práctica, adecuándola a cada región y sector dependiendo de las condiciones ob-

jetivas existentes.

El proceso de cambio estructural comprende además, el adecuamiento de los elementos del financiamiento del desarrollo: dado que el manejo que se les dió en el pasado condujo al establecimiento de una planta productiva incapaz de satisfacer las necesidades básicas de la sociedad. Bajo la nueva estrategia de desarrollo, la formación de capital debe basarse en el fortalecimiento del ahorro interno: tanto el correspondiente a las fuertes ganancias de las unidades productivas, públicas y privadas, como el ahorro institucional.

El fortalecimiento del ahorro interno depende, en última instancia, de la solución de dos problemas: la inflación y la deuda externa. Respecto a la inflación, la nueva estrategia de desarrollo tiene implícito el combate a ésta como objetivo fundamental; al disminuir la presión ejercida por la inflación de costos, las unidades productivas tendrán mayores posibilidades de reinversión de utilidades. Por otra parte, en lo que se refiere al problema de la deuda externa es necesario asumir una postura más radical ante los acreedores internacionales, dada la necesidad de constituir un nuevo organismo financiero internacional y el elevado sacrificio que implica para el país el continuar pagando la deuda bajo las condiciones actuales (no basta la reestructuración de la deuda); es decir, no debemos mantener la política de "crecer para pagar", sino la de "crecer para brindar mejores condiciones de vida a la población". Lo cual no quiere decir que dejemos de pagar la deuda, sino que esto estará en función de la disponibilidad de divisas que permite el progresivo cumplimiento de los objetivos básicos de la nueva estrategia de desarrollo. De esta forma, al destinar un menor volumen de divisas al cumplimiento con el pago de la deuda externa, sería posible financiar con recursos internos el proceso de cambio estructural y la nueva estrategia nacional de desarrollo (en 1985 se destinó más del 35% del PFP al servicio de la deuda interna y externa). Lo cual estaría complementado por una

política fiscal que promueva selectivamente la inversión productiva y la reinversión de utilidades, a través de la política tributaria y de la asignación del gasto público.

3.1 El Cambio Estructural desde la Perspectiva de la Actual Administración.

El gobierno de MEX planteó desde un principio su intención de realizar cambios estructurales, dada la necesidad de incertar a la economía mexicana dentro del proceso de reestructuración global de la economía mundial. Es decir, el cambio estructural estaría enfocado fundamentalmente a elevar la competitividad de los productos mexicanos en el mercado internacional. Desde la perspectiva gubernamental, las normas de producción y de consumo deberían ajustarse a una nueva estructura predeterminada de precios relativos (considerando como fundamentales el tipo de cambio, la energía y la relación capital/trabajo) la cual constituye la premisa fundamental del proceso de cambio estructural. Por lo tanto, la estrategia económica de cambio estructural promovida implica privilegiar las señales y mecanismos del mercado en el proceso de reorganización de la maquinaria económica.¹²

Entendiendo de esta forma el cambio estructural, el gobierno instrumentó una serie de medidas dentro de las que destacan:

- a) La apertura de la economía y el ingreso de nuestro país al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. Mientras en 1982 el 100% de las fracciones arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Importación estaban controladas, en 1986 sólo el 7.7% de las 8'206 fracciones arancelarias estuvieron sujetas a control. El ingreso al GATT, enmarcado en un entorno internacional neoproteccionista, resulta una medida acertada; ya que liberar el comercio exterior

12.- González R., Eduardo. "La Primera Etapa del Nuevo Gobierno, notas sobre la cobertura". Investigación Económica 167,

sin ingresar a este organismo además del efecto interno de eliminación de pequeños productores, nos hubiese colocado nuevamente (como ocurrió en el sexenio de H.P.) en condiciones desfavorables al no existir la posibilidad de negociación institucional con el resto de los países.

- b) La modificación radical de la política de precios y tarifas del sector público, expresada en la eliminación o disminución de subsidios, aumento del grado de ajuste de los precios y tarifas a la inflación pasada y un aumento en la frecuencia en el ajuste de los mismos. Esta política de actualización periódica de precios y tarifas a través de la crisis financiera del sector parastatal, disminuye las necesidades de realizar transferencias hacia éste y genera mayores ingresos al gobierno federal por concepto de impuestos; sin embargo, tiene un fuerte impacto inflacionario sobre todo en el caso del precio de los energéticos.
- c) La "desincorporación" de empresas y organismos públicos, consistente en la venta, transferencia, extinción, fusión y liquidación de aquellas empresas y organismos considerados como no prioritarios ni estratégicos: lo cual es la esencia de la política de redimensionamiento del aparato estatal. En diciembre de 1982 el sector público parastatal estaba conformado por 1 155 entidades: 103 organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 empresas de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos. A lo largo del gobierno de MCM se crearon otras 61 entidades parastatales: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación estatal minoritaria y 7 fideicomisos públicos. Durante el periodo de diciembre de 1982 a agosto de 1988, fueron sometidas a "desincorporación" 722 entidades parastatales, siendo: 260 liquidaciones, 136 extinciones, 80 fusiones, 28 transferencias y 218 ventas; a éstas se agregan 48 "desincorporaciones" vía Ley Federal de las Entidades Parastatales, dando en total 770 entidades parastatales desincorporadas o en vías de desincorporación. De

los 722 procesos autorizados, hasta el 31 de agosto de 1988 habían concluido 67 fusiones, 146 liquidaciones, 105 extinciones, 24 transferencias y 122 ventas. Así mismo, de los 722 procesos, 510 correspondieron a empresas de participación estatal mayoritaria, 39 a empresas de participación estatal minoritaria, 145 a fideicomisos públicos y 28 a organismos descentralizados.¹³

- d) El manejo dado a la banca nacionalizada: desnacionalización y reorganización del sistema bancario.

Después de la nacionalización del sistema bancario se fue creando dentro de amplios sectores de la sociedad la ilusión de que este fuese el inicio de un nuevo modelo de desarrollo nacional. Sin embargo, el desarrollo de los acontecimientos desvaneció esa ilusión. El nuevo gobierno empeñado en recuperar la confianza en el Estado, abrió espacios a la burguesía bancaria: venta del 34% de las acciones del sistema bancario, la indemnización por la expropiación y el retorno a los particulares de las empresas propiedad o bajo control de los bancos.

Respecto al sistema bancario, en el Plan Nacional de Desarrollo se estableció la reestructuración del mismo, a través de la creación de grupos de coordinación, primero, y luego de grupos financieros. Este proceso comprendió la transformación de las instituciones bancarias en Sociedades Nacionales de Crédito; la creación de la Subsecretaría de la Banca; la formulación de una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; y la reducción del número de instituciones bancarias para incrementar la eficiencia de los servicios prestados. De las 61 instituciones bancarias nacionalizadas el prime-

13.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
"Reestructuración del Sector Parastatal"; cuarto título de la colección Cuadernos de Renovación Nacional. PCE, México 1988, pp. 74-81.

ro de septiembre de 1982, en agosto de 1983 solamente 20 continuaron en servicio: 20 instituciones se fusionaron con otras 12; 17 se mantuvieron sin ningún cambio en sus estructuras y a 12 les fue revocada la concesión. Tras una nueva reestructuración, el sistema bancario mexicano se redujo a sólo 16 instituciones.¹⁴

Por lo tanto, el "cambio estructural" promovido por el gobierno de MSH resulta insuficiente para alcanzar los objetivos de crecimiento económico sostenido y redistribución del ingreso. Resulta impostergable profundizar el proceso de cambio estructural, pero bajo la perspectiva esbozada en el apartado anterior; donde el cambio estructural no es entendido solamente como un proceso de reestructuración económico-financiera, sino que además comprende la transformación política e ideológica de la sociedad, así como el fortalecimiento económico, jurídico y político del Estado Mexicano, dada la premisa de colocar el problema social en el centro de la transformación.

14.- Gutiérrez P., Antonio. "365 días de Política Monetaria y Bancaria, ¿Banca Nacionalizada?". Ensayos, vol. 1, núm. 1, 1984. División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM, pp. 83-104.

CAPITULO VIII.

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

"Pienso que México reúne, de hecho ha reunido por un lapso considerable, más de 50 años, una serie de características pronicias para conformar un país que combine un alto grado de desarrollo y de justicia social.

En primer lugar, una constitución vigente desde 1917, innovadora en su época por la clara orientación social de sus artículos 3, 27 y otros. En segundo lugar, un país con una continuidad institucional también de más de cinco décadas, con una paz social sorprendente ... En tercer lugar, un país con un crecimiento económico espectacular y particularmente continuo ... En cuarto lugar, un país cuyo gobierno se preocupa y se ocupa en desarrollar programas e instituciones con una clara orientación social desde la época del presidente Cárdenas e incluso antes ... En quinto lugar, un gobierno que tiene una relación con las organizaciones de masas que va más allá de lo formal ... En sexto lugar, un país que ha mantenido una política internacional digna, con muchos elementos de continuidad, y progresista.

La paradoja de México es el hecho dramático de que, pese a estas características pronicias, conforme pasa

el tiempo el desarrollo del país genera una sociedad más desigual ... parece haber una mayor desigualdad no sólo en materia de ingreso y concentración de la propiedad, sino también entre las distintas zonas y regiones geográficas de México. Sigue sin articularse la industria con el campo y la desigualdad entre los centros rurales y urbanos es sencillamente monstruosa. También es un país cada vez más dependiente frente al exterior."

Carlos Tello. 11

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

El análisis del desenvolvimiento económico del país, pone de manifiesto la existencia de un permanente y creciente desequilibrio fiscal unido al desequilibrio externo crónico: los cuales actuaron como elementos de manifestación de la crisis estructural de la economía mexicana de 1962, que se prolonga hasta nuestros días. Este análisis histórico conduce a la formulación de las siguientes CONCLUSIONES:

- 1.- El modelo de industrialización vía sustitución de importaciones lleva implícita la existencia de un déficit fiscal y externo de carácter estructural. El déficit fiscal, porque requiere de un amplio programa de inversiones públicas para la creación de infraestructura básica a través de proyectos con un largo período de maduración, por lo cual no se da un crecimiento paralelo entre ingresos y gastos públicos. El déficit externo, porque el propio proceso determina una elevada demanda por la importación de bienes de capital e intermedios sin implicar la exportación dinámica y diversificada de productos manufacturados. Ambos desequilibrios se convierten en un obstáculo fundamental al desarrollo económico y expresan la agudización de los desequilibrios estructurales existentes en la economía. Esto comprueba la primer hipótesis de trabajo.

A. Los Elementos que Determinan el Déficit Fiscal.

- 2.- La política tributaria tiene un importante efecto como instrumento para promover la inversión productiva, al establecer incentivos fiscales selectivamente a las actividades que se considera conveniente promover: sin embargo, esto implica que el ingreso tributario sea bajo y basado principalmente en los impuestos al consumo.

- 3.- La política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos buscó brindar un subsidio permanente a la empresa privada, evitando las presiones inflacionarias al mantener bajos los precios de los insumos de uso generalizado; sin embargo, esta política agravó la situación financiera deficitaria del Estado, ya que los ingresos por la venta de bienes y servicios no satisfacían las necesidades financieras del sector público parastatal, por lo que éste requería de transferencias para realizar sus programas de producción e inversión.
- 4.- El endeudamiento interno y externo requerido para financiar el gasto público, mantener artificialmente estable el tipo de cambio, enfrentar la especulación cambiaria y fuga de capitales; se convierte en un proceso circular y acumulativo que acentúa el déficit fiscal a través del pago de intereses y amortizaciones de la deuda; y agrava las presiones inflacionarias al incrementar los costos financieros.
- 5.- Existe la obligación constitucional del Estado a brindar servicios como los de educación y salud, así como proporcionar alimentación a la población, los cuales son mayores en la medida en que se moderniza el país y crece la población; además, mantener rezagada la satisfacción de estas necesidades genera serios problemas sociales, por lo que el Estado está obligado a realizar un elevado gasto social sin que éste le permita la recuperación del gasto.

B. Los Elementos que Determinan el Déficit Externo.

- 6.- El modelo de industrialización vía sustitución de importaciones implica una elevada demanda por la importación de bienes intermedios y de capital, sin una promoción paralela a la exportación de manufacturas, que determina un déficit permanente en la balanza comercial del sector industrial. Esto ocurrió así porque en

el proceso de expansión del capitalismo a nivel mundial, los países industrializados abren mercados a sus productos, no crean competidores a los mismos.

- 7.- La exportación de mercancías se encuentra concentrada en unos cuantos productos primarios y materias primas, para los cuales los términos de intercambio tienden a deteriorarse aceleradamente: por lo cual resulta cada vez más insuficiente el ingreso de divisas por exportación de mercancías para financiar las importaciones necesarias para la industrialización.
- 8.- En la medida en que no se dió un proceso de integración de la planta industrial, el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones sólo alteró la estructura de importaciones, incrementando la dependencia del proceso de desarrollo respecto a los bienes importados al no constituirse un sector productos de bienes de capital con tecnología diseñada adecuada a las condiciones objetivas del país.
- 9.- La estructura industrial de importaciones se compone de materias primas, bienes intermedios, partes y equipos de capital de reposición que demanda el mantenimiento en operación de la planta productiva: así como la maquinaria y equipo necesario para la expansión de dicha planta productiva. Por lo que existe un alto grado de rigidez de las necesidades de importación, al cual se agudiza en la medida en que se avanza en el proceso de industrialización: dada la escasa integración del aparato industrial.
- 10.- La política comercial, caracterizada por el excesivo proteccionismo brindado a los productores, permitió a éstos operar en un mercado cautivo con muy bajos niveles de calidad, lo cual explicó la falta de competitividad en el mercado internacional de los productos mexicanos.

11.- El pago por el uso del capital foráneo: intereses, dividendos y regalías, ejerce una presión creciente sobre el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos: a tal grado de convertirse en el factor determinante en la agudización del propio déficit en cuenta corriente.

C. El Problema de la Deuda Interna y Externa.

12.- El endeudamiento público interno genera presiones inflacionarias: ya que al competir con el sector privado por el ahorro financiero, el gobierno federal incrementa la tasa de encaje legal y de interés, así como la demanda por los bonos gubernamentales: incrementando los costos financieros de las empresas.

13.- La insuficiencia de ingresos propios del sector público hace necesario el endeudamiento interno y externo: sin embargo, éste se convierte progresivamente en un factor que agudiza el déficit fiscal y externo a través del pago de intereses.

14.- El financiamiento del déficit externo crónico a través de la contratación de deuda externa ha convertido al país en exportador neto de capital.

15.- Es fundamental subordinar el pago de la deuda a las necesidades de la nación, pues el volumen de divisas que salen del país destinadas al pago de amortizaciones e intereses constituyen un serio obstáculo que impide reactivar el proceso de crecimiento económico.

16.- El factor que determinó el agravamiento del problema de la deuda externa fue la contratación de la misma con fin de combatir la especulación cambiaria: a partir de entonces la deuda adquirió dinamismo propio agudizando rápidamente el déficit en cuenta

corriente.

D. Las Perspectivas del Programa de Reconversión Industrial.

- 17.- El programa de reconversión industrial enfrenta, internamente, obstáculos generados por: el alto grado de oligopolización del aparato productivo, el predominio del capital extranjero en las ramas más dinámicas, el deterioro de la capacidad financiera de las empresas nacionales y el elevado nivel de dependencia tecnológica.
- 18.- Entendiendo el proceso de reconversión industrial solamente como el empeño en reorientar la planta industrial hacia la conquista del mercado internacional, a través de una política neoliberal, sólo ha reforzado el predominio del capital extranjero dentro de la estructura industrial del país, agudizando la dependencia externa. Esto comprueba la segunda hipótesis de trabajo, que advierte sobre este problema.
- 19.- Para lograr la constitución de una planta industrial eficiente e integrada internamente y competitiva con el exterior, es necesario realizar un proceso de reconversión industrial que combine los tres modelos de industrialización: el de promoción de exportaciones, el de sustitución de importaciones y el de industrialización endógena.

E. Los Efectos Sociales de la Crisis Prolongada.

- 20.- La crisis ha acentuado el problema del desempleo, la disminución de los niveles de nutrición, la mortalidad infantil y el índice de mortalidad por enfermedades relacionadas con los bajos niveles de nutrición e insalubridad: esto genera un mayor cuestiona-

miento de las instituciones gubernamentales.

- 21.- Estos efectos sociales de la crisis prolongada se reducen a través del proceso inflacionario que la acompaña y de la política antiinflacionaria implementada por el gobierno de MWI consistente en la contracción de la demanda interna.
- 22.- La superación de los problemas económicos y sociales del país puede lograrse en base a la realización de un proceso de cambio estructural. Entendido éste como una estrategia nacional que permita la reestructuración económico-financiera de las empresas, la transformación política e ideológica de la sociedad y el fortalecimiento económico, político y jurídico del Estado, así como asumir una postura más radical ante los acreedores internacionales; para así ascender a un nuevo modelo nacional de desarrollo, donde la satisfacción de las necesidades básicas de la población sea el objetivo fundamental.

Referencias Bibliográficas de los Enríferos.

- 1.- Don Jesús Silva Herzog: citado por René Villarreal en "La Contrarrevolución Monetarista", Ed. Océano, México 1984, n. 287.
- 2.- Sergio de la Peña. "Revolución y Estado 1917-1940": ponencia presentada en el Seminario General "El Estado y la Economía", del doctorado, División de Estudios de Posgrados, Facultad de Economía, UNAM, enero de 1986, n. 8.
- 3.- René Villarreal. "El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1920-1975), un enfoque estructuralista"; Fondo de Cultura Económica, México 1976, n. 20.
- 4.- Rolando Cordera Campos. "Ejesmas de Periodización del Desarrollo del Capitalismo en México": Investigación Económica # 153, julio-septiembre de 1980, Facultad de Economía, UNAM, n. 22.
- 5.- Clark W. Reynolds. "Porqué el 'Desarrollo Estabilizador' de México fue en Realidad Desestabilizador". El Trimestre Económico # 146, n. 1000.
- 6.- Julio Boltvinik y Enrique Hernández Leos. "Origen de la Crisis Industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar". Lecturas # 39, PCE, México 1981, n. 482.
- 7.- René Villarreal. "La Contrarrevolución Monetarista". Ed. Océano, México 1984, n. 300.
- 8.- Manuel Amuliera G. "La Crisis Mexicana: un ensayo de interpretación económica y financiera": Investigación Económica # 169, julio-septiembre de 1984, Facultad de Economía, UNAM, n. 237.
- 9.- Carlos Tello. "La Crisis de México": participación en el debate sobre la Crisis de México instalado en la Revista Nexos, # 57, julio de 1983, n. 16.
- 10.- Paul Samuelson; citado por René Villarreal en la "Contrarrevolución Monetarista", n. 27.
- 11.- Carlos Tello: op. cit., n. 16.

I N D I C E .

DEDICATORIAS	2
INTRODUCCION	5

CAPITULO I

LA REVOLUCION MEXICANA Y LA TRANSFORMACION DE LAS RELACIONES DE PRODUCCION. LA CONSTRUCCION DEL NUEVO ESTADO. 12

1. La Construcción del Nuevo Estado	13
2.- La Lucha por la Transformación del Antiguo Régimen	18
3. Los Efectos de la Revolución sobre el Aparato Productivo .	20
4. La Constitución de 1917 y los Fundamentos Legales de la Participación del Estado en la Economía	27

CAPITULO II

EL DISEÑO DEL PROYECTO NACIONALISTA Y LA RUPTURA DEL MODELO DE ECONOMIA DE ENCLAVE: 1920-1939 31 |

1. La Economía de Enclave y la Necesidad de su Superación ...	32
2.- El Poinamiento con la Economía de Enclave y los Factores que lo Posibilitaron	33
2.1 Política Económica	36
3. El Comportamiento del Ahorro Durante el Poinamiento con la Economía de Enclave	40
4. La Asignación y Canalización de los Recursos Disponibles .	43
4.1 La Asignación de los Recursos Presupuestales	43
4.2 La Canalización de los Recursos Crediticios: Nefinsa .	46
5. México y sus Relaciones Económicas con el Exterior	46
6. El Desarrollo Institucional del Sistema Financiero: 1920-1939	47

CAPITULO III

EL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES BAJO EL MARCO

DEL CRECIMIENTO CON DEVALUACION-INFLACION: 1930-1958 ..		51
1. El Comportamiento General de la Economía Durante la	Primera Etapa del Proceso de Sustitución de Importaciones:	
1930-1958		52
1.1 El Sector Agrícola		52
1.2 El Sector Industrial		54
1.3 Desempleamientos Sectoriales		56
2. El Comportamiento del Ahorro Durante el Período 1930-1958.		58
2.1 El Ahorro Nacional		59
2.2 Captación de Ahorro por el Sistema Bancario		59
2.3 El Ahorro Externo		60
3. La Asignación y Canalización de los Recursos Disponibles:		
1930-1958		61
3.1 La Asignación de los Recursos Presupuestales		61
3.2 Inversión Pública		61
3.3 Política Económica		63
3.4 La Canalización de los Recursos Crediticios		67
4. México y sus Relaciones Económicas con el Exterior		69
4.1 Los Organismos Internacionales de Financiamiento		69
4.2 El Desequilibrio Externo		70
5. El Desarrollo Institucional del Sistema Financiero		
Mexicano: 1930-1958		73

CAPITULO IV

EL DESARROLLO ESTABILIZADOR, ETAPA AVANZADA DEL MODELO		
DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES: 1950-1969		76
1. El Desarrollo Estabilizador y el Proceso de Sustitución	de Importaciones	77
1.1 El Sector Agrícola		77
1.2 El Sector Industrial		81
1.3 Producto y Empleo		82
1.4 El Conflicto Social		83

2. El Comportamiento del Ahorro Durante el Desarrollo Estabilizador	00
3. La Asignación y Canalización de los Recursos Disponibles: 1950-1960	03
3.1 La Asignación de los Recursos Presupuestales	03
3.2 Inversión Pública	04
3.3 Política Económica	06
3.4 Canalización de Recursos Crediticios	00
4. Las Relaciones Económicas con el Exterior.....	101
4.1 Inversión Extranjera Directa	104
5. El Desarrollo Institucional del Sistema Financiero Durante el Desarrollo Estabilizador	107

CAPITULO V

EL ESTANCAMIENTO DE LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES. LA AMPLIACION DE LA PARTICIPACION DIRECTA DEL ESTADO EN LA ECONOMIA: 1970-1976

1. El Desarrollo Compartido y el Estancamiento del Proceso de Sustitución de Importaciones	110
1.1 El Sector Agrícola	112
1.2 El Sector Industrial	114
2. El Comportamiento del Ahorro Durante el Período 1970-1976. 110	
3. La Asignación y Canalización de los Recursos Disponibles durante el Desarrollo Compartido	123
3.1 La Asignación de los Recursos Presupuestales	123
3.2 Inversión Pública	125
3.3 Política Económica	128
3.4 Canalización de Recursos Crediticios	133
4. México y sus Relaciones Económicas con el Exterior: 1970-1976	135
5. El Desarrollo Institucional del Sistema Financiero Mexi- cano en el Desarrollo Compartido	140

CAPITULO VI

LA SUJECION DE LA ECONOMIA A LA INDUSTRIA PETROLERA.

LA EXPLOSION DE LA CRISIS ESTRUCTURAL DE LA ECONOMIA

MEXICANA: 1976-1982 143

1. La Petrodependencia en México, Crecimiento Acelerado y Crisis Estructural 144
 - 1.1 El Sector Agrícola 146
 - 1.2 El Sector Industrial 149
 - 1.2.1 La Industria Petrolera 151
 - 1.3 La Crisis Estructural 154
2. El Ahorro Durante 1976-1982 160
3. La Asignación y Canalización de los Recursos Disponibles . 163
 - 3.1 El Gasto Corriente 163
 - 3.2 La Inversión Pública 167
 - 3.3 Política Económica 169
 - 3.4 Canalización de los Recursos Crediticios 173
4. Las Relaciones Económicas con el Resto del Mundo: 1976-1982 175
5. El Desarrollo Institucional del Sistema Financiero: la Nacionalización de la Banca 180

CAPITULO VII

LA PROLONGACION DE LA CRISIS. EL RETORNO AL CRECIMIENTO

HACIA AFUERA: 1982-1986 182

1. La Política Económica Actual, ¿una política económica coyuntural equivocada? 183
 - 1.1 La Política de Estabilización: ¿buenos resultados o monetarismo en época de depresión? 190
2. La Propuesta Social ante la Crisis 203
3. El Cambio Estructural, necesidad impositiva 207
 - 3.1 El Cambio Estructural desde la Perspectiva de la Actual Administración 211

CAPITULO VIII

CONCLUSIONES	215
A. Los Elementos que Determinan el Déficit Fiscal	217
B. Los Elementos que Determinan el Déficit Externo	218
C. El Problema de la Deuda Interna y Externa	220
D. Las Perspectivas del Programa de Reconversión Industrial .	221
E. Los Efectos Sociales de la Crisis Prolongada	221
Referencias Bibliográficas de los Epígrafes	223
INDICE	224