

204
327



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA ADMINISTRACION PUBLICA EN
LA CRISIS ESTRUCTURAL**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A
ENRIQUE DE JESUS NAVARRO GALLARDO**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA CRISIS ESTRUCTURAL.

INTRODUCCION.

CAPITULO I

1. La Relacion Estructural del Subdesarrollo y la Economía.	
1.1. El Subdesarrollo Económico	1
1.1.1. Formulaciones Teóricas acerca del Subdesarro-- llo Económico	8
1.2. El Desarrollo Económico	13
1.3. La Mecánica del Desarrollo Económico	16
1.4. Concepto y Alcance de la Política Fiscal	24

CAPITULO II

2. Antecedentes y Desarrollo de la Política Fiscal.	
2.1. La Política Fiscal en el Sistema Clásico	31
2.2. La Actividad del Estado en la Economía	35
2.3. La Crisis Económica de 1929 y la Política Fiscal	42

CAPITULO III

3. La Política Fiscal Keynesiana.	
3.1. Teoría General de la Política Fiscal Keynesiana.	50
3.2. Política Fiscal Post-Keynesiana	67
3.3. Viabilidad de la Política Fiscal Keynesiana	72

CAPITULO IV

4. Preámbulo Económico y Político (1917-1939).	
4.1. La Reconstrucción de la Sociedad	81
4.2. El Financiamiento	87
4.3. El Desarrollo de la Estructura Financiera y -- Crediticia	92
4.4. El Sistema Fiscal Postrevolucionario	96

CAPITULO V

5. Orígenes de la Crisis Estructural en México.	
5.1. El Proceso de Industrialización (1940-1955) ...	103
5.2. El Desarrollo Estabilizador (1956-1970)	112
5.3. Los Impactos de la Crisis (1971-1976)	119
5.4. La Estrategia López-Portillista (1977-1982)....	125

CAPITULO VI

6. La Administración de Miguel de la Madrid (1983-1988).	
6.1. El Contexto de la Crisis Estructural	135
6.2. La Reestructuración de la Administración Pública	139
6.2.1. El Sistema de Control y Evaluación	140
6.2.2. La Descentralización Política	142
6.2.3. Empresas Públicas Prioritarias y Estratégicas	144
6.2.4. La Simplificación Administrativa	150
6.3. La Reestructuración de la Economía	151
6.4. El Pacto de Solidaridad Económica: Estrategia - Económica con Fines Políticos	157
6.5. Balance de la Administración de Miguel de la - Madrid Hurtado	160

CAPITULO VII

7. Conclusiones. 166

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

1. Planteamiento de la Investigación.

El objetivo fundamental de esta investigación es explicar la crisis que ha vivido el país durante las dos últimas décadas. La crisis está presente en el ámbito social, político y económico; a este último y especialmente desde la perspectiva de la política fiscal y la administración pública, se enfoca la investigación.

Es indudable que la crisis económica es producto de factores internos y externos; coyunturales y estructurales. Estos factores giran en torno al Estado, y es la administración pública la que modula los efectos mediante diversas acciones que organiza para asegurar la estabilidad y el desarrollo económico. Una de ellas es la política fiscal -- que ha adquirido importancia a partir de los sucesos económicos de la gran depresión de 1929, y se ha reconocido la necesidad de que el Estado participe activamente en la regulación de la actividad económica para lograr determinados objetivos, algunas veces sociales, otros económicos.

En el campo teórico se han realizado notables aportaciones sobre diferentes aspectos de la política fiscal, entre los que sin duda, cabe mencionar los de John Maynard Keynes. Con su obra, Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, se inician los estudios sistemáticos de

la interrelación entre la política fiscal y la determinación del ingreso. En este contexto, la acción de la administración pública está llamada a jugar un papel de primera importancia como salvaguardia de la estabilidad y del desarrollo económico.

Sin embargo, los avances en el campo de la teoría de la política fiscal se llevaron a cabo y fueron concebidos en el marco teórico de economías desarrolladas. Así, cuando estas medidas de política fiscal se aplican en economías no desarrolladas como México, se producen desajustes y distorsiones económicas importantes, alejándose de su objetivo de promover el desarrollo económico.

La importancia que tiene la política fiscal para la administración pública, radica en el hecho de que el Estado capitalista responde a dos funciones básicas y contradictorias: acumulación de capital y legitimización política y social.

- a) Acumulación de capital: el Estado debe asegurar las condiciones necesarias para que sea posible la acumulación rentable del capital.
- b) Legitimización: el Estado debe responder a las demandas sociales, mediante el gasto público, para mantener la armonía social, con base en la asociación política que sustenta la sociedad.

Es en este sentido, que la crisis estructural -- inhabilita al Estado mexicano financieramente para responder a las demandas sociales y a la acumulación de capital, -- vía política fiscal, de precios y tarifas que proporciona -- la administración pública.

La administración pública antes de emprender el -- cambio estructural, evita el conflicto político y los problemas sociales y económicos acumulados desde 1940, en lugar de pagar el precio político que amplias políticas distributivas, especialmente la reforma fiscal habrían traído -- consigo. Tanto la administración de Luis Echeverría (1970--1976) como la de José López Portillo (1976-1982), procuraron expandir la riqueza económica e incrementar el papel activo que desempeña el Estado en la economía mediante la -- creación de una diversidad de organismos y empresas públicas.

Durante los años posteriores a 1940 y principalmente de 1970 a 1982, el gasto y el sector público crecen -- de manera desorganizada y desarticulada, en tanto su capacidad para reunir ingresos queda a la zaga. Ello provoca un -- déficit en el sector público cada vez mayor, que es financiado mediante préstamos con el exterior.

Al iniciarse la administración de Miguel de la Madrid, recibe al país en una situación más crítica que la de 1976. La inflación ostentaba tres dígitos, el peso mexicano estaba virtualmente pulverizado frente al dólar norteamerico-

cano, el crecimiento económico no existía, los precios del petróleo seguían a la baja, las reservas del Banco de México estaban virtualmente agotadas; tanto la inversión pública como la privada prácticamente estaban paralizadas, se incrementó sustancialmente el desempleo abierto y el subempleo y el déficit del sector público era cuantioso.

Ante este escenario el nuevo gobierno es obligado a reducir sustancialmente el gasto público, reestructurando la administración pública y redefiniendo el papel que juega el Estado en la economía. Por lo que emprende acciones para desincorporar, vendiendo, transfiriendo y fusionando empresas públicas que no se adapten a los preceptos de empresas estratégicas y prioritarias, imprimiéndole al sector público un sentido de rentabilidad y eficiencia financiera.

Es evidente que la crisis económica con factores estructurales y coyunturales, afecta el desarrollo y la vida del país, en lo social y en lo político, y por supuesto la administración pública no es la excepción; es en este marco, que la administración pública funge como administradora de la crisis y de la escasez. Por tal motivo, es importante conocer y entender el origen y las implicaciones de la crisis económica vinculándola con la administración pública.

La administración de la política fiscal es un aspecto importante en el manejo de la crisis económica, mediante el gasto público se regula la acumulación del capital y la tasa de ganancia, el sistema impositivo permite a la administración pública captar recursos económicos para responder a las demandas sociales y a la acumulación del capital.

2. Estructura de la Investigación.

La investigación consta de seis capítulos. Estos se componen de diversos apartados. En el capítulo primero, se definen los conceptos de desarrollo y subdesarrollo económico; se explica además, la mecánica del desarrollo económico, las principales determinantes del mismo y las diversas alternativas que se presentan para acelerar el proceso de desarrollo económico. Dentro de este contexto general, planteamos el problema del empleo de la política fiscal como alternativa para promover el desarrollo económico.

El capítulo segundo, trata de los diversos conceptos de la política fiscal en el tiempo y en el espacio. Esta breve revisión histórica ayuda a entender el alcance actual de la política fiscal, así como su relación con la administración pública.

En el capítulo tercero, se analizan de manera general los fundamentos teóricos de la política fiscal, con base en las ideas de Keynes.

El capítulo cuarto, expone la influencia del keynesianismo que recibió la política económica en México durante la etapa postrevolucionaria, así como también cómo fue el proceso de reconstrucción de este período desde el punto de vista de la administración pública.

En el capítulo quinto, se analiza el proceso de la crisis estructural destacando el modelo de desarrollo y-

su agotamiento que fue seguido por el país desde la década de los cuarenta y que finaliza en la década de los sesenta. El estallido de los problemas acumulados durante el proceso de industrialización, impactan a partir de la década de los setenta hasta principios de los ochenta.

En el capítulo sexto, se presenta la estrategia y los cambios que implica la lucha contra la crisis estructural desde la perspectiva de la administración pública, y se realiza un balance general de dicha estrategia durante el período de 1983 a 1988.

En el capítulo séptimo se presentan las conclusiones de la investigación.

CAPITULO I

1. LA RELACION ESTRUCTURAL DEL SUBDESARROLLO Y LA ECONOMIA.

1.1. EL SUBDESARROLLO ECONOMICO.

Empezaremos tratando de precisar nuestros conceptos del subdesarrollo y el desarrollo económico. No es tarea fácil, especialmente después de que tanto se ha escrito al respecto. Empero, creemos indispensable dejar lo más claro posible, desde ya, nuestra posición en este sentido, considerando que las ideas que se desarrollarán posteriormente estarán directa o indirectamente relacionadas o influidas por los conceptos del subdesarrollo y el desarrollo económicos que adoptemos, ya que servirán como cuadro de referencia teórico para el análisis de problemas de política fiscal.

Son numerosos los conceptos existentes sobre lo que debe de entenderse por países subdesarrollados. No es nuestra intención realizar una exposición exhaustiva de los mismos, sino que nos limitaremos al análisis de los que creemos son los más atractivos y que gozan de mayor popularidad intelectual.

"Se han señalado, por ejemplo, que se trataría de economías donde existe un excedente generalizado de mano de obra (W. Arthur Lewis); países cuya estructura productiva se encuentra escasamente diversificada (Colin Clark); poblaciones que carecen de las actitudes, motivaciones, valores, y

rasgos de personalidad que permiten desarrollar la iniciativa y el "logro" personal (Mc Clelland, Hagen); una situación de mercados insuficientes derivada de la escasa productividad prevaleciente como falta de capital ("el círculo vicioso de la pobreza" de Rosenstein y Nurkse); falta de capacidad para tomar decisiones de inversión aun cuando existen oportunidades y recursos (Hirschman); tasas muy aceleradas de crecimiento demográfico que implican poco o ningún ahorro neto disponible para acelerar el proceso de acumulación productiva (Leibenstein, Nelson)". 1

Una definición del subdesarrollo económico que ha encontrado mucho eco es la que caracteriza el estado subdesarrollado como consecuencia de la relación entre recursos productivos y población. Así, un país sería subdesarrollado en la medida en que su población fuese escasa en relación a los recursos productivos disponibles. En consecuencia, resultarían subdesarrollados países como Australia y Canadá, evidentemente falso.

Algunas veces se utiliza el grado de industrialización y la proporción de la fuerza laboral total empleada en la industria, como criterios para clasificar a los países en desarrollados y subdesarrollados. Aunque estos datos son de gran utilidad, no podemos considerarlos como criterios analíticos que midan el progreso económico con aceptable exactitud. Países, como Nueva Zelanda, Dinamarca y Australia han alcanzado un nivel de desarrollo económico relativamente elevado con base casi exclusivamente en el fortalecimiento de sus actividades primarias. Por otra parte, un país como Israel, que posee un nivel de vida por debajo del danés o

australiano, tiene, sin embargo, una alta proporción de su población empleada en la industria y en los servicios. Sin lugar a dudas, la distribución ocupacional de la fuerza de trabajo puede procurarnos "... datos importantes acerca del camino a lo largo del cual se ha desarrollado la economía de un país, pero no es suficiente para indicarnos su nivel en lo referente a su desarrollo económico". 2

Estamos confrontados con el problema de encontrar un concepto funcional de lo que debe de entenderse por economía subdesarrollada, un concepto que nos permita a un mismo tiempo, una fácil identificación y una comparación. Admitiendo la falta de adecuación de todos los conceptos citados, se puede afirmar que, independientemente de todas las dificultades e inconvenientes que plantea, el criterio del ingreso per capita determina con bastante exactitud las diferencias en el grado de desarrollo de las distintas economías de los países.

Actualmente el criterio del ingreso per cápita está ampliamente difundido como medida del nivel de desarrollo de un país, de tal manera, que los autores que conciben el fenómeno del desarrollo como un proceso de crecimiento, suelen definir el nivel de desarrollo en términos de ingreso por habitante, y el proceso de desarrollo en términos de tasa de crecimiento. El ingreso por habitante es para esta escuela el indicador, o medida, más adecuado para definir el nivel y ritmo de desarrollo. Este mismo criterio lleva también a establecer nóminas de países ordenados según su nivel de ingreso medio por habitante, de donde se deduce en seguida que aquellos que están por encima de cierto límite arbi -

trariamente escogido serán considerados países desarrollados, y poco desarrollados los que están por debajo del mismo. Quienes comparten estas ideas han estado, por lo general, muy influenciados por las modernas teorías macrodinámicas, corriente anglosajona derivada fundamentalmente de Keynes". 3

Sin embargo, como mencionamos anteriormente, es indudable que existen numerosas dificultades que limitan el uso del ingreso per capita como criterio para clasificar a los países en desarrollados y subdesarrollados. En algunos casos, las cifras de ingreso consideradas como índices del desarrollo económico y empleadas para comparaciones internacionales, pueden llegar a ser decepcionantes y llenas de inconvenientes.

Una de las más serias dificultades surge del problema de la distribución del ingreso. Hay además problemas relacionados con la medición del ingreso, como el de valuación de los productos que no llegan al mercado, este es un aspecto singularmente importante en las economías subdesarrolladas, donde gran parte de la producción nacional no llega al mercado, y donde existen algunos sectores de la población no incorporados a la economía monetaria, otra dificultad, -- sobreviene cuando por medio del uso de tipos de cambio, se establecen comparaciones internacionales de niveles de ingreso per capita.

A pesar de las dificultades enumeradas, creemos que el criterio del ingreso per capita sirve para definir una economía subdesarrollada. Es cierto que cuando se utili-

ce este criterio para determinar el nivel del desarrollo económico de una nación debe de tomarse en consideración muchos otros factores, pero en la mayoría de los casos el ingreso per capita es un criterio efectivo para determinar el nivel de desarrollo, y en aquellos casos en que así no lo es, muy probablemente las razones serían fáciles de descubrir.

El criterio del ingreso per capita como medida del nivel del desarrollo económico solo puede tener aplicación cuando se utiliza en un sentido estrictamente comparativo que, consideramos, es la única manera de concebir el problema del subdesarrollo económico. Efectivamente, el subdesarrollo no es un fenómeno per se, sino el resultado de la comparación de magnitudes. En consecuencia, es posible hablar de que un país se encuentra insuficientemente desarrollado o subdesarrollado sólo cuando se le compara con otro que ha alcanzado un grado de desarrollo superior.

Por lo tanto, para los fines de este trabajo, usaremos las expresiones países subdesarrollados, insuficientemente desarrollados o atrasados, o países de la periferia para referirnos a aquéllos en los que el ingreso real per capita es relativamente bajo, tomando como punto de referencia el de los Estados Unidos, Suiza, Canadá, Japón y demás países con un nivel similar.

Indudablemente el criterio enunciado del ingreso per capita para determinar el grado de desarrollo de una nación es eminentemente cuantitativo. Sin embargo, al adoptar un criterio cuantitativo como medida del grado de desarrollo

estamos también considerando implícitamente también una serie de características cualitativas que guardan una estrecha correlación con el nivel de ingreso per capita, por lo menos como regla general.

Al reconocer que el bajo nivel relativo de ingreso per capita define la economía subdesarrollada, no olvidamos que el objetivo que estamos definiendo es mucho más complejo que una simple magnitud. Aparte del bajo nivel de ingreso hay muchas otras características que configuran el panorama completo de una economía subdesarrollada.

"Para Meier y Baldwin, existen seis características que le dan su peculiaridad a los países subdesarrollados:

- 1) Son productores de bienes primarios;
- 2) Confrontan presiones demográficas;
- 3) Tienen recursos naturales no desarrollados;
- 4) Presentan una población económicamente atrasada;
- 5) Padecen la falta de capitales;
- 6) Su economía está orientada al comercio exterior."

Por su parte Harvey Leibenstein, ha clasificado las características comunes, que en su opinión, configuran una economía subdesarrollada en:

- 1) Generales
- 2) Agropecuarias
- 3) Demográficas
- 4) Culturales y Políticas
- 5) Tecnológicas y otras.

Entre las "características generales" cita una elevada proporción de la población ocupada en la agricultura; - desempleo disfrazado, poco capital per capita, ahorros prácticamente nulos en el sector mayoritario de la población, es casas facilidades crediticias. Entre las características -- agropecuarias menciona problemas para la transportación de - los productos, práctica de economía de consumo dejando peque ñas cantidades para comercializar. Respecto a las caracterís ticas demográficas, Leibenstein, menciona los elevados índices de natalidad y mortalidad, las deficiencias nutriciona-- les, mala salud e inadecuado estado sanitario. En las caracte rísticas culturales y políticas anota el índice elevado de - analfabetismo y trabajo infantil, estado de inferioridad del sexo femenino, actitudes ortodoxas en general por parte de - la gente. En el aspecto tecnológico, apunta la baja producti vidad, tecnología primitiva, comunicaciones y transportes -- ineficientes.

"Como se ve, es una larga lista de factores condi-- cionantes de la pobreza de un país. Haciendo abstracción po-- demos decir que el factor más importante de todos, lo consti tuye la carencia de capital y el sector más atrasado de la -- economía de una país subdesarrollado, más importante desde - el punto de vista cuantitativo y cualitativo es el agropecua rio".5

1.1.1. FORMULACIONES TEORICAS ACERCA DEL SUBDESARROLLO ECONOMICO.

"Existen innumerables teorías acerca del subdesarrollo, desde las más sencillas, como las geográficas, hasta -- las más complejas y sofisticadas como las del sostenimiento de la tasa de inversiones por espacio de una generación."6 Enseguida, revisaremos brevemente algunas teorías:

a) Determinismo geográfico:

Esta teoría sostiene que la localización geográfica, respecto a los climas existentes en determinadas zonas, predisponen anímicamente al hombre para el trabajo, es decir, los climas templados o fríos, donde se encuentran los países industrializados, favorecen la creatividad y el trabajo del hombre, y viceversa, el clima calido o tropical entorpece el desenvolvimiento en el trabajo, y es aquí donde se localizan los países subdesarrollados. Sin embargo, ésta teoría es fácilmente descartada, ya que existen lugares con climas tropicales altamente desarrollados como por ejemplo Hawai, y en países cálidos hay zonas templadas o frías con poco desarrollo, por ejemplo, Guanajuato, en México.

b) Dualismo tecnológico y explosión demográfica:

Esta teoría sostiene, que en los países en proceso de desarrollo no ha sido suficiente el impacto tecnológico - en inversiones de infraestructura, dado que el crecimiento - demográfico es alto, absorbiendo la nueva población las in -

versiones realizadas, nulificando así la posibilidad de un incremento en el ingreso per capita. Según esta teoría, los países que ahora son desarrollados, el incremento del ingreso per capita se sostuvo alto durante largos períodos, permitiendo el descenso en la tasa de natalidad, produciéndose así un crecimiento económico sostenido.

c) Colonialismo y términos de comercio:

Esta teoría, manifiesta que el origen del subdesarrollo se encuentra en el colonialismo, el español en Latinoamérica, el inglés en la India, Birmania, Africa. Las colonias no eran libres de elegir el camino económico y político que más conviniera para su desarrollo, sino al contrario, la ruta la marca la metrópoli en beneficio de si misma, de tal manera, que cualquier innovación tecnológica y aumento en la productividad, beneficia a la metrópoli, vía disminución de costos, salarios bajos, impuestos, transacciones comerciales desfavorables para las colonias, caída de los precios de materias primas, según ésta teoría, aún persisten algunas de estas características.

Nuestro punto de vista al respecto, lo exponemos en base al análisis que juegan los factores de la producción (organización, tierra, trabajo y capital), elementos indispensables para el desarrollo económico.

La organización: el proceso del desarrollo económico puede ser inducido o espontáneo. Es inducido cuando la administración pública toma medidas deliberadas para estimularlo. Es espontáneo cuando el gobierno no interviene deliberadamente. Los países que primero se desarrollaron lo hicieron

ron de manera espontánea. Actualmente, por regla los procesos son inducidos. Esto no significa que la decisión de un gobierno ni las medidas que pueda tomar basten para producir el desarrollo, es necesario que se presenten condiciones que permitan el proceso. El marco social, principalmente, debe delimitar un campo fértil en el cual pueda germinar la semilla de la organización.

El factor tierra en el desarrollo económico. En el mundo moderno las actividades agropecuarias tiene gran importancia como fuentes de materias primas para la industria y para satisfacer la demanda tanto interna como externa de alimentos; (la satisfacción de demanda externa contribuye a mejorar la balanza comercial). Pero también, guarda una importancia y una significación en el desarrollo económico, la actividad agropecuaria como generadora de ingresos para la población. El país que guarda una relación poco favorable hombre-tierra, en términos generales puede tener escasa potencialidad como factor de desarrollo económico, en virtud, que los países con relaciones adecuadas, los sectores campesinos tienen mejores niveles de vida e influyen de manera importante en la demanda global, es decir, en el mercado interno.

El hombre constituye el factor más importante en el desarrollo económico, debido a que su objetivo es el individuo. El hombre es un ser dotado de necesidades y en la medida que el individuo y un pueblo tienen mayores carencias más grande será el consumo, por lo cual juega el papel más destacado como factor de industrialización. En efecto, el hombre participa en la producción y lo elaborado se destina a él mismo, siendo su consumo la base de la industria.

Uno de los problemas de los países en vías de desarrollo, consiste en encontrar la forma más efectiva de aumentar el nivel de ingresos y consumo de sus habitantes, mediante una adecuada política fiscal.

Por otro lado, se requiere contar con un cuadro -- institucional en materia de sanidad y salubridad general que permita bajar las tasas de mortalidad y natalidad, y elevar la tasa de alfabetización. Un país que desee su desarrollo - industrial debe de contar no sólo con mano de obra barata y abundante sino también calificada. El medio más efectivo de lograr la capilaridad social, es a través de la superación - de la población mediante la educación. Una de las razones - por lo cual la industria europea, japonesa, norteamericana, - avanza rápidamente y la brecha entre los países desarrolla-- dos y subdesarrollados se abre cada vez más, es debido a que las naciones avanzadas cuentan con más mano de obra califica-- da que los países subdesarrollados.

De tal manera, que el factor trabajo es de suma im-- portancia, tanto esté mejor especializado; nosotros podemos mover la tierra a base de pala y no necesitamos sino peones, los rendimientos serán buenos si la tierra de las capas supe-- riores lo es, pero con tractores y maquinaria especial podemos hacer una excavación más profunda que se traduzca en mejores resultados, pero para ello requerimos trabajadores ca-- lificados, de tal manera, que el financiamiento ó capital, - sin los técnicos correspondientes no es útil.

Por otra parte, el desarrollo económico está ínti-- mamente ligado con los recursos de capital. Aunque es cierto que los países para lograr un desarrollo más acelerado, de - ben de pasar de una economía agrícola a otra industrial, tam--

bién lo es que la relación producto-capital debe evolucionar.

Así como también, la relación inversión-hombre en el campo debe de aumentar. Por lo menos con respecto a la agricultura tradicional que ha consistido en explotar sólo las mejores tierras produciéndose baja de rendimiento cuando se pasa a las de menor calidad, debiendo la inversión compensar ésta diferencia y mantener, al menos, los mismos niveles de productividad.

Para la industria es definitivo el factor capital en su desarrollo, ya que la tecnología y el dinero no son la misma cosa, pero sí ángulos del mismo problema, ya que lo que se hace en última instancia con los cambios tecnológicos es una utilización creciente de las fuerzas motrices, y los sistemas de producción, lo que lógicamente reclama la utilización de un mayor y más complejo equipo que deberá manejar personal más calificado, lo que traerá consigo un aumento de productividad, y en consecuencia aumento de la plusvalía, que virtualmente se traducirá en nuevo capital, que a su vez posibilitará nuevamente la innovación tecnológica.

Los países, para lograr un desarrollo industrial, necesitan abundancia de capital, directa o indirectamente productivo. El primero es canalizado a actividades o empresas industriales específicas, sin embargo, éste capital no puede producir a su máxima eficiencia si no se han hecho artes inversiones indirectas que no producen por sí mismas, como lo son las obras de infraestructura, comunicaciones, electrificación, y otros servicios públicos, pero sin éstas, no es posible el desarrollo.

El proceso interno de acumulación de capital lo constituye el ahorro, que es posible siempre y cuando el nivel de ingreso sea superior al de consumo, para lo cual se requiere de una adecuada política fiscal.

En términos generales el proceso interno de formación de capital es insuficiente para lograr un desarrollo económico, ya que aún cuando nos permita financiar algunos proyectos, esto implica importar diversos equipos y ocurre frecuentemente que a pesar de contar con una aceptable tasa de ahorro no se tiene capacidad para importar y los proyectos no pueden realizarse con el 100% de capital nacional.

Por lo tanto, nosotros consideramos que es necesaria una adecuada interrelación y un equilibrio conveniente, entre los factores de la producción, para propiciar el desarrollo económico integral de un país. Pero por su puesto, dependiendo de las características de cada economía y de las aspiraciones de la sociedad en su conjunto respecto a las metas del desarrollo económico de su país, ésta interrelación y éste equilibrio tendrían diferentes combinaciones y matices.⁷

1.2. EL DESARROLLO ECONOMICO.

Una vez aceptado el punto de vista de que la calidad de un país subdesarrollado está dada por el bajo nivel de ingreso per capita (apartado 1.1.), el concepto del desarrollo económico resulta consecuencia lógica de lo anterior. Entenderemos por desarrollo económico el proceso a través del cual un país logra romper las condiciones estructurales de estancamiento y elevar en forma persistente y continua el

nivel de su ingreso per capita.

Para Eugene Staley, "el término "desarrollo logrado" [...] quiere significar algo más que el crecimiento económico o aún que la elevación del nivel de vida del ciudadano común. Significará un desarrollo económico de un carácter tal que incluya aquellos avances políticos y sociales capaces de proveer en mayor medida los valores humanos básicos a las personas directamente afectadas, y al mundo en general.

Traducido en términos económicos, políticos y sociales, un desarrollo logrado querrá decir:

- 1.- Más altos niveles de producción y de ingresos, ampliamente compartidos.
- 2.- Progreso de un sistema de gobierno democrático, razonablemente estable y, al mismo tiempo, que comprenda las necesidades y deseos del pueblo.
- 3.- Aumento de las relaciones sociales democráticas, incluyendo libertades ampliamente compartidas, oportunidades para el desarrollo de cada individuo, y respeto por la personalidad individual." 9

Cabe señalar, que en algunos estudios sobre el tema, se hacen distinciones entre los términos "desarrollo" y "crecimiento" económicos. Se utiliza generalmente el término "crecimiento" para referirse al incremento en un determinado lapso de la producción o el ingreso total per capita. Es decir, el "crecimiento económico" implica un cambio cuantitativo que no necesariamente va acompañado de cambios cualitativos en el mismo sentido.

Por otra parte, se emplea el término "desarrollo económico" para indicar que los cambios cuantitativos en la producción Y/o en el ingreso, van acompañados por otros cambios cualitativos en el campo social, cultural, político e institucional, que reflejan mejores condiciones de vida, como mejoras en el nivel de salubridad, educación, tenencia de la tierra, distribución del ingreso, etc.

Indudablemente, una distinción conceptual de este tipo es muy útil. Reconocemos que el concepto de "desarrollo económico" debe ser lo suficientemente amplio de manera que abarque tanto los cambios cuantitativos como los cualitativos. Sin embargo, hemos adoptado la expresión "desarrollo económico" para significar incrementos en el ingreso per capita. Al hacerlo así, no hemos dejado llevar por la práctica usual en este sentido; además parece ser que en la literatura moderna sobre el tema va desapareciendo cada vez más la distinción entre "crecimiento" y "desarrollo" económicos. Es cada día más común la utilización de la expresión "desarrollo económico" para significar el crecimiento del ingreso per capita.

Cuenta en defensa de esta postura el hecho innegable, por lo menos en la gran mayoría de los casos, de la alta correlación entre el nivel de ingreso y las condiciones generales de vida. De igual manera, la experiencia de muchos países, sobre todo en América latina, parece confirmar el hecho de que el crecimiento económico en su sentido restringido o específico está, hasta cierto punto, limitado por los cambios en los aspectos sociales, culturales, políticos e institucionales.

En consecuencia, al asumir nosotros la posición - de llamar "desarrollo económico" al proceso a través del - cual se eleva el ingreso per capita, estamos suponiendo además, aunque esto no fuera cierto en todos los casos, cambios correlativos en los otros aspectos que condicionan el nivel general de vida. De cualquier manera, esto no es nada más - que un problema de semántica, pero hemos creído necesario - aclararlo.

1.3. LA MECANICA DEL DESARROLLO ECONOMICO.

El proceso de desarrollo económico de un país es - un fenómeno extremadamente complicado, influenciado por una - extensa variedad de factores políticos, sociales, culturales, institucionales y sociológicos. Como lo apunta Ragnar Nurkse, el desarrollo económico está condicionado en alto grado por la dotación de recursos humanos, las actitudes sociales, las condiciones políticas y los accidentes históricos; el capi - tal es una condición necesaria pero no suficiente para el - progreso, entendido como desarrollo económico. 10

El punto de vista del análisis económico puede pro - porcionarnos nada más que una explicación parcial de este - problema. Teniendo esto en mente, nos concentraremos en el - estudio de la mecánica del proceso de desarrollo económico - desde un enfoque económico. Desde este punto de vista, las - más importantes macrovariables determinantes del proceso de desarrollo económico parecen ser:

- a) La proporción que del ingreso total se dedica - al ahorro y a la formación de capital.

- b) El coeficiente de productividad de la inversión o relación producto-capital.
- c) La tasa de crecimiento demográfico.

La tecnología es otro de los factores cruciales - (como ya se había mencionado en el apartado 1.1.1.) en un proceso de desarrollo económico. Consideramos a este factor implícito en la relación producto-capital, por cuanto esta relación es una función de producción simplificada, que depende del grado de desarrollo tecnológico incorporado en el capital.

De tal manera, que podemos decir, que el problema económico de mayor seriedad que aqueja a las economías atrasadas, sin tratar de olvidar muchos otros más es, sin lugar a dudas, el de la formación de capitales. "Actualmente el coeficiente de inversión bruta es de alrededor de 15.5 por ciento [....] Para lograr una tasa de 3 por ciento de crecimiento habría que elevar este coeficiente a 20.5 por ciento y para conseguir una tasa de 4 por ciento, a 23 por ciento"11

En general los países subdesarrollados ahorran e invierten un bajísimo porcentaje del total de su ingreso nacional, por lo tanto, confirma la tesis de que una política económica de desarrollo debe tener, como objetivo de primera prioridad, el elevar el bajo porcentaje de ahorro e inversión.

El ahorro adicional necesario para elevar la tasa de ahorro e inversión tiene necesariamente que provenir de fuentes externas o internas. No cabría aquí discutir las ventajas e inconveniencias de las medidas de tipo externo para

aumentar el flujo de recursos provenientes del exterior. Nos basta con señalar que actualmente es peligroso y no recomendable que un país finque las esperanzas de su progreso económico en el capital extranjero, exclusivamente. El flujo de los recursos de los países altamente desarrollados hacia los subdesarrollados es cada vez menos importante, relativamente, y esta transferencia plantea día a día mayores problemas y limitaciones. Por esto, nos confinaremos al estudio de las posibilidades internas.

La formación del capital requerido para acelerar el proceso de desarrollo económico depende de la limitación en el consumo, mediante limitaciones en los salarios y gasto gubernamental no productivo. Es necesario, además que existan condiciones empresariales y favorables expectativas indispensables para que el sector privado se vea motivado a ahorrar e invertir productivamente. La restricción en el consumo como condición necesaria para aumentar la tasa de formación de capitales, de la misma manera que ha sido indispensable en los países capitalistas occidentales, es absolutamente imprescindible en las economías subdesarrolladas. 12

Aunque es imposible negar el hecho de que se requiere reducir el consumo para aumentar la inversión, o en otras palabras, que la inversión debe de crecer a costa del consumo, sí es susceptible de discusión el procedimiento o la mecánica a seguirse para lograrlo.

Por ejemplo, algunos hechos que contribuyeron para el desarrollo económico de Estados Unidos fueron que "la inmigración europea siguió trayendo capital nuevo y más mano de obra. La mayor parte de los recién llegados eran adultos

jóvenes, mientras que los bebés y los ancianos quedaban en el Viejo Mundo. Las economías europeas pagaban el costo de la crianza de los bebés hasta que se convertían en fuertes mocetones de veintitantos años. La carga de la dependencia se quedó en Europa, el personal de trabajo se vino a los Estados Unidos. En este sentido, a lo largo del siglo XIX el resto del mundo subsidió a los Estados Unidos, quizá en grado mayor que el subsidio otorgado por los Estados Unidos al resto del mundo en el siglo XX.

A este subsidio voluntario de la inmigración de adultos se añadió un subsidio involuntario detestable. La importación de esclavos negros hasta 1808 llevó mano de obra de Africa a los Estados Unidos. Dejó el costo terrible de este tráfico principalmente en Africa y sacó de los huesos de los esclavos parte del crecimiento económico del país."¹³

De tal manera, que ningún gobierno de cualquier país subdesarrollado estaría dispuesto a seguir el proceso histórico a través del cual la formación de capital tuvo lugar en los países capitalistas del mundo occidental. La decisión se refleja en el repudio, en la mayoría de los países subdesarrollados, al sistema capitalista bajo el cual se llevó a cabo el proceso de industrialización en los países hoy desarrollados. Este proceso histórico consistió en hacer que los aumentos en el ingreso nacional fueran transferidos muy lentamente al sector obrero industrial (que de otra manera lo hubiesen consumido) en tanto que la mayor parte de ese incremento se canalizaba hacia la burguesía. El nivel de vida de la nueva clase proletaria industrial aumentó muy lentamente en las primeras etapas del capitalismo, permitiendo así que enormes cantidades de recursos quedaran a disposición de --

la clase empresarial. 14

La acumulación de capital, esencial para hacer posible la industrialización en la Europa occidental, fue un proceso que tomo muchísimo tiempo. El consumo superfluo de la burguesía ciertamente alargó el período necesario para la formación de capitales, pero no fue una proporción elevada de las utilidades como para impedir la acumulación de capital.

Las instituciones fundamentales del capitalismo -- del siglo pasado, el libre juego de las fuerzas del mercado, los prácticamente ilimitados derechos de la propiedad privada y la doctrina del laissez-faire, que hicieron posible el proceso de acumulación de capitales en los países altamente desarrollados de occidente, son generalmente inaceptables en aquellos países que ahora están tratando de acelerar su crecimiento económico. Si el proceso capitalista de acumulación de capital es inaplicable en las economías subdesarrolladas, debe de ser adoptado algún otro sistema que permita el crecimiento de la inversión a costa del consumo. Si no se puede contar con el mercado libre del sistema económico capitalista para facilitar la tarea de la acumulación de capitales, el Estado debe hacerlo.

Este es la razón por la cual se ha estado dando -- gran atención en las últimas décadas al estudio de los problemas del desarrollo económico en los países subdesarrollados. Se trata de precisar y hacer más claro el papel que el Estado a través de la administración pública debe desempeñar en este complicado proceso.

Las medidas internas, para incrementar el ritmo de crecimiento de la tasa de formación de capitales, podemos -- clasificarlas de la siguiente manera, de acuerdo a Vittorio Marrama: 15

- a) Medidas que estimulan un aumento de la acumulación voluntaria del ahorro sobre el ingreso nacional. Entre este tipo de medidas se encuentran las campañas de propaganda en favor del ahorro.
- b) Medidas que consideran un aumento del ahorro voluntario sobre el incremento potencial del ingreso, como por ejemplo, el déficit presupuestal.
- c) Medidas obligatorias directas para el aumento del ahorro sobre el ingreso nacional, es decir, la intervención directa del Estado para reducir el consumo, por medio de la política fiscal.
- d) Medidas obligatorias e indirectas para el mismo fin, como la inflación y otras medidas monetarias.
- e) Medidas dirigidas a movilizar recursos productivos ociosos.

La efectividad de cada una de las medidas enumeradas dependerá, como es de suponerse, de las condiciones particulares de cada economía. No es posible decir que solamente una medida sea la acertada para acelerar el ritmo de crecimiento de la tasa de formación de capitales. Es probable que lo que más convenga sea una combinación de todas, en la medida que esta combinación sea determinada por las características de la economía de que se trate. Deseamos, sin em --

bargo, hacer notar que en lo referente al ahorro voluntario, implícito en las medidas de tipo "a" y "b", éste es de escasa importancia en los países subdesarrollados, debido a la elevada propensión al consumo. En cuanto a las medidas de tipo "e" (movilización de recursos ociosos), tenemos que reconocer que su posibilidad de utilización depende de que exista la motivación creada justamente por el mismo proceso de desarrollo.

En relación, a la formación de capitales en los países subdesarrollados, Raúl Prebisch señala que el "problema de la redistribución se plantea con características nuevas en nuestros países. La acumulación de capital precedió a la redistribución en la evolución capitalista de los grandes centros industriales. En nuestros países, las dos operaciones tienen que hacerse simultáneamente. De ahí la necesidad de buscar nuevas fórmulas para que las masas participen activamente en la capitalización nacional a medida que avanza la política redistributiva." 16

En lo que toca a la inflación, se ha discutido ampliamente acerca de los beneficios y peligros que entraña una política inflacionaria como medio para acelerar el desarrollo.

Como apunta Siegel, la inflación es un camino relativamente sencillo y seductor, por lo que los gobiernos, ante la excesiva complejidad de los múltiples problemas administrativos y conceptuales que plantea el proceso de desarrollo económico, podrían sentirse tentados a orientarse hacia él, sin comprender cabalmente todas sus implicaciones.

En algunos países, la inflación puede contribuir a acelerar el proceso de crecimiento. Con esta política se conseguiría estimular la inversión y acrecentar la parte que del producto nacional fluye hacia el sector empresarial. Pero se presenta el problema de cuál sería la dosis de inflación necesaria. Además, los países insuficientemente desarrollados no cuentan con los mecanismos adecuados para controlar una espiral inflacionaria. 17

Por su lado, Prebisch considera que el instrumentar una política económica inflacionaria en países subdesarrollados es cometer un "error de incalculables proyecciones políticas (...) para responder a las aspiraciones redistributivas de las masas populares. Como en el extremo opuesto lo cometen quienes la preconizan como instrumento de ahorro. La solución del problema de insuficiencia de ahorro no está en la inflación sino en una combinación racional de medidas para acrecentarlo, dentro del marco de una política de desarrollo. (...) No hay que mantener ajenas al problema fundamental de la capitalización a las masas populares de nuestros países. Pero no es por la expoliación inflacionaria como tendrán que intervenir pasivamente en este proceso, sino mediante una intervención consciente y deliberada. Es necesario darles un papel activo en la formulación y aplicación de los programas de desarrollo y una responsabilidad clara y efectiva en la capitalización nacional." 18

Por otra parte, como hace notar Ragnar Nurkse, --- cuando la inflación sobrepase ciertos límites, puede crearse patrones de conducta que le hagan perder su cualidad de generar ahorro forzoso. Incluso en una etapa avanzada, la inflación puede llegar a ser una causa de consumo de capital de -

la economía de un país. 19

Considerando todos estos aspectos, concluiremos - haciendo nuestras las palabras de Raúl Prebisch " No se crea, [...] que la inflación es una alternativa. Si el sistema en que vivimos no puede crecer sin ella, la inflación será una alternativa frustránea, porque corroe la economía y debilita peligrosamente la cohesión social. Por donde no podríamos negar racionalidad a la inflación, no como instrumento para -- dar al sistema validez dinámica, sino para llevarlo fatalmente a su desintegración". 20

Finalmente, el gobierno a través de la Administra - ción Pública tiene en la política fiscal un poderoso instru - mento con el cual influir en la estructura y en el proceso - productivo en general, aunque su funcionamiento es sumamente complicado y, en muchos casos, está sujeto más a decisiones políticas que económicas.

El problema de estrategia económica con el cual - tendría que enfrentarse la administración pública mediante - la Política Fiscal, como alternativa para acelerar el desa - rrollo económico, sería de encauzar, hasta donde sea posible el incremento del ingreso real hacia el ahorro (ya sea público o privado) restringiendo de esta manera el consumo.

1.4. CONCEPTO Y ALCANCE DE LA POLITICA FISCAL.

"Sin proponernos hacer historia sobre esta parte - de la teoría y de la práctica económicas, nos interesa dar - unos pincelazos por lo que toca a su desenvolvimiento, a fin

de situarla en el momento actual.

No tiene como todo proceso social, una fecha de - terminada de nacimiento. Con frecuencia autores se lanzan a la palestra para rebatir los certificados de natalicio, ar - gumentando ideas y fechas que iniciaron este nuevo tratamien - to del fenómeno económico, en lo cual sin duda les cabe toda la razón. Sin embargo, su aparición en la vida racional, y - su estructuración como un cuerpo general de ideas parecen - estar bien delimitadas por dos grandes hechos: la gran depre - sión de los treinta, y las ideas keynesianas expresadas en - su Teoría General[....] La gran depresión trae consigo la - idea de la desocupación secular y del equilibrio accidental en el punto de ocupación plena; la teoría y práctica keyne - sianas tratan inmediatamente de ponerle un remedio a este -- gran mal. Cae de su pedestal -sin que deje de considerársele útil- la tasa de interés y toda la política monetaria conoci - da hasta esos días, y levantan la Política Fiscal como el -- auxiliar más eficiente y directo para esos males económicos.

..... Los países que inician su proceso de desarro - llo, las nociones relativas a esta materia son hijas también de dos padres: las guerras, que expansionaron sus posibilida - des de producción y limitaron sus fuentes de abastecimiento , creando procesos inflacionarios a los cuales todos los países por medios diferentes, quisieron poner un tope, y sus impul - sos inversionistas, surgidos tanto de los conflictos bélicos como de las enseñanzas que los países industrializadores han dado a los infradesarrollados, en el sentido de que es este el camino que lleva a la elevación del nivel de vida de la - población. Aquí también se considera que la Política Fiscal - tiene un papel importante que jugar como auxiliar en el lo--

gro de los objetivos que impone el proceso del desarrollo - económico" 21

En otro orden de ideas, Antonio J. González apunta que "el propósito de la política fiscal es darle mayor estabilidad al sistema económico, al mismo tiempo que se trata de conseguir el objetivo de ocupación plena" 22

Mientras que para Keynes, la política fiscal la concibe como el empleo de las finanzas públicas como elemento estabilizador de la economía. Considera a la Política Fiscal como instrumento de la Política Económica, mediante la cual se trata de corregir las deficiencias de la demanda efectiva, resultante del deficiente comportamiento del consumo y la inversión. 23

Nuestro concepto de política fiscal, en sentido amplio, comprende el uso deliberado de los impuestos, de los gastos gubernamentales y de las transacciones de deuda pública, tanto interna como externa, con el propósito de inducir la actividad económica de la manera más conveniente. La Política Fiscal se encuentra relacionada con el efecto que los instrumentos fiscales ejercen sobre diversas variables, como son el empleo, el ahorro y la inversión, el ingreso nacional, el nivel de precios y la balanza de pagos internacionales.

Desde nuestro punto de vista, los objetivos fundamentales de una buena política fiscal deben de ser la estabilidad y el crecimiento económico. Por otra parte, la política fiscal forma una parte importante de la hacienda pública, pero sin abarcarla totalmente, ya que en la política Fiscal no entran aspectos tales como los de la incidencia y la equi

dad del impuesto, los métodos presupuestarios, la administración del erario y otros muchos que pertenecen al ámbito de las Finanzas Públicas.

Por otro lado, como ya se apuntó, la política fiscal, como vocable y como cuerpo de doctrina económica, se puso de relieve en los países industrializados durante la gran depresión de los treinta. Sus promotores, principalmente Keynes sostenían que era posible reducir el desempleo y estimular la producción elevando la demanda global mediante gastos deficitarios. La afirmación de que los déficit presupuestales eran útiles en aquellas circunstancias, en vez de ser un signo de debilidad constituía una idea luminosa y liberadora. 24

Tiempo después, sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial, fue extendiéndose la aplicación de la política fiscal a condiciones inflacionarias.

Desde la perspectiva, de las economías subdesarrolladas es necesario utilizar los instrumentos de Política Fiscal para restringir el consumo y aumentar el ahorro. Es decir, un país en vías de desarrollo debe de proponerse como objetivo aumentar paulativamente el coeficiente de ahorro, utilizando para ello las medidas fiscales que tienden a regular el consumo. De tal manera, que la política fiscal, constituye un instrumento de la administración pública, como alternativa para estimular el desarrollo económico.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO I.

CITAS:

- 1.- SUNKEL PEDRO PAZ, Osvaldo. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, Siglo Veintiuno Editores, México, 12a. ed. 1979, pp. 32-33.
- 2.- ADELMAN, I. Mears L., Desenvolvimiento Económico, Editorial Trillas, S.A. México, 1964, p. 12
- 3.- SUNKEL PEDRO PAZ, Osvaldo. op. cit., pp. 29-30
- 4.- LARIS CASILLAS, Jorge. Del Desarrollo Económico, Cuadernos del Estado de México, Toluca, Mex. , 1972, p. 19
- 5.- Ibid., pp. 19-22
- 6.- Ibid., pp. 27-33
- 7.- Vease, para ampliar, STALEY, Eugene. El Futuro de los Países Subdesarrollados, - Edición Revisada, Editorial Roble, México, 1963, pp. 90-100, 246-270, 321-323.
- 8.- Cfr. MARRAMA, V. Política Económica de los Países Subdesarrollados, Ed. Aguilar, Madrid 1962, Capítulo II.

- 9.- STALEY, Eugene. op. cit., pp. 103-104
- 10.- NURKSE, Ragnar. Problemas de Formación de Capital, Fondo de Cultura Económica, México, p. 7
- 11.- PREBISCH, Raúl. Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, México, Primera Reimpresión 1971, p. 38
- 12.- Ibid., pp. 37-43, consultese, para ampliar.
- 13.- DEUTSCHE, Karl W. Política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 266-268.
- 14.- Cfr. NIKITIN, P. Economía Política, Ediciones de Cultura Popular, México, 2a. ed., 1978, pp. 65-67.
- 15.- Cfr. MARRAMA, V. op. cit., pp. 151-163.
- 16.- PREBISCH, Raúl. op. cit., p. 203.
- 17.- SIEGEL, Barry N. Inflación y Desarrollo: Las Experiencias de México, C.E.M.L.A., México, pp. 9-15.
- 18.- PREBISCH, Raúl. op. cit., pp. 203-204.
- 19.- NURKSE, Ragnar. op. cit., pp. 157-158.
- 20.- PREBISCH, Raúl. op. cit., p. 205

- 21.- SALINAS LOZANO, Raúl. "Política Fiscal y Desarrollo - Económico", El Desarrollo Económico de México, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, 1952, pp. 153-155.
- 22.- GONZALEZ, Antonio J. Tratado Moderno de Economía General, South- Western Publishing Company, EUA, edición en español, p. 364.
- 23.- KEYNES, John Maynard. Teoría General de la Ocupación, - el Interés y el Dinero, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 315-320.
- 24.- Vease, para ampliar, PREBISCH, Raúl. op. cit., pp.221-244.

CAPITULO II

2. ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA POLITICA FISCAL.

2.1. LA POLITICA FISCAL EN EL SISTEMA CLASICO.

Nos proponemos en este capítulo analizar en sus aspectos generales el desarrollo que ha tenido el pensamiento-económico con relación a la política fiscal. Abarcaremos en este análisis el período que va desde el siglo XVIII hasta - nuestros días, y nos limitaremos exclusivamente a los hechos más sobresalientes sin entrar en mayores detalles que alargarían innecesariamente esta revisión histórica.

Al iniciarse los estudios financieros en torno a - la actividad del Estado en el sentido moderno, en la segunda mitad del siglo XVIII y primeras décadas del XIX, consecuente con las ideologías dominantes y las condiciones de hecho se consideró la actividad de la administración pública en el ámbito económico como si se tratase de una economía privada, dando por hecho el supuesto de la ocupación plena, además se afirma, sobre todo durante el siglo XIX la existencia de la armonía entre el interés privado y público. 25

Se acepta que el libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda (la mano invisible del laissez-faire) es taba en condiciones de ocupar de modo óptimo los factores de la producción. Por consiguiente, bajo éste esquema, era ca-racterística una desconfianza respecto a la intervención - -

estatal, argumentandose de alguna manera, que a menor actividad del Estado en la economía, menor perturbación del sistema mercantil, y viceversa, prácticamente se consideraba, la "intervención" de la administración pública en la economía-- como un mal necesario.

"La escuela clásica inglesa, representada por Adam Smith, David Ricardo, J.R. McCulloch, James Mill y sus seguidores, consideran la actividad financiera estatal como un fenómeno económico, afirmando que la acción del Estado se traduce en un "consumo improductivo", en virtud que el cobro de impuestos a los particulares les resta la posibilidad de invertir en nuevas producciones de bienes, esa parte de su renta que les es sustraída de su patrimonio privado."26

De esta manera, el problema a resolver es el de la consecución de un volumen de ahorros o renta adecuado a los requerimientos de la inversión en una economía que crece aceleradamente. De tal suerte, los descubrimientos tecnológicos (la revolución industrial), unidos a la apertura de nuevos mercados (gracias a mejores y más medios de transporte) y al rápido crecimiento de la población, sirven de fundamento e impulso a la libre empresa, entidad promotora del desarrollo económico y social.

En estas condiciones, se considera que cualquier efecto de la actividad estatal puede perjudicar el desarrollo económico y la actuación del mecanismo autorregulador en el mercado.

Al respecto, Jacinto Faya apunta que "en la época del liberalismo financiero el Estado tenía un campo de actividad sumamente reducido; se limitaba casi exclusivamente a funciones de orden y supervisión. Durante este tiempo prevaleció la tesis de que la función primordial de la autoridad consistía en crear un clima apropiado para el pleno desarrollo de las libres actividades económicas de los particulares. La filosofía liberal propugnaba una política hacendaria --- orientada a satisfacer las necesidades indispensables para la conservación del Estado".²⁷

De acuerdo con el concepto moderno de Política Fiscal, parece que no tiene cabida en el pensamiento económico-clásico. La Política Fiscal, tal como es entendida hoy día, implica el uso conciente o deliberado de los instrumentos -- fiscales, impuestos, gasto público, y deuda tanto interna como externa, para alcanzar los objetivos de Política Económica. Esta acción deliberada es incompatible con los supuestos del mecanismo autorregulador en la escuela clásica. La "mano invisible" cierra la puerta del esquema teórico a cualquier intervención de la Administración Pública dirigida a conseguir objetivos económicos.

Es indudable que en este planteamiento teórico se admite que las Finanzas Públicas producen efectos económicos que eran perjudiciales, y había que evitarlos o por lo menos reducirlos. La escuela clásica recomienda los siguientes elementos para las "buenas finanzas":

* Adam Smith creador intelectual de la "mano invisible" defendía el "evidente y simple sistema de la libertad natural" derivada de su optimista punto de vista del orden del mundo.

- 1.- Limitación extrema de los gastos públicos.(..)
- 2.- Mística del equilibrio presupuestario anual.
- 3.- Los impuestos son gastos "improductivos" desde el punto de vista económico y deben causar la menor incomodidad a los contribuyentes.(..)
- 4.- El empréstito es un recurso extraordinario, - limitado a urgencias excepcionales.
- 5.- Condena de la inflación monetaria."28

Con respecto a la Política Fiscal en el sistema -- clásico, es necesario modificar el concepto que actualmente tenemos de la misma, y concebirlo dentro de las bases de ese sistema. Consideramos, que la Política Fiscal, en el sistema clásico debe de ser enfocada desde un punto de vista estre-- cho. Se confina a tratar de atenuar los efectos económicos - que la actividad de recaudar y gasto de fondos pueda tener - en la economía. En otras palabras, la Política Fiscal es con-- cebida como la Política que utilizaban las Finanzas Públicas para que éstas interfieran lo menos posible el "libre" fun-- cionamiento de las fuerzas del mercado.

Por tanto, creemos que no es acertado hablar de -- una Política Fiscal, por lo menos tal como hoy día la enten-- demos, dentro del sistema clásico. Sencillamente un concepto de este tipo no tiene cabida en ese esquema.

Prácticamente los primeros catorce años del siglo XX fueron los últimos de la escuela clásica, ya que, "en el siglo XIX, y especialmente en el siglo XX, se inició una nue-- va etapa en la historia del pensamiento económico y político

de la humanidad. La revolución industrial y las crisis que este movimiento trajo aparejadas, aunadas a las crecientes necesidades sociales que se fueron acumulando día con día, pusieron en tela de duda los beneficios de la no intervención del Estado en los procesos económicos."29

2.2. LA ACTIVIDAD DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

Los problemas a corregir, o al menos atenuar, la injusta distribución de la riqueza, plantearon la necesidad del empleo de los instrumentos fiscales y en general una mayor actividad del Estado en la vida económica, como alternativa para afrontar los movimientos radicales que se suscitaron en las últimas décadas del siglo XIX. (La guerra civil en Francia, la Comuna de París).

Al respecto, Jacinto Faya apunta que "la nueva estructura de la sociedad y sus complejas manifestaciones no solo demandaron la intervención del Estado sino que reconocieron que ésta era legítima y necesaria para frenar las graves injusticias sociales y para solucionar los desequilibrios económicos. Ante este nuevo planteamiento ideológico, las finanzas públicas adquirieron mayor predominio, ya que el uso racional de los recursos se convertía en un instrumento clave de cambio económico y social".30

De esta manera, las condiciones sociales cambiantes exigen a la administración pública nuevas obligaciones que requieren para su satisfacción cambios en la filosofía económica dominante. Es en este contexto de cambio, cuando se empiezan a desarrollar las empresas públicas, aumento de -

la actividad del Estado en la economía, de diferentes maneras, por una serie de razones que llegan a ser de aceptación general.

En primer lugar, una importante cantidad de bienes y servicios cuya respuesta no corresponde a los particulares, como las carreteras, el sistema de drenaje, alumbrado público, agua potable, entre otros, y por tanto son atendidos por la Administración Pública, ya que a la iniciativa privada no le resulta lo suficientemente provechoso como para proveerlos ella misma.

Aparte de estas actividades que la iniciativa privada no puede llevar a cabo en lo absoluto, existe otra categoría de bienes y servicios que no los puede proporcionar en forma adecuada. Dentro de esta categoría se incluyen a la enseñanza, servicios de asistencia y urgencias, seguridad pública y hospitales.

Se pueden resumir las dos razones anteriores en la necesidad por parte de la Administración Pública, de complementar la iniciativa privada en aquellas funciones de interés colectivo que esta última no es capaz de realizar.

Pero existe otra razón poderosa que entonces clama por una fuerte intervención gubernamental. El Estado no podía abandonar a sus ciudadanos, cuando estos fueran incapaces de mantenerse por sí mismos. Como señala H. M. Scott "si se deja que el sistema económico funcione automáticamente, - por sí solo, tira y abandona a los hombres y les deja morir de hambre, lo mismo que tira y abandona máquinas y las deja enmohecerse; pero no hay ninguna sociedad decente y civi-

lizada que permita semejante cosa."31

Por su parte, el Diccionario de Economía Política apunta acerca de la intervención del Estado en la economía -- que "a pesar de su carácter indicativo para la iniciativa -- privada, al ser generalmente obligatoria para el sector público, influye grandemente en las decisiones privadas al menos en dos aspectos: como elemento de referencia de su propia planificación (al permitirle disponer de las estimaciones de las magnitudes definidoras del conjunto de la economía), y como inductor de las decisiones de la empresa privada, ya que, al cubrir el sector público una porción tan importante de la economía, sus decisiones afectan ineludiblemente a la propia actividad de todas las empresas".32

Mientras tanto, Alejandro Carrillo Castro dice -- acerca del desenvolvimiento histórico del Estado y la empresa pública que "en contra de la figura tradicional, liberal, del Estado-gendarme, y acogiendo o superando inclusive, en -- algunos puntos, las etapas del Estado promotor y benefactor, hasta arribar a la idea de que éste puede planificar integralmente la economía, se ha asentado la decisión de que el Estado cobre mayor presencia: la de un protagonista en la vida económica y social de los países, erigiéndose en el llamado Estado social que explícitamente admiten algunas Constituciones políticas modernas, como la francesa y la española, -- aquél abre un ancho campo para que el poder público --ahora, -- además poder político, económico y social participe directamente en las tareas de producción y de servicio."33

En este sentido, el Estado, la Administración y - las Finanzas Públicas y dentro de ésta última la Política - Fiscal, han tenido un desarrollo constante, cada vez más importante y trascendente para la vida económica, teniendo como motor las exigencias de mejores y más justas condiciones de vida.

Estos reclamos y exigencias por parte de la mayoría, provocan que la teoría económica clásica se vea comprometida ante circunstancias inexplicables dentro de sus supuestos. Se buscaron justificaciones para la intervención es total en la vida económica. Esta actividad del sector público exigía una Política Fiscal que defina y delimite el campo y la medida de la misma. Se puede decir que el concepto limitado de la Política Fiscal clásica se amplía para dar cabida a un nuevo concepto que consideramos sería: la Política Fiscal orientada a la consecución de objetivos de interés colec tivo, y a complementar la iniciativa privada en aquellos cam pos que no pueda lograr por sí sola.

Si bien este nuevo concepto de la Política Fiscal - contempla la utilización de los instrumentos fiscales para - la obtención de determinados objetivos, no hay que olvidar - que se desarrolla dentro de los supuestos de la economía clásica, que entonces había adquirido mayor flexibilidad, sin - embargo, no era lo suficientemente flexible como para dejar - actuar a la Política Fiscal en toda su magnitud como hoy día, y esto se va logrando poco a poco, pero sobre todo a raíz de la gran depresión económica de los años treinta en el mundo - capitalista.

Por lo que respecta, a la actividad del Estado a través de la empresa pública en México, Carrillo Castro - en su libro Las Empresas Públicas en México, nos dice, que el origen de la empresa pública, se encuentra en nuestro -- país desde la época de la colonia, mediante el estanco del -- tabaco que tenía como objetivo la reglamentación y supervi -- ción de las actividades de siembra, procesamiento y comercia -- lización del tabaco, con el fin de mantener e incrementar el poder económico de la Corona Española. Posteriormente se -- creó la Casa de la Moneda y la Fabrica Real de Polvora y de -- pués de la Independencia, el Banco del Avío que tenía por ob -- jetivo el impulsar a la industria textil.

"A fines del siglo pasado el Estado amplió su parti -- cipación en empresas industriales y de servicios, entre las que destacan las relacionadas con la prestación del -- servicio eléctrico en diversas regiones del país. [...] A -- partir de 1917 la injerencia del Estado en la vida económica y social del país ha venido aumentando dado su papel de prin -- cipal responsable de la promoción del desarrollo nacional."34

Por último, anotaremos las diferencias fundamenta -- les, entre los principios de la Política Fiscal en el siste -- ma clásico y los existentes en el intervencionismo estatal:

Para Ortiz Mena, con quien coincidimos plenamente, los objetivos que perseguía la Política Fiscal ortodoxa eran:

- "1) La reducción de los gastos gubernamentales a un mínimo.

2) El equilibrio del presupuesto.

En tanto que, los objetivos de la Política Fiscal moderna son muy amplios:

- 1) Estabilidad económica.
- 2) Ocupación plena.
- 3) Aumento Constante del nivel de vida y más justa distribución de la riqueza entre toda la población.

En los principios teóricos de la Política Fiscal - se acepta que las medidas financieras son sólo una parte del mecanismo necesario para alcanzar estos objetivos." 35

Como ya lo mencionamos, la Política Fiscal interviene y controla los gastos públicos, los impuestos y la deuda externa e interna, con el fin de inducir a la economía para obtener una estabilidad económica.

Aceptar que una sociedad no ha alcanzado el estado de ocupación plena, es lo mismo que decir que hay personas-desocupadas. Lo que nos lleva a suponer, que no se ha alcanzado el óptimo de producción, ya que éstos recursos ociosos no se han aprovechado.

La Política Fiscal responsable y adecuada para una determinada economía, necesita calcular y determinar el límite del gasto público, dado que el gastar en exceso para lo --grar la ocupación plena, conduciría a la economía inevitablemente a la inflación, y ya hemos comentado en el capítulo an

terior los inconvenientes de una inflación excesiva. Por el lado contrario, el gastar por debajo del límite necesario, nos conduce hacia la recesión económica y por lo tanto a la desocupación y desaprovechamiento de recursos.

Al respecto, Raúl Ortiz Mena señala que "La Política Fiscal, para alcanzar sus objetivos, debería ir acompañada de una política de precios y salarios. Tendría que ser -- aplicada cuidadosamente, después de observar las condiciones económicas del momento, pues sería tan irresponsable reducir los gastos gubernamentales, aumentar los impuestos y bajar la deuda pública cuando hay tendencias deflacionarias como -- lo sería aumentar los gastos, bajar los impuestos y elevar la deuda cuando las tendencias son inflacionarias. Ello, en vez de ayudar a contrarrestar la deflación y la inflación, -- aumentaría ambos males."³⁶

Agrega Raúl Ortiz Mena, algunas recomendaciones -- acerca del financiamiento del gasto público para conseguir -- la ocupación plena, y son:

- 1) Si se realiza con impuestos, es necesario conocer bien el efecto, que estos provocan sobre el consumo y la inversión de la comunidad.
- 2) Si el financiamiento es mediante deuda, es necesario conocer bien cual es la fuente y estudiar las circunstancias económicas por las que atraviesa el país en el momento, así como las del ciclo económico.³⁷

Por último y a manera de recapitulación de éste - apartado, hacemos nuestras las ideas de Carrillo Castro, -- "los sistemas de gobierno dependen, en buena medida, del desarrollo económico y social alcanzado por los países, así -- como de su evolución histórica y de la filosofía política -- que, en consecuencia, recoja su orden jurídico. Todo ello de termina la medida en que cada Estado promueve, coordina, planifica e interviene directamente en una serie de actividades económicas que, en diferentes latitudes y en distintas épocas, se han considerado ámbito exclusivo de acción de la iniciativa privada. La historia económica de todos los países, - inclusive la de los que inscriben su desarrollo dentro del - marco del liberalismo económico, muestran infinidad de ejemplos de intervención estatal a lo largo de diversas épocas - para lograr el cumplimiento de los objetivos sociopolíticos - que se han fijado."38

2.3. LA CRISIS ECONOMICA DE 1929 Y LA POLITICA FISCAL.

Después de la Primera Guerra Mundial, los cinco -- años de 1924 a 1929, parecían ser para la mayor parte de las naciones como un período de recuperación de los grandes y - graves problemas de la guerra. Para los Estados Unidos en especial, fué un período de bonanza económica, expansión de muchos negocios y florecimiento de otros. Casi todo el mundo - confió en que las condiciones normales habían llegado ya, y que además sería el principio de una era de prosperidad para todos y la pobreza pasaría a la historia.

Repentinamente, en octubre y noviembre de 1929, tu-

vo lugar un gran "crak" en la Bolsa de valores de Nueva York. La gente que poseía acciones y bonos empezó a venderlos por que pensaban que sus valores ya no podían subir más. Cuando cada vez más gente vendía, los precios bajaban más y más, y en consecuencia el desco de vender aumentaba, lo que precipitaba aún más los precios a la baja.

Al respecto Díaz Dufoo apunta que "no ha habido país, así los viejos, sólidamente cimentados, como los nuevos, en que la prosperidad apenas ha comenzado a florecer, no existe ramo de la producción y trabajo ni administración del Estado que no fueran sacudidos por esta terrible tempestad. El año de 1931 quedará como el Año Terrible". 39

Este gran "crak" de la Bolsa de valores, dió origen a la Gran Depresión debido principalmente a que millones de personas en los Estados Unidos, que habían invertido su dinero en acciones y bonos, hallaron sus ingresos fuertemente disminuidos, y hasta desaparecidos. Teniendo menos dinero para gastar, la gente compraba menos, es decir había menos demanda, los industriales redujeron la producción y despidieron a muchos obreros, de tal manera, que los trabajadores sin empleo gastaban menos, por los que la producción se redujo aún más y en consecuencia, más y más trabajadores fueron despedidos.

Para tratar de ayudar a tantas personas sin ingresos, se optó por elevar los impuestos, quienes pagaban los impuestos restringieron sus gastos, de tal manera, que la producción disminuyó aún más. Al respecto, Ortiz Mena señala que los Estados Unidos entre el fin de la Guerra Mundial I

y la Gran Depresión instrumentó una Política Cíclica de Gastos, que consiste, en restricción del Gasto Público durante la depresión y los aumenta durante la prosperidad, ajustando sus gastos a sus ingresos, de tal suerte, que intensifica la depresión, la prosperidad y la inestabilidad económica. Respecto a la carga tributaria, en una Política Cíclica, los impuestos se aumentan durante las crisis y se bajan durante la prosperidad. Es a partir de ésta Gran Depresión económica que se empieza a instrumentar Políticas Anticíclicas, por ejemplo en Suecia, en donde se dieron resultados satisfactorios. 40

Durante aquellos años, la situación no habría sido tan desastrosa, si otros países se hubieran hallado prósperos y deseosos de comprar los productos agrícolas e industriales americanos. Pero desde entonces, los países ya se hallaban ligados económicamente, y la depresión afectó a todos. Todos los países deseaban vender sus productos en el extranjero, y ninguno quería comprar gran cosa fuera de sus fronteras. Alemania por ejemplo, necesitaba vender sus productos en el extranjero a fin de pagar la reparaciones por la guerra, pero durante esta crisis no podía ni vender ni obtener préstamos, por lo que tuvo que suspender los pagos de reparaciones, en tanto, Francia y otros países, al no recibir el dinero por las reparaciones, tuvieron que suspender los pagos de los intereses sobre sus deudas de guerra.

Evidentemente, el problema económico se debió a la deficiente demanda efectiva, consecuencia de una sobreproducción, además de una inadecuada instrumentación de Política Fiscal por parte de la Administración Pública, sobre to

do la de los Estados Unidos, que en vez de estimular el consumo y por tanto la demanda, disminuyó ambos agudizándose el problema, y cerrando de alguna manera el círculo de: Sobreproducción y Demanda Efectiva Insuficiente ----> Despido de Trabajadores ---> Política Fiscal Cíclica ----> Contracción del Consumo ---> Sobreproducción y Demanda Efectiva Insuficiente.

En torno a lo anterior, Lewis Lorwin nos dice que "en ciertos países, algunas industrias que se habían ampliado para satisfacer las demandas de la guerra (p.e. trigo, carbón, algodón) se encontraron al terminar la contienda con un excedente de capacidad, grandes gastos generales y exceso de obreros. Los países que suministraban productos agrícolas primarios, especialmente en la América Latina, se encontraron con que los mercados de Europa y de otras partes se retraían, por lo que disminuyó su capacidad para importar productos manufacturados"41 y además "los cuatro años de la 'gran depresión' constituyeron, por esta razón un nuevo golpe contra el laissez-faire y el capitalismo no reglamentado. Ganó fuerza el movimiento hacia un mayor control público de las actividades económicas y se convirtió en la nota dominante del pensamiento y de la política económicas. El movimiento tenía miras mundiales....." 42

Por su parte Rodrigo de Llano, escribe que "el desastre de los valores fué un efecto, no una causa. Los primeros síntomas de depresión empezaron a sentirse desde junio de 1929, aunque de manera algo inapreciable. Al correr del tiempo se vino notando que la producción industrial disminuía.

y que el arrastre de furgones cargados iba en declive. El origen de todo debe de buscarse en la enorme producción de los últimos años, en la producción en masa de que se enorgullecían la industria americana. Se llegó al punto de la saturación, o lo que es lo mismo, la producción industrial llegó a sobrepasar las necesidades ordinarias. La oferta superaba a la demanda". 43

Es entonces, que la Gran Depresión de 1929, trajo consigo nuevos conceptos sobre la Política Fiscal. Y es a partir de entonces que se madura el nuevo enfoque conocido como la Política Fiscal Coyuntural ó Anticíclica, es decir, la utilización del mecanismo, impuestos-gastos-deuda pública con fines de suavizar el ciclo económico.

Ortiz Mena apunta que "desde el siglo XIX el mundo capitalista ha registrado fluctuaciones cíclicas en el nivel de ocupación y producción conocidas con el nombre de ciclos económicos y con una duración de ocho a nueve años. Una fase de depresión, caracterizada por niveles de ocupación y producción relativamente bajos, es seguida por una fase de prosperidad, con niveles de ocupación y producción relativamente altos. El ingreso nacional es relativamente alto durante la prosperidad y relativamente bajo en la depresión. Como las recaudaciones gubernamentales -a tasas fijas- son una función del ingreso nacional, éstas serían relativamente altas en la prosperidad y relativamente bajas en la depresión. Si lo que se desea es mantener en equilibrio el presupuesto, entonces los gastos gubernamentales serían también relativamente altos en la prosperidad y relativamente bajos en la depresión". 44

Puede afirmarse, que la publicación de la Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, de Keynes, marca la fecha a partir de la cual el problema de la Política Fiscal Anticíclica, pasó de la discusión puramente teórica a la aplicación práctica. Desde 1938, las circunstancias hicieron que se prestara mayor atención a los aspectos teóricos y a la aplicación práctica de "los gastos en obras públicas, de la política presupuestal deficitaria y de la imposición, como instrumentos complementarios de la política monetaria, tendientes a tenuous las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica".⁴⁵

Con posterioridad, y en especial después de la Segunda Guerra Mundial, se reconoció ampliamente la importancia de la Política Fiscal para determinar no sólo la distribución sino también el volumen del ingreso nacional.

Así pues, en un corto período se ha verificado el tránsito de la "Hacienda" como actividad directa, que nada más distribuía un determinado ingreso nacional entre usos -- públicos y privados, a la Política Fiscal como factor determinante del volumen del ingreso nacional y su distribución -- por grupos sociales.

Simultáneamente, junto a los instrumentos tradicionales de la Política Fiscal (sistema tributario y gasto público) se han aportado nuevos instrumentos, como la deuda -- pública, tanto en su modalidad de interna como externa, la actividad de las empresas públicas, controles directos del -- comercio exterior, consumos, inversiones.

BIBLIGRAFIA DEL CAPITULO II.

CITAS:

- 25.- CEPEDA NERI, Alvaro. El Fin del Mercado Libre, Ediciones Océano, S.A., México, 1985, p. 19
- 26.- FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, p. 15
- 27.- Ibid., pp. 27-28
- 28.- Ibid., p. 27
- 29.- Ibid., p. 28
- 30.- Ibid., p. 29
- 31.- SCOTT, H. M. Curso Elemental de Economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1960, p. 131
- 32.- CEPEDA NERI, Alvaro. op. cit., p. 23
- 33.- CARRILLO CASTRO, Alejandro. Las Empresas Públicas en México, Miguel Angel Porrúa, México, 1983, p. 11
- 34.- Ibid., p. 36
- 35.- ORTIZ MENA, Raúl. "La Política Fiscal Moderna", El Trimestre Económico, Vol. XII, núm. 4, Fondo de Cultura Económica, México, Enero-Marzo, 1946, pp. 626 y 628

- 36.- Ibid., pp. 628-629
- 37.- Cfr. Ibid., p. 629
- 38.- CARRILLO CASTRO, Alejandro. op. cit., p. 33
- 39.- DIAZ DUFOO, Carlos. Vida y Ritmo de la Economía, Talleres Excelsior, México, p. 97
- 40.- Cfr. ORTIZ MENA, Raúl. op. cit., pp. 630, 631 y 634
- 41.- LORWIN L, Lewis. Consecuencias Económicas de la Segunda Guerra Mundial, Ediciones Minerva, México, - 1943, p. 91
- 42.- Ibid., p. 92
- 43.- DIAZ DUFOO, Carlos. op. cit., pp. 81-82
- 44.- ORTIZ MENA, Raúl. op. cit., pp. 629-630
- 45.- KOCK, M. H. Banca Central, Fondo de Cultura Económica, México, p. 292

CAPITULO III

3. LA POLITICA FISCAL KEYNESIANA

3.1. TEORIA GENERAL DE LA POLITICA
FISCAL KEYNESIANA

La Política Fiscal, ha sido objeto de amplios estudios a partir de la gran depresión económica de 1929. Casi todo el desarrollo de la teoría de la Política Fiscal ha sido hecha con referencia a países desarrollados. Vale decir, la gran mayoría de los economistas modernos se han preocupado--principalmente -- si no exclusivamente -- de las medidas e instrumentos de Política Fiscal para países industrializados.

En la historia del pensamiento económico ha habido tres grandes aportaciones desde el surgimiento de la economía como ciencia:

- a) La Riqueza de las Naciones, Adam Smith, publicada en el siglo XVIII y que es el ataque más poderoso que se ha escrito contra el mercantilismo.
- b) El Capital, de Carlos Marx, obra escrita en el siglo XIX y que significa el ataque más fuerte que se ha hecho contra el capitalismo, y por último;

- c) La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, de J. M. Keynes, obra escrita en el siglo XX y que representa la repudiación de definitiva de los principios del laissez-faire.

Para aquilatar la aportación de Keynes a la teoría económica y la política económica y dentro de ésta última a la Política Fiscal, es conveniente hacer una breve referencia a la época en que vivió y a su Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, su obra cumbre.

La vida de J. M. Keynes transcurrió en el período comprendido de las postrimerías del siglo XIX a la primera mitad del siglo XX, por lo que su época se caracterizó por cuatro hechos fundamentales:

- 1.- En este período se registraron dos grandes guerras mundiales con toda la serie de cambios económicos y sociales propios de los acontecimientos.
- 2.- Se presenta una gran depresión económica que sacudió hasta sus cimientos al sistema capitalista en los años de 1929 a 1932.
- 3.- Desaparece el patrón oro como sistema monetario y existe un ambiente de fuertes preocupaciones monetarias.
- 4.- Reinaba la economía neoclásica.

Guillén Romo apunta que "la crisis de los años -- treinta fue violenta y relativamente breve. Esta crisis [.. ..] se caracterizó por una desconexión entre la organización moderna del trabajo y el modo de vida de los asalariados. En efecto, ante un desarrollo rápido de la productividad del trabajo después de la primera guerra mundial, el modo de vida de los asalariados no cambiaba con relación al -- siglo XIX. Se mantenía exterior a lo que el capitalismo -- producía. Se hablaba de una crisis de insuficiencia de la -- demanda puesto que había un exceso de producción con respecto a la demanda solvente. Se había generado un exceso de -- producción en un contexto de compresión de la demanda y de propensión a consumir cuyo resultado fue un desequilibrio -- importante que afectó a la inversión neta. Del diagnóstico se deducía directamente el remedio: aumentar la propensión a consumir gracias a una reactivación de la demanda global. Esta fue una de las más importantes proposiciones de John Maynard Keynes (1883-1946), quien dota al Estado de una función de regulación macroeconómica, es decir, de una función de regulación global." 46

Además, "Keynes admite y predica la intervención del Estado, ya que reconoce 'una falla de los mecanismos -- del mercado para la regulación global, la determinación del nivel de inversión y del empleo'. Pero limita el papel del Estado a la regulación global, ya que supone que los mecanismos del mercado no fracasan para resolver el problema de la asignación de recursos. Para Keynes, la intervención del Estado es una excepción necesaria al buen funcionamiento de la economía, cuya iniciativa privada es aún la regla direc-

triz. El Estado debe suplir la deficiencia de la iniciativa privada, incapáz de asegurar un nivel de inversión global - que conduzca al pleno empleo." 47

Para los fines de éste apartado, las ideas que -- nos interesan son las que se encuentran en la obra más im-- portante de Keynes, la Teoría General. La importancia de es tas ideas, consideramos, es tan grande en la teoría como en la práctica y se entienden mejor cuando se relacionan con - la política. "Si la influencia de lord Keynes se hubiese li mitado al campo de la doctrina económica técnica, habría si do de escaso interés para el mundo en general. Sin embargo, la política económica práctica lleva la importancia del pen samiento de Keynes, más profunda aún que la teoría económi ca. Ejemplos de la amplia y creciente adaptación de la filo sofía de Keynes acerca de la intervención estatal, la inver sión pública y otras formas de la política económica idea-- das para cubrir las brechas de la economía de empresa priva da son: las medidas de la política económica del New Deal, - al mensaje económico especial del presidente Truman al Con greso al terminar la segunda guerra mundial, los libros - - blancos inglés, canadiense y australiano sobre la política respecto al paro, el proyecto de ley de Murray sobre el em pleo total de 1945 y la Employment Act de 1946 de los Esta dos Unidos, la disposición de la nueva Constitución france sa, que estatuye un presupuesto anual para combatir el paro; el pensamiento más reciente en el campo de la Política Fis cal, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacio nal para la Reconstrucción y el Desarrollo Económico". 48

Keynes tenía 52 años de edad cuando escribió la Teoría General, es decir diez años antes de su muerte, por lo tanto, esta obra es producto de la madurez de Keynes.

"En la primera reafirmación de su posición después de la publicación de la Teoría General, escribía Keynes "Me siento más ligado a las ideas fundamentales relativamente sencillas que subyacen en mi teoría que a las formas particulares en que las he plasmado" Estas ideas fundamentales se centran alrededor de lo siguiente:

- 1.- El carácter general de la teoría de Keynes.
- 2.- El papel del dinero.
- 3.- La relación entre el interés y el dinero.
- 4.- La inversión.
- 5.- La incertidumbre de futuro." 49

1.- El Carácter General de la Teoría:

La palabra 'general' aparece en el título de su obra principal y debe de interpretarse en el sentido de que su teoría trata con todos los niveles de ocupación en contraste con la 'economía clásica', que se ocupa del caso especial de la ocupación plena. El propósito de la teoría de Keynes es explicar lo que determina el volumen de ocupación

en cualquier tiempo, o sea que en la economía puede existir el equilibrio a distintos niveles de ocupación. Según Keynes, la teoría clásica es un caso especial, una teoría especial y no general que sólo explica la ocupación plena.

Otro aspecto general de la teoría de Keynes, es que explica la inflación de la misma manera que la desocupación, ya que ambas dependen, en primer término, del volumen de la demanda efectiva. Una demanda deficiente se traducirá en desocupación, como una demanda excesiva puede traducirse en inflación. En concreto, según los clásicos, la ocupación completa es la situación normal de la economía, es decir, el equilibrio estacionario, mientras que para Keynes, la ocupación inferior a la completa, es lo normal, o sea el equilibrio cambiante.

La Teoría de Keynes se refiere a cambios en la ocupación y en la producción del sistema económico como un todo, en contraste con la teoría tradicional que se refiere casi siempre en primer término, a la economía de la empresa individual. Los conceptos básicos de Keynes, a lo largo de su teoría, son:

- 1.- Los totales de la ocupación.
- 2.- El ingreso nacional.
- 3.- La producción nacional.
- 4.- La oferta total.

Keynes y que se incluye en el título de la obra principal de este autor. El interés, según Keynes, es el premio que se paga por no atesorar dinero, en otros términos, puede -- definirse también como la recompensa por desprenderse del -- control sobre la riqueza en su forma líquida. La tasa de -- interés depende de la intensidad del deseo de atesorar o -- sea de lo que Keynes llama la preferencia de liquidez. La tasa de interés está en razón directa de la preferencia de liquidez, mientras más fuerte sea la preferencia de liqui -- dez, más alta será la tasa de interés. Cuando en la comuni -- dad aumenta la demanda de dinero sin que haya un aumento de la oferta, se provoca un aumento de la tasa de interés que afecta el incentivo para invertir y que se traduce en una -- disminución de la demanda efectiva y en un aumento de la -- desocupación.

"Un poseedor individual de riqueza solamente puede aumentar la cantidad de riqueza que posee a expensas de al -- gún otro, sin que por esto aumente la oferta total de di -- nero. Por tanto, cuando el conjunto del público quiere más dinero no puede obtenerlo, y el deseo creciente de dinero -- da como resultado la necesidad de pagar un premio más ele -- vado a los que se desprenden de su dinero. Pero cuando el -- precio que hay que pagar por el dinero se eleva, muchos ti -- pos de negocios nuevos podrían emprenderse a tipos de inte -- rés más bajos no se emprenderán en absoluto. Por tanto, un aumento de los tipos de interés tiende a reducir la demanda efectiva y, en tiempos normales, a originar paro." 51

Los economistas neoclásicos consideran el interés como una recompensa por ahorrar, es decir, por posponer el consumo, más que por desprenderse de liquidez como lo -- considera Keynes.

4.- La Inversión:

"En una sociedad caracterizada por una gran desigualdad de la riqueza y la renta, la capacidad económica de la comunidad para consumir es limitada. Los ricos tienen -- más renta que la que desean consumir de ordinario, y los po bres tienen tan poca renta que su capacidad para el consumo está restringida a límites muy estrechos. Como consecuencia, hay un exceso potencial considerable de recursos por encima de los necesarios para producir bienes de consumo. Este exceso, si ha de ser utilizado por completo, tiene que dedicarse a la producción de cosas que no han de consumir habitualmente. Esta producción, que excede de lo que se consume habitualmente, se llama inversión. La inversión comprende - actividades tales como construir nuevas fábricas, nuevas ca sas, nuevos ferrocarriles y otros tipos de bienes que no - han de ser consumidos con tanta rapidez como se producen. La distinción entre consumo e inversión es fundamental para todo el análisis de Keynes. Su teoría, reducida a sus tér - minos más simples, afirma que el empleo depende de la can - tidad de inversión, o bien que el paro es originado por una insuficiencia de inversión." 52

De tal manera, según Keynes la inversión determina la ocupación, y ésta relación es directamente proporcio-

nal, es decir, al aumentar la inversión aumenta el empleo - y viceversa. La inversión es la parte del ingreso que no se consume y su volúmen está determinado por la relación entre la eficiencia marginal del capital y la tasa de interés.

"La eficiencia marginal del capital es la razón o proporción de dos elementos:

- 1.- Los rendimientos esperados de un activo productor de renta, y
- 2.- El precio de oferta o coste de reposición del activo que constituye la fuente de rendimientos previstos.

El rendimiento previsto es lo que una empresa espera obtener de vender la producción de sus bienes de capital. Estos rendimientos toman la forma de una corriente de renta en dinero en un período de tiempo."53 Es decir, la eficiencia marginal del capital la podemos definir noso ---tros como el tipo de rendimiento previsto más elevado.

5.- La Incertidumbre del Futuro:

Según Keynes la causa de la inestabilidad del sistema económico es la conducta psicológica irracional del inversionista. La inversión fluctúa porque el conocimiento actual del futuro descansa en una base precaria. La decisión de invertir depende directamente de las previsiones de ganancias que son sumamente inestables. Dichas previsiones se encuentran influidas por el mercado de valores y por la con

fianza en los negocios, así como por las instituciones públicas, privadas y sociales. Las previsiones de ganancias se relacionan con el nivel de rendimientos previsibles de los bienes de capital.

"Como la inversión es producción de bienes que no son de consumo actual está relacionada con el futuro de una manera directa. Aunque la inversión puede adoptar la forma de producir más bienes de consumo de los que habitualmente se consumen, la forma más importante es la de inversión de bienes de producción duraderos, como fábricas, casas, ferrocarriles, casas de vecindad, etc. Una decisión de construir una fábrica depende de lo que se espere que haya de suceder en el futuro[.] El inversor potencial tiene que guiarse por sus previsiones para llegar a su decisión de construir o no una nueva fábrica." 54

Por otra parte, "a causa de la poca confianza que tienen los inversores en sus propias opiniones, tienden a confiar en el juicio de la mayoría o del término medio. Lo que Keynes llama juicios convencionales se convierten en la base del comportamiento en el mercado. Son convencionales porque implican una coincidencia general de opinión o la aceptación de una convención en sustitución de un conocimiento genuino que no existe. Aunque los inversores tienen grandes dudas en cuanto al acierto de la acción basada en la psicología de la masa, la aceptan como comportamiento acertado en ausencia de toda prueba positiva de que sea desierta." 55

Según la teoría keynesiana, las decisiones de los empresarios determinan la escala de producción y empleo, -- estas decisiones se basan en sus previsiones de ganancias. Puede haber circunstancias en las que el empresario no desee aumentar ni disminuir la producción, se dice entonces -- que la economía se encuentra en estado de equilibrio. Existe equilibrio cuando el ingreso previsto de la producción -- (de bienes de consumo y de capital) es igual al precio de -- oferta de la producción o sea aquel margen de rendimientos -- que haga pensar al empresario que vale la pena ofrecer ese -- volúmen de empleo. Cuando el ingreso previsto de la produc -- ción de un volúmen dado de empleo es mayor que este precio -- de oferta, el empresario decidirá aumentar la producción y -- por tanto la ocupación.

El ingreso total o renta total se forma de dos -- elementos:

- 1.- Lo que se gasta en consumo.
- 2.- Lo que se dedica a inversión.

Estos dos tipos de gastos constituyen la demanda efectiva. 56

"En la General Theory, de Keynes, la inversión to -- tal es siempre igual al ahorro total. Esta igualdad es una -- condición de equilibrio independientemente del nivel de em -- pleo que pueda haber. La igualdad entre la inversión y el -- ahorro es una consecuencia de las variaciones del nivel de -- la renta. Si la inversión aumenta entonces aumentará la ren --

ta hasta que el ahorro procedente del aumento de la renta sea igual al aumento de la inversión, y si la inversión disminuye, la renta disminuirá hasta que el ahorro procedente de la renta inferior sea igual a la inversión reducida." 57

"Como la teoría de Keynes toma el sistema económico en su conjunto, los términos inversión, ahorro y renta significan inversión, ahorro y renta nacionales globales o totales. Inversión es la adición al equipo de bienes de capital reales, tales como la construcción de nuevas fábricas, nuevos edificios para oficinas, medios de transporte." 58

Ahorro es lo que no se gasta en consumo del ingreso obtenido. Por lo tanto, según Keynes, la inversión y el ahorro serán siempre iguales. La suma de todos los ahorros de los individuos de la comunidad, constituyen el aumento total de la riqueza de esa comunidad en cualquier período, es la inversión que se ha realizado. La aceptación de esta igualdad que se ha prestado a grandes discusiones entre los especialistas, representa uno de los aspectos medulares del sistema keynesiano, pues constituye uno de los soportes de la conclusión fundamental de Keynes contra los clásicos, esto es, que puede haber equilibrio a niveles inferiores de la ocupación plena de los recursos.

La igualdad del ahorro y la inversión en el sistema económico se realiza a través de modificaciones en el ingreso. Cuando aumenta la inversión, suben los ingresos de la comunidad aumentando el consumo y el ahorro de la gente - aunque algunos no quisieran ahorrar más para igualar el aumento de la inversión, el aumento del ingreso los predispon

drá a un aumento del ahorro hasta hacerlo igual a la inversión.

Cuando aumenta el ahorro, no habrá un aumento de la inversión como suponían los clásicos, sino que disminuirá el consumo, provocando una disminución del ingreso que a su vez provocará una disminución del ahorro hasta en los más escépticos, haciendo que no se realice el aumento inicial del ahorro en la comunidad. Esto llevará de nuevo a la igualdad del ahorro y la inversión.

Es necesario aclarar en este punto que esta igualdad del ahorro y la inversión en el sentido correcto que le dá Keynes y que es la causa de muchas confusiones, sólo puede realizarse con carácter retrospectivo. Es decir el ahorro y la inversión de un período dado, pueden diferir al principio del período ó a mediados, pero al final del período y viendo hacia atrás, el ahorro y la inversión serán iguales.

Otro punto que consideramos debe de aclararse, sobre el particular es que la igualdad se refiere a la comunidad y no a los individuos, ya que el ahorro y la inversión de los individuos podrán diferir, porque cuando uno ahorra más otro ahorrará menos, cuando uno desahorra otro ahorrará más y así sucesivamente, pero en la comunidad la igualdad necesariamente se establece.

El principio de que al aumentar la inversión puede aumentar el consumo, constituye uno de los aspectos revo

luccionarios de la teoría keynesiana, pues los clásicos - - creían que el consumo y la inversión tenían un carácter alternativo, es decir, cuando uno aumenta el otro disminuye, - en tanto que Keynes les dió un carácter complementario. El grado en que puede aumentar el consumo o el ahorro, de un - aumento dado de inversión, o de otro modo, la forma en que se reparte un aumento dado del ingreso entre consumo y ahorro dependen del multiplicador.

El multiplicador de la inversión es "la proporción entre un aumento de la renta respecto a un incremento dado de nueva inversión. En lenguaje no técnico, el multiplicador de la inversión significa que cuando la inversión aumenta, la renta nacional aumentará, no sólo en la cuantía de la inversión, sino en un múltiplo de la misma". 59

"Keynes, en su Teoría General, adelanta una definición de lo que él entiende por Política Fiscal: el empleo de las Finanzas Públicas como elemento estabilizador de la economía". 60

Considera a la Política Fiscal como un instrumento de la Política Económica, designado para suplir las deficiencias de la demanda efectiva, resultante del deficitante comportamiento del consumo y la inversión.

"Keynes concluyó que las medidas tradicionales - para combatir las depresiones no eran satisfactorias. Recordar la producción en respuesta a una demanda decreciente generaba menos poder de compra en los consumidores, lo cual -

reducía aún más la demanda de bienes y servicios. Esta nueva reducción de la demanda producía nuevas reducciones en los niveles de producción. Por lo tanto, la atención debía dirigirse a mantener los niveles de demanda". 61

De tal manera, que la preocupación básica de la Política Fiscal Keynesiana, es tratar de acelerar o retardar el crecimiento en el poder de compra de los consumidores. Keynes propuso la utilización de medidas de tipo fiscal tendientes a ajustar la demanda efectiva para alcanzar mayores niveles de ingreso y ocupación. De estas medidas, el gasto presupuestal deficitario constituye el instrumento principal. Altos impuestos progresivos al ingreso y al capital tenderían a afectar contra los ahorros, pero también al mismo tiempo, contribuirían a una mejor distribución del ingreso y de ésta manera se elevaría la propensión al consumo.

"La propensión al consumo, que es simplemente la relación entre la renta y el consumo". 62 Es decir, es la parte del ingreso que se consume. Es inversamente proporcional, a mayor ingreso menor propensión al consumo y viceversa.

Estos aspectos de la Política Fiscal Keynesiana -- estaban orientados a contrarrestar la tendencia secular -- hacia el estancamiento, problema éste de mucha resonancia -- en los años en que Keynes publicara su Teoría General.

3.2. POLITICA FISCAL POST-KEYNESIANA.

Los modelos de crecimiento económico de Roy F. -- Harrod y Evsey Domar, tienen como objetivo "considerar los problemas de desempleo, inestabilidad y crecimiento del ingreso en las economías capitalistas maduras. Domar y Harrod pretendieron lograr un instrumental que les permitiese tratar análiticamente el empleo, el ingreso y la estabilidad, superando el estrecho marco de la estática comparativa y -- del corto plazo para encuadrarlos en un contexto dinámico y a largo plazo". 63

Estos dos modelos representan un intento teórico para extender el análisis keynesiano a corto plazo, al análisis de la dinámica económica de largo plazo. En este sentido, tanto Harrod como Domar, hicieron importantes contribuciones a la teoría del desarrollo económico. Se preocuparon por el análisis de las condiciones necesarias para mantener un crecimiento estable en condiciones de pleno empleo y de si la economía podía realmente crecer a una tasa que evitase las tendencias a largo plazo hacia el estancamiento o la inflación.

"Los dos modelos adquieren especial significado -- si se considera que la elaboración de los planes de desarrollo en América Latina estuvo parcialmente inspirada en este tipo de modelos. En efecto, la desagregación sectorial del modelo de Domar ha servido para fundamentar, en parte, los esfuerzos de planificación, encarándose a ésta como un problema de asignación intersectorial de recursos, dando a la

vez elementos para elaborar ciertos criterios de prioridad en las inversiones, de evaluación de proyectos, de selección de tecnologías, etc. Así mismo, estos modelos se traducen en una teoría de asignación intertemporal de recursos, fundamentado así las tareas de planificación global. Puesto que estos modelos están presentes en alguna medida en la formulación de planes en América Latina, conviene hacer explícita la realidad que les dió origen y mostrar la disociación que pudiera existir entre esa realidad y la de los países latinoamericanos." 64

En general podemos considerar, que tanto Domar como los post-keynesianos intentan extender el sistema de Keynes, de tal suerte que exista una "teoría más comprensiva del producto y del empleo, que analice las fluctuaciones a corto plazo situándolas en un cuadro de crecimiento a largo plazo." 65

Como hemos visto, la Política Fiscal post-keynesiana se ocupó de dos aspectos fundamentales:

- 1.- El análisis de los problemas cíclicos de corto plazo. Y es en este sentido, que se amplió la Política Fiscal keynesiana para hacerla operativa en los supuestos de una economía desarrollada que atravesase por períodos inflacionarios. Debemos de recordar que la principal preocupación de Keynes era el desempleo ocasionado por la insuficiencia de la demanda efectiva, y en este sentido desarrolló la mayor parte de su Teoría General.

- 2.- El segundo aspecto que llamo la atención de los economistas post-keynesianos tienen que ver con las condiciones para un crecimiento estable. En torno a esto se desarrolló una nueva modalidad de la Política Fiscal Keynesiana, buscando ampliar el análisis keynesiano de corto plazo a los problemas de crecimiento, fundamentalmente de largo plazo.

En este contexto general, y sin entrar en mayores detalles técnico-económicos de los dos modelos de crecimiento, Paul A. Samuelson define la Política Fiscal como la utilización de los impuestos y gastos públicos a fin de evitar un gran paro o una inflación. Textualmente dice: "Entendemos por Política Fiscal el proceso de disponer los impuestos y los gastos públicos, de manera que ayuden, a un, tiempo a amortiguar las oscilaciones del ciclo económico, y a mantener una economía progresiva con elevado nivel de empleo y libre de una inflación o deflación excesiva." 66

De la definición anterior se desprenden dos programas de Política Fiscal. El primero, la Política Fiscal de compensación anticíclica o simplemente Política Fiscal anticíclica, tiene por objeto amortiguar la amplitud del ciclo económico. Esta política es aquella en donde el gasto público varía "en sentido opuesto al del ingreso generado por la economía privada." 67 Esta política se lleva a cabo mediante un presupuesto que queda equilibrado al final del ciclo económico. De tal manera, que cuando la inversión privada se eleva excesivamente, se reducen los gastos públicos y se aumenta la recaudación de impuestos. Contrariamente,--

en fases de depresión del consumo y la inversión privada - el gobierno debe de incrementar sus gastos y reducir la recaudación tributaria. En las etapas de inflación o auge, el presupuesto de la Administración Pública presentará un superávit o exceso de recaudación sobre los gastos, y una reducción de la deuda pública. En fases depresivas el presupuesto presentará un déficit y la deuda pública volverá a incrementarse.

El segundo tipo de Política Fiscal comprende una actuación de largo plazo cuyo objetivo fundamental constituye la elevación del nivel medio de ocupación y del poder adquisitivo, a lo largo de todo el ciclo económico, es decir, "..... intenta modificar el nivel medio de la renta - con el fin de mantener un alto nivel de empleo sin que produzca inflación." 68

Al respecto, Raúl Ortiz Mena apunta que "la teoría moderna sostiene que la Política Fiscal debe controlar los gastos públicos, los impuestos y los empréstitos de modo que se logre la estabilidad económica en niveles cada vez más elevados de actividad [.....] la Política Fiscal debe ser proyectada en forma tal que ayude a la estabilidad económica, atenuando la severidad de las fluctuaciones." 69

En líneas generales estos son los fundamentos esenciales de la Política Fiscal moderna, aplicables, consideramos, a los países que se encuentran en una etapa de alto desarrollo económico.

Los instrumentos esenciales de la Política Fiscal en países desarrollados son la política impositiva, de gasto y deuda pública. En la Política Fiscal keynesiana se enfatizan los gastos públicos, aunque a últimas fechas parece que se tiende a prestar mayor importancia a la política tributaria.

Alvin Hansen considera a la imposición como el -- principal instrumento de la Política Fiscal moderna, haciendo una distinción entre dos tipos de sociedades para las -- cuales las medidas serían diferentes. En el primer caso, va le decir, "... para una sociedad dinámica y expansionista que experimenta vigorosos auge, la fluctuación de los impuestos sobre el consumo parece ser una política impositiva apropiada". 70 Estas medidas tenderían a adaptar el consumo de acuerdo a las exigencias del ciclo económico.

En el segundo caso, en una economía más lenta en su expansión pero más madura, "... está indicada una estructura impositiva sobre el ingreso, fija pero marcadamente progresiva....." 71, puesto que en dicho tipo de economía es muy importante el estímulo constante de los gastos de consumo, y las fluctuaciones cíclicas de la inversión -- privada puede contrarrestarse más adecuadamente con fluctuaciones compensatorias de los gastos públicos que por un programa impositivo.

De diversas maneras, el sistema tributario ha llegado adoptarse en todos los países altamente desarrollados como instrumento anticíclico. Como lo expresó el Canciller

Británico en 1952, al presentar el nuevo presupuesto, refiriéndose a los impuestos:

"La tarea de éstos no es tan sólo equilibrar los gastos del gobierno, sino que deben desempeñar otra función: la de regular de tal manera el poder de compra disponible - de la comunidad como un todo, que dicho poder de compra no rebase la cantidad de bienes y servicios disponibles." 72

Para resumir, podemos afirmar que si bien existen algunas diferencias de opinión entre los economistas de países desarrollados respecto a la Política Fiscal como medio-compensatorio de acción a largo plazo hay acuerdo casi general en lo que toca a la acción deliberada de la Política Fiscal como instrumento anticíclico o de corto plazo.

3.3. VIABILIDAD DE LA POLITICA FISCAL KEYNESIANA

Los objetivos de la Política Fiscal adoptada en los países desarrollados (atenuar el ciclo económico, a corto plazo y contrarrestar la tendencia hacia el estancamiento secular a largo plazo), podrían parecer no sólo irrelevantes sino engañosos en el contexto de economías en vías de desarrollo, como lo es el caso de México.

Consideramos, desde el punto de vista de las economías subdesarrolladas, es necesario utilizar los instrumentos de Política Fiscal para restringir el consumo y aumentar el ahorro, en contraposición a su uso para estimular el consumo y disminuir el ahorro implícito en el modelo - keynesiano.

Un país en vías de desarrollo, dentro del actual contexto internacional, (con altas tasas de interés, con -- una alta movilidad de las mismas, escases del crédito, dificultades en el comercio internacional y además una tendencia a la baja en los precios de las materias primas que exportan los países subdesarrollados y por el otro lado el alza en los precios de productos con valor agregado que importan estos países), debe proponerse como objetivo aumentar -- paulativamente el coeficiente de ahorro, utilizando para -- ello las medidas de tipo fiscal que tienden a regular el -- consumo. En este sentido, la Política Fiscal keynesiana tendría un efecto pernicioso para el desarrollo económico de -- los países subdesarrollados.

Al respecto Armando Servín apunta que "el progreso económico de un país se logra principalmente con los ahorros privados de los individuos y de las empresas en el grado en que se proyectan en la productividad nacional, esto -- es, en la medida en que los ahorros se convierten en inversiones reproductivas". 73

En una economía subdesarrollada, un incremento en la inversión se podría conseguir sólo mediante una disminución correlativa en el consumo. En el modelo keynesiano, la inversión puede ser aumentada sin necesidad de restringir -- el consumo, pues supone capacidad productiva no utilizada.

Se podría argüir que, hasta cierto punto, existe en los países subdesarrollados capacidad ociosa en el equipo de capital y aún en el factor tierra. Pero aunque exis--

tiese cierto grado de capacidad ociosa en los factores capital y tierra, y un importante porcentaje de la fuerza de -- trabajo subempleada o desempleada, muchos de los recursos -- complementarios indispensables para expandir la producción podrían ser muy escasos. Esta es la realidad en el caso de la energía eléctrica, combustibles, comunicaciones y transportes, facilidades de crédito, lugares para almacenamiento adecuados y muchos otros aspectos parecidos. Estos "cuellos de botella" impiden que la producción aumente, aun con ciertos recursos de capital y tierra ociosa y con abundante mano de obra. Consideramos que cualquier intento para elevar la producción será frenado por esos estrangulamientos, ocasionando generalmente un aumento general de precios.

La diferencia entre los países desarrollados y -- los subdesarrollados, en este aspecto, estriba en que los -- primeros pueden contar con la existencia de recursos desocupados, rápidamente disponibles como consecuencia de un leve aumento en los precios. En los países subdesarrollados esto no es cierto, los "cuellos de botella" pueden ocasionar que se desate una grave inflación mucho antes de que el pleno -- empleo se haya alcanzado.

El presupuesto deficitario, concebido como un instrumento para alcanzar el pleno empleo en fases depresivas, no es aplicable en principio a las economías en vías de desarrollo con un gran déficit. La razón estriba en que el -- gran volumen de subempleo, y aún desempleo, que se encuentra en una economía de bajos niveles de ingreso, se debe -- a la ausencia de otros factores complementarios (por ejem --

plo capacitación) que deben combinarse con la mano de obra en el proceso de producción, y no a una insuficiencia en la demanda monetaria como es el caso del desempleo en el esquema keynesiano, además al darse una gran oferta monetaria, - generalmente se distorsionan los patrones de consumo y por tanto de inversión productiva, debido a las presiones inflacionarias y especulativas. El problema del subempleo en las economías subdesarrolladas es uno de largo plazo.

En el análisis de problemas cíclicos de corto plazo, el enfoque keynesiano es también impropio para las economías subdesarrolladas. Consideramos que la razón es relativamente sencilla. La causa de los auges y depresiones y las condiciones generales de la economía son tales, que hacen que las medidas keynesianas sean inoperantes. Los países subdesarrollados están, al igual que los desarrollados, expuestos a fluctuaciones cíclicas, aunque en los primeros la causa se encuentra fuera de esos países. Las fluctuaciones-económicas que padecen los países subdesarrollados son originadas en los desarrollados, y se transmiten a aquellos por la vía del comercio internacional.

Como se sabe, la demanda externa determina en -- gran medida la situación económica general en las economías subdesarrolladas. Por tanto, las fluctuaciones de la demanda externa originan presiones inflacionarias o deflacionarias, de tal manera, que un aumento imprevisto de las exportaciones ocasiona un incremento en el ingreso nacional y en los precios, lo contrario acontece con una disminución en las exportaciones.

En la situación descrita, una política compensatoria que tratase de estimular la economía en una etapa depresiva mediante la utilización del gasto público deficitario, es muy limitada. El estímulo de la demanda interna no sería muy efectivo para reducir las presiones originadas en el sector de exportaciones.

Por otra parte, la Política Fiscal keynesiana postula un aumento general de los impuestos en las fases de expansión, es decir, una política de superávit presupuestal, que serviría para reducir la demanda efectiva a un nivel de equilibrio. En los países subdesarrollados la efectividad de esta política, consideramos, se encuentra limitada por el hecho de que los impuestos directos progresivos cubren nada más que un pequeño segmento de la población, esto es debido a la gran participación que tiene la economía subterránea, en la generación de una buena parte del producto interno bruto en los países subdesarrollados.

Por lo tanto, consideramos que cuando se inician presiones inflacionarias a consecuencia de un aumento imprevisto de las exportaciones, una manipulación en los impuestos a la exportación podría ser mucho más efectiva que un aumento en el nivel general de los impuestos. Sin embargo, el uso de los impuestos a la exportación como medida de estabilización crea una alta incertidumbre en las finanzas gubernamentales, al hacer que los ingresos de la Administración Pública Federal, provenientes de los derechos sobre exportación fluctúen en el volumen y precio de las exportaciones.

Desde nuestro punto de vista consideramos, que la mejor manera y tal vez la única, de atenuar, más no de eliminar por completo, las fluctuaciones cíclicas que sufren - en las condiciones actuales las economías subdesarrolladas, sería por la vía de la diversificación y eficiencia económica y con un crecimiento que sea equilibrado e integral, tanto hacia fuera como hacia adentro, es decir, fortalecer y mejorar el mercado interno y buscar las mejores opciones para negociar en el mercado internacional, siendo más competitivos, en base a la eficiencia, la calidad y a la agresividad para buscar nuevos mercados. Por esto, la Política Fiscal que facilita la formación de capital interno sirve al mismo tiempo para crecer y para reducir la inestabilidad económica.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO III

CITAS:

- 46.- GUILLEN ROMO, Hector. Origenes de la Crisis en México, Ediciones Era, México, tercera reimpresión, 1988, pp. 16-17
- 47.- Ibid., p. 17
- 48.- ARROYO ORTIZ, Juan Pablo. (compilador), Economía Política, Editorial Pueblo Nuevo, México, - 1974, pp. 113-114
- 49.- Ibid., p. 114
- 50.- Ibid., p. 116
- 51.- Ibid., p. 117
- 52.- Ibid., p. 118
- 53.- DILLARD, Dudley. La Teoría Económica de John Maynard Keynes, Aguilar, S.A. de Ediciones, Madrid, - segunda edición, 1955, p. 138
- 54.- ARROYO ORTIZ, Juan Pablo. op. cit., p. 119
- 55.- Ibid., pp. 119-120

- 56.- DILLARD, Dudley. op. cit., p. 36
- 57.- Ibid., p. 62
- 58.- Ibid., p. 63
- 59.- Ibid., pp. 78-79
- 60.- SALINAS LOZANO, Raúl. op. cit., p. 155
- 61.- LEE, Robert D. Jr. El Gobierno y la Economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 79
- 62.- DILLARD, Dudley. op. cit., p. 79
- 63.- SUNKEL PEDRO PAZ, Osvaldo. op. cit., p. 245
- 64.- Ibid., p. 246
- 65.- Citado por SUNKEL PEDRO PAZ, Osvaldo. op. cit., p. 247
- 66.- SAMUELSON, P. A. Curso de Economía Moderna, Aguilar, S. A. de ediciones, Madrid, 1959, p. 342
- 67.- ORTIZ MENA, Raúl. op. cit., p. 628
- 68.- SAMUELSON, P.A. op. cit., p. 366

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- 69.- ORTIZ MENA, Raúl. op. cit., p. 628
- 70.- HANSEN, Alvin. Política Fiscal y Ciclo Económico, Fondo de Cultura Económica, México, p. 253
- 71.- Ibid., p. 255
- 72.- Citado por KOCK, M. H., op. cit., p. 295
- 73.- SERVIN, Armando. "La Ocupación Plena, la Política Fiscal y las Inversiones Públicas", El Trimestre Económico, Vol XII, núm. 4, Fondo de Cultura Económica, México, Enero-Marzo, 1946, p. 646

- 69.- ORTIZ MENA, Raúl. op. cit., p. 628
- 70.- HANSEN, Alvin. Política Fiscal y Ciclo Económico, Fondo de Cultura Económica, México, p. 253
- 71.- Ibid., p. 255
- 72.- Citado por KOCK, M. H., op. cit., p. 295
- 73.- SERVIN, Armando. "La Ocupación Plena, la Política Fiscal y las Inversiones Públicas", El Trimestre-Económico, Vol XII, núm. 4, Fondo de Cultura Económica, México, Enero-Marzo, 1946, p. 646

CAPITULO IV

4. PREAMBULO ECONOMICO Y POLITICO (1917-1939).

4.1. LA RECONSTRUCCION DE LA SOCIEDAD.

Después de la severa crisis económica a nivel mundial en 1929, los países en vías de desarrollo, entre ellos México, encuentran en la teoría keynesiana una herramienta para reactivar la economía, mediante una Política Fiscal - que propicie altas inversiones, en relación con los recursos existentes, dirigida hacia dos objetivos fundamentales:

- 1.- Conseguir el empleo pleno en la población económicamente activa.
- 2.- Combatir el subempleo y en general incorporar a la economía nacional a grupos de población que se encuentren al margen de ella.

La clave para lograr estos objetivos está en estimular el desarrollo económico. Sin embargo, el obstáculo mayor radica en el problema del financiamiento. De tal manera, se hace necesario recurrir a créditos externos, a ingresos derivados de impuestos y al ahorro involuntario o forzado.

El ahorro forzado o involuntario, perjudica de manera más severa a los que menos tienen, debido a que es una política regresiva, el gobierno mediante la emisión de más-circulante monetario, expande el proceso económico, traduciéndose este en inversiones adicionales que provocan una elevación de precios, elevación que obliga a la sociedad, pero sobre todo a las clases más necesitadas, a reducir su consumo. Es decir, se obliga a los consumidores a disminuir su consumo, como medio de financiar las inversiones adicionales en un momento y situación dadas. Los precios de los bienes y servicios se elevan en mayor escala que los ingresos monetarios, produciéndose inflación, de esto resulta un ahorro involuntario por parte de la sociedad. México adoptó esta línea de financiar el desarrollo por medios inflacionarios.

El gobierno expande conscientemente el proceso económico como medio de acelerar la acumulación o capitalización nacional. Además activa la inversión industrial otorgando exenciones de impuestos e invitando a la iniciativa privada a invertir, sin embargo, se carece de un plan de desarrollo, así como tampoco se controla el tipo y la forma de inversión.

En particular en este período, el desarrollo industrial de nuestro país es inorgánico y desarticulado, debido a una falta total de planeación, además de contar con un mercado interno estrecho y desvinculado con el mercado rural. El mercado interno es estrecho, no por la falta de una demanda real de bienes y servicios, sino, por la Políti

ca Fiscal instrumentada por el gobierno, para obtener ahorro forzado.

Podemos afirmar, que la Política Fiscal en este período se orientó fundamentalmente a estimular el ahorro involuntario, en perjuicio de las clases más necesitadas, propiciando la acumulación de capital, para emprender el desarrollo industrial, sin embargo, por carecer de una política de planeación y control, no se encausaron debidamente los recursos económicos destinados para la inversión. De tal suerte, nuestro país desde entonces se enfrenta a circunstancias difíciles y preocupantes que pueden frustrar y desvirtuar el desarrollo económico tan buscado. Frustrarlo, en la medida en que la nación se vea obligada a efectuar un estancamiento en su desarrollo económico; desvirtuarlo, en la medida, en que prácticamente se pierde de vista el objetivo del bienestar social que mediante el desarrollo económico pretendemos. Es decir, es tanto el afán del desarrollo económico, que se sacrifica el objetivo fundamental del bienestar social.

Es indudable que la Política Fiscal ejercida, después de la crisis económica de 1929, tuvo una marcada influencia del keynesianismo, sin tomar en cuenta, la diferencia de características, problemas y necesidades económicas entre una economía desarrollada y una subdesarrollada. Es necesario recordar que la teoría keynesiana fue desarrollada tomando en consideración características, problemas y necesidades económicas de un país desarrollado como lo es Inglaterra, y fundamentalmente para reactivar su economía y -

no tanto para salir del subdesarrollo, desde luego, no desconocemos ni despreciamos las valiosas aportaciones teóricas de Keynes para la ciencia económica, sin embargo, no puede considerarse como un plan maestro para superar el subdesarrollo económico.

Por lo tanto, consideramos que la Política Fiscal apropiada para un país depende, además de muchos otros factores, del estado de su desarrollo, de las aspiraciones y metas de la sociedad y de las funciones que en un determinado momento histórico se asignen a la Administración Pública. No deben adaptarse indistintamente medidas de ninguna índole cocebidas bajo diferentes estructuras económicas. Sino que por el contrario, nutriéndose de manera importante en la peculiaridad de los problemas propios.

La importancia de que los países subdesarrollados cuenten con principios teóricos de Política Fiscal, despier^{ta} el interés en sectores académicos y en instituciones internacionales, por este campo de las finanzas públicas. En un principio se estudiaron aspectos puramente prácticos-administrativos de las finanzas públicas. Con posteriridad se empezaron a atacar los problemas teóricos de la Política Fiscal en ese medio.

Pero es indudable que poco se ha logrado para sistematizar los diversos adelantos teóricos que se desarrollaron en este campo. No puede decirse que se cuenta con una teoría de la Política Fiscal apropiada para las características económicas de los países en vías de desarrollo.

"En México como en todos los países latinoamericanos, la influencia del pensamiento económico anglosajón - - (de corte neoclásico) ha sido determinante. Este fenómeno - fue particularmente perceptible después de la crisis de - - 1929 por la coincidencia de graves problemas económicos y - la ausencia de enfoques teóricos autóctonos para enfrentarlos. Durante las décadas de los treinta y los cuarenta los países latinoamericanos prácticamente sólo dispusieron del neoclasicismo y del keynesianismo para fundamentar su política económica. (.....) Contra estos esquemas importados se pronunció por primera vez en América Latina el pensamiento de la CEPAL. Así, hacia finales de los años cuarenta, un -- grupo de economistas de la CEPAL pensó que sería un error -- muy grave para un país subdesarrollado el creer que sólo -- tiene la alternativa entre neoclasicismo y keynesianismo. Se imponía el desarrollar una teoría a la medida de la realidad latinoamericana. Con este propósito en mente, los eco nomistas de la CEPAL se dieron como tarea prioritaria el de sarrollar esquemas autóctonos para "resolver los problemas del subdesarrollo y del cambio social en América Latina" Pa ra hacerlo, rechazaron las teorías importadas y se propusie ron producir (no siempre con éxito) un discurso teórico pro pio (a partir de un conocimiento profundo de la realidad la tinoamericana) que permitiera guiar la política económica - de nuestros países..." 74

La gran importancia de la Política Fiscal en países en proceso de desarrollo, se desprende del hecho de que el Estado, en estos países, es llamado a jugar un papel activo e importante como promotor del desarrollo económico.

Por varias razones, especialmente por la baja tasa de ahorro, los gobiernos se han visto virtualmente forzados a desempeñar este papel. Para llevar a cabo eficazmente esta función, tiene que participar activamente en la vida económica de la nación, controlar y regular la actividad económica, y obligar o inducir a la gente a comportarse de determinada manera.

A parte de estas razones puramente económicas, -- existen otras de carácter social. Como se dijo anteriormente, la acumulación de capital es el problema económico más grande e importante que los países en proceso de desarrollo deben resolver. El sistema capitalista y el socialista tuvieron éxito en esta empresa, siguiendo una política de reducción del consumo a niveles ínfimos. En los países subdesarrollados de hoy, ya no se puede tolerar una gran desigualdad en la distribución del ingreso. Existe una constante presión de todos los sectores sociales por más elevados niveles de vida, en México, este es uno de los objetivos -- fundamentales de la Revolución. Por esto, la Administración Pública debe al mismo tiempo que tratar de elevar el nivel de ahorro, mantener cierto equilibrio en la distribución -- del ingreso. No puede simplemente limitarse a conseguir una elevación en la tasa de ahorro, debe además distraer recursos hacia fines sociales, y conseguir de alguna manera un -- equilibrio entre crecientes niveles de inversión y consumo.

La combinación de adecuados incentivos al ahorro y un adecuado sistema selectivo de inversiones altamente -- productivas y sociales, aperajado a una Política Fiscal re-

distributiva progresiva, estimula el desarrollo económico - del país, de una manera más integral y justa. Ya no es aceptable, el pensamiento económico que sostiene que la imposición redistributiva es contraria a la acumulación del capital y por tanto al desarrollo económico.

4.2. EL FINANCIAMIENTO.

Una vez consolidada la Revolución Mexicana, la Administración Pública inicia la tarea de reconstrucción y organización del país, siendo su objetivo la transformación - de la estructura social, política y económica de la Nación - en beneficio de la sociedad. En cuanto al ámbito económico - y financiero, la carta magna de 1917 faculta de manera exclusiva al Gobierno Federal para el control y manejo de la política monetaria y crediticia del país.

"El artículo 73, en la fracción X, confiere la facultad de legislar sobre instituciones de crédito y para establecer el Banco de emisión única, que controlará el Gobierno Federal, en los términos del Artículo 28. Con estas bases se procedió a la creación de una serie de organismos - indispensables para la consecución de las metas económicas. Así se establecieron las primeras instituciones nacionales de crédito que apoyaron al Gobierno en su programa de obras públicas y desarrollo económico general, destacándose la -- creación del Banco de México en 1925, del Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas en 1933 y de la Nacional Financiera, instrumento del Gobierno para su programa de indus--

trialización, en 1934." 75

Son tres los objetivos fundamenteales de la política financiera de la Revolución:

- 1.- Ordenar las finanzas de la Nación.
- 2.- Controlar la emisión de moneda.
- 3.- Disminuir el incremento de la deuda pública.

A su vez, son tres, los primeros objetivos que se fijan después de su creación, al Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria:

- 1.- Limitar la creación de medios de pago por parte de los bancos privados.
- 2.- Disminuir las tasas de interés sobre el crédito bancario.
- 3.- Evitar la especulación con el tipo de cambio.

"La política hacendaria, a la vez, se dirigió a conseguir el equilibrio en los presupuestos. Pero después de la reforma monetaria bancaria de 1931-1932, que fortaleció la posición del Banco Central; después del abandono del patrón oro, que facilitó el uso de billetes, y una vez restaurada la confianza y un grado de liquidez en el sistema monetario, empezó a configurarse la política hacendaria, --

apoyada por el sistema bancario mexicano, como instrumento de fomento económico." 76

Posteriormente el gasto público tiene una marcada orientación a reactivar la actividad económica que comenzaba a recuperarse de la gran depresión mundial, además se inician inversiones públicas importantes, a fin de incrementar la capacidad productiva de la Nación, al mismo tiempo se induce la transformación deseada en la estructura económica y social, dado que la Administración Pública se ha convertido ya, en promotor activo del desarrollo económico del país.

Debido a que el desarrollo económico del país exigía una reestructuración de la economía, finanzas y producción, a manera de poder contar con una economía más nacional, integrando la producción y actividad del campo con la de la ciudad, comunicando a la Nación culturalmente y geográficamente, y encaminando a la producción a cubrir la mayoría de las necesidades internas. Por lo tanto, se requiere un cambio sustancial en la manera en que se había venido utilizando el financiamiento exterior.

"La inversión pública del sexenio 1934-1940 se financió exclusivamente con recursos internos. Además de los ingresos fiscales, que fueron insuficientes, se recurrió al déficit presupuestal, con sobregiros del Banco Central y, en los dos últimos años sobre todo, emisiones de deuda pública tomadas por el Banco de México. El déficit acumulado de 1936 a 1938 montaba a \$ 119 millones. Con todo, fue redu

ciéndose la proporción deficitaria; en 1939 el 39% de la inversión del sector público (Gobierno Federal más los organismos descentralizados) se hizo con recursos fiscales, el 36% con recursos propios de los organismos, y el 25% con préstamos de la banca nacional." 77

Después de la gran depresión de 1929, son tres -- los factores que impulsaron decididamente el desarrollo de las fuerzas productivas:

- 1.- Cuantiosas inversiones en infraestructura, incrementando la capacidad productiva de la economía.
- 2.- Intensificación de la reforma agraria.
- 3.- Nacionalización de sectores básicos.

"En la década de los treinta, hubo dos devaluaciones, que no pueden cargarse fundamentalmente a la política financiera. En la de 1933 (cuando se fijó la paridad en \$ 3.60 por dólar) influyó sobremanera el brusco descenso en las exportaciones ocurrido desde varios años antes, resultado de la crisis económica en los Estados Unidos. En el abandono del tipo de cambio en 1938, había presionado la salida de capitales motivada por los litigios y la subsiguiente expropiación del petróleo, así como la depresión económica en los Estados Unidos en 1937; también influyó el alza de los precios mexicanos en los saldos negativos de la balanza comercial. (El nuevo tipo se fijó en \$ 4.85 a fines de 1940)."

Durante el período de 1925 a 1940 se disminuyó -
sensiblemente la dependencia de recursos financieros extran-
jeros, estimulando y aumentando el ahorro interno para el -
financiamiento de la inversión nacional. "Dentro del ahorro
exterior, las inversiones extranjeras directas reducen su -
excesiva proporción de otros tiempos y se sustituyen en par-
te por deuda pública. Ya para 1939 el ahorro externo sólo -
financió el 15% de la inversión total y el ahorro interno -
el 85%, siendo ahorro público el 39% y privado el 46%." 79

De tal manera, durante la depresión de 1929, se -
contrajo la producción interna, así como el comercio exte-
rior, importantísima fuente de ingresos públicos, y por tan-
to se restringió la inversión por parte de la Administra-
ción Pública, en especial en el sector comunicaciones y ---
transportes.

A partir de 1935 y durante los siguientes años, -
da inicio una serie de importantes cambios:

- 1.- Se sientan las bases del actual sistema polí-
tico.
- 2.- Disminuye sensiblemente el predominio de los-
caudillos militares.
- 3.- Se aglutinan en el partido oficial a obreros-
y campesinos.
- 4.- La política de gasto público se reorienta al
fomento económico y social.

- 5.- Se establece la estructura del sistema financiero. (creación de instituciones financieras)
- 6.- Se vigoriza la reforma agraria.
- 7.- Se nacionaliza la industria petrolera.
- 8.- Se institucionaliza la Presidencia de la República.

Durante la gestión administrativa del Presidente Obregón, se orienta la política de gasto público, reduciendo las erogaciones administrativas y destinando mayores recursos financieros hacia las obras públicas de servicio social. Se siguió con esta política en los años siguientes, cuidando ante todo, el no romper el "equilibrio presupuestal". Es a partir, de la administración del Presidente Cárdenas, que se rompe con el equilibrio del presupuesto, se destina más de la mitad del presupuesto para impulsar la economía y se contratan préstamos para financiar los programas de la Administración Pública.

4.3 EL DESARROLLO DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA Y CREDITICIA.

"No se podrían entender los grandes proyectos, -- primero, y después las grandes realizaciones de la Revolución Mexicana, sin el mecanismo crediticio que los apoyara e impulsara. Las instituciones nacionales de crédito no sólo han constituido el apoyo financiero de las grandes obras de beneficio general para la población, sino que han proporcionado a la economía del país servicios de asistencia técnica, promoción y educación en el uso de prácticas bancarias y crediticias". 80

Al término del movimiento armado de 1910, es indispensable la creación de instituciones financieras, con objetivos específicos, con el propósito de poder concretar los programas de la Revolución. Es por ello, que el artículo 28 constitucional faculta de manera exclusiva al Gobierno Federal para la emisión de moneda. Dado que anteriormente a la creación del Banco de México, en 1925, existía una situación anárquica, en la emisión de moneda y en general - en el sistema financiero nacional.

"La creación del Banco de México, el establecimiento de la Comisión Nacional Bancaria, el nacimiento de la Dirección de Pensiones Civiles y, poco tiempo después, la organización del Banco Nacional de Crédito Agrícola, modificaron sustancialmente la estructura y las bases de operación del sistema crediticio. Por una parte, el control de las emisiones de billetes en manos del Banco de México no sólo acabó con la práctica de las emisiones múltiples, sino que convirtió a los bancos comerciales en instituciones ordinarias de depósito y descuento, con limitadas posibilidades de creación de medios de pago en virtud del empleo incipiente que por entonces se hacía de los cheques." 81

Por otra parte, el abandono del patrón oro en los años treinta, flexibilizó la estructura financiera de la Nación, facilitando el empleo del billete, ayudando a la consolidación y desarrollo del sistema de crédito, así como también, al fortalecimiento del Banco de México. La expedición y las modificaciones de diferentes leyes, como la Ley

Bancaria, la Ley de 1897 y la de 1926, propiciaron la creación de nuevas instituciones y el fortalecimiento y desenvolvimiento del sistema bancario, crediticio y financiero del país.

Con nuevas leyes y modificaciones a las leyes --- existentes, realizadas entre 1931 y 1933, se inicia a partir de éste último año, un desarrollo acelerado, contribuyendo para ésto, el haber superado en buena medida las dificultades económicas de la gran depresión de 1929, el Banco de México en cooperación con la Comisión Nacional Bancaria-estimularon y fomentaron la confianza pública, en nuevas -- instituciones, se promovió e incrementó el ahorro del públi co, y paralelamente a este desenvolvimiento, se desarrolló el sistema de capitalización y se reanudaron las emisiones de papel hipotecario, que ya tenía mucho tiempo de no emittirse.

"Con independencia de esos signos de renacimiento de la actividad bancaria, se procedió al establecimiento de nuevas instituciones nacionales de crédito, que en poco - - tiempo llegaron a constituir un importante sector del sistema bancario. Tan sólo entre 1933 y 1938 se crearon el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Nacional - Financiera, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, Almacenes Nacionales de Depósito, el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Unión Nacional de Productores de Azúcar." 82

El desarrollo económico de un país no depende exclusivamente de sus inversiones y de la productividad de éstas, sino también, y de manera muy importante, de los métodos que se instrumentan para financiarlas. Debido a esto, - el Estado mexicano sienta las bases para el desenvolvimiento de un mercado de valores creciente pero flexible, que financie con ahorro interno las inversiones necesarias para - el progreso económico, y es precisamente el Banco de México y Nacional Financiera las encargadas de este objetivo del - sistema financiero nacional.

A manera de resumen: "Ha sido labor de los gobiernos de la Revolución Mexicana promover el desarrollo de instituciones nacionales de crédito que contribuyeran al desarrollo económico del país, en un orden lógico de necesidades. Comenzando por la organización del sistema financiero-privado, a través de la Comisión Nacional Bancaria, en 1924 y del Banco de México, en 1925, se atendieron luego los aspectos básicos del desarrollo económico: el sector agrícola, la inversión para obras públicas y la industrialización integral del país. Posteriormente se han creado nuevas instituciones nacionales, que han complementado a las anteriores, actuando en sectores especiales de la actividad nacional como instrumentos de progreso económico y social en los que - el Estado habría de asumir el papel de promotor. Por el volumen de los recursos que maneja, por la diversificación de sus actividades y por la moderna organización que su estructura presenta, el sistema bancario oficial es de una importancia decisiva en el desarrollo económico del país. Independientemente del Banco de México, que es, además, el órga

no regulador y la autoridad monetaria del sistema crediticio mexicano, las instituciones nacionales de crédito han venido manejando un volumen creciente de recursos." 83

4.4. EL SISTEMA FISCAL POSREVOLUCIONARIO.

"El movimiento social de 1910 asignó al gobierno del Estado el trascendental papel de rector de la economía nacional y promotor del desarrollo social, económico y político del país, lo cual ha requerido de un importante crecimiento del aparato administrativo público, a fin de cumplir esta responsabilidad consignada en la Constitución Política de 1917." 84

De tal manera, el sistema fiscal en la época revolucionaria, sufrió transformaciones indispensables, para que pudiera marchar al parejo de la ideología revolucionaria, con el sentido y la congruencia de reivindicación social y progreso económico para todos. De tal manera, que uno de los principales objetivos, es el de redistribuir la riqueza nacional de una manera más justa y equitativa, mediante la implantación del impuesto directo. Otro objetivo fundamental, del sistema fiscal, es el de estimular y promover el desarrollo económico, mediante incentivos y franquicias fiscales. Por el otro lado, se requería mejorar la distribución de la renta nacional, entre municipios, estados y federación, así como también, "era urgente depender menos de los impuestos que gravitaban sobre el comercio exterior como había sido nuestro sino durante épocas anteriores, para fincar la seguridad de los ingresos al erario en gravámenes internos que produjeran los recursos indispensables -

al Estado." 85

Durante la etapa porfirista existía una gran concentración de los ingresos nacionales en la Hacienda Federal. "Esta cuestión, agudizada por disposiciones puestas en vigor en 1903, incorporando los ingresos municipales a la Hacienda Federal, y otorgando al Ejecutivo facultades legislativas en materia de ingresos municipales, provocó las justas protestas de la provincia, dando pábulo, por este motivo, a la revolución popular en contra de la dictadura. El movimiento constitucionalista enarboló, por ello, entre las más legítimas aspiraciones nacionales, la bandera del municipio libre y procedió, de inmediato, a la restitución de los ingresos municipales absorbidos por la federación. Al expedirse una nueva Carta Fundamental en 1917, una de las preocupaciones de mayor trascendencia en lo tocante al régimen fiscal fue la de conceder autonomía al llamado municipio libre. Dos metas afanosamente se buscaban: el municipio autónomo por cuanto a presiones políticas y con independencia económica en la formación de su propia hacienda. Al robusteserlo otorgándosele independencia política y económica, se vigorizaba lógicamente la nación entera. Más adelante -- será la Comisión Nacional de Arbitrios la encargada de vigilar la correcta distribución de las rentas públicas entre las entidades y cumplir con el elevado cometido de realizar en los municipios los ideales consagrados en la Constitución en materia hacendaria." 86

En cuanto a los planes para el desarrollo económico del país, destacan las palabras de Don Venustiano Carranza en el informe al Congreso de 1916, que deja ver -- una nueva política arancelaria. "La política del gobierno-constitucionalista en materia de exportaciones, fue la de hacer pagar impuestos a todos los productos que se enviaban al extranjero sin transformación alguna, en forma de materia prima, apartándose radicalmente de la política que se había seguido en el antiguo régimen, de exceptuar de impuestos las exportaciones, sin distinguir si esas exportaciones eran de productos manufacturados o de materias en bruto. Esta fue una de las aportaciones a la política fiscal del ministro Cabrera. Además, aplicaría los impuestos suprimidos con anterioridad a la minería y al petróleo." 87

La reorganización fiscal mexicana, comienza a -- efectuarse a partir de 1921, transformando la antigua y obsoleta estructura impositiva indirecta que grava el consumo, para darle vida, a un sistema fiscal más justo y equitativo, con sentido social, y de carácter directo que grava el producto del capital.

"Con la creación del Tribunal Fiscal Federal (1936) se integra la justicia administrativa, suprimiéndose los -- distintos jurados calificadores y juntas revisoras, que en lo contencioso venían desempeñando, fraccionariamente, el encargo de impartir justicia a los particulares. En diciembre de 1938 se promulga el Código Fiscal de la federación, cuerpo legal donde se recopilan los conceptos generales del derecho fiscal, que se encontraban dispersos y se estable--

cen las normas procesales del contencioso administrativo." 88

El decreto del Presidente Calles en 1926, tiene como objetivo proteger el desarrollo industrial de la nación, mediante la instrumentación de los mecanismos fiscales, posteriormente en 1954 se crea la legislación, mediante la cual se otorgan exenciones de impuestos y subsidios a las industrias básicas, nuevas o indispensables. Por otra parte, se incentiva la importación de maquinaria y materias primas para la industria, mediante subsidios y estímulos fiscales, además se establecen aranceles proteccionistas para promover cuidar y consolidar a la industria nacional.

Para concluir la exposición general, sobre la etapa constructiva de México (1917-1940), consideramos que el objetivo fundamental de la Revolución Mexicana, es establecer el equilibrio y la justicia social en la vida nacional, el plan para lograrlo, se encuentra plasmado en la Constitución de 1917, en cuanto al ámbito económico, la política económica de la Revolución ha sido el tratar de proporcionar a toda la sociedad un bienestar cada vez mayor mediante una administración eficiente de la capacidad productiva, -- así como también, el desarrollo de la misma; es ésta, la manera más justa, para resolver los problemas existentes entre los diversos grupos sociales, que se disputan día a día por obtener una mayor participación del producto nacional.

De tal manera, el Estado mexicano está obligado y comprometido históricamente con la sociedad, a seguir siendo rector de la economía y promotor del desarrollo nacional

Es en éste sentido, que la Política Fiscal en las siguientes etapas de la vida económica de México, juega un papel determinante, tanto para el desarrollo económico del país, como, para una más justa distribución de la riqueza, así como también, es una pieza clave en la crisis estructural de la Nación.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO IV

CITAS:

- 74.- GUILLEN ROMO, Héctor. op. cit., p. 16
- 75.- NAVARRETE R., Alfredo. "El Financiamiento del Desarrollo Económico", México Cincuenta Años de Revolución, Fondo de Cultura Económica., tomo I, México, 1960, p. 520
- 76.- Ibidem.
- 77.- Ibid., p. 521
- 78.- Ibid., p. 522
- 79.- Ibidem.
- 80.- CAMPOS SALAS, Octaviano. "Las Instituciones Nacionales de Crédito", México Cincuenta Años de Revolución, Fondo de Cultura Económica., tomo I, México, 1960, p. 415
- 81.- Ibid., pp. 415-416
- 82.- Ibid., p. 417
- 83.- Ibid., p. 421

- 84.- MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. La Administración Pública - Federal en México, UNAM, México, - 1980, p. 7
- 85.- MARGAIN B., Hugo. "El Sistema Tributario", México Cincuenta Años de Revolución, Fondo de Cultura Económica., tomo I, México, 1960, p.550
- 86.- Ibidem.
- 87.- Ibid., pp. 550-551
- 88.- Ibid., p. 552

CAPITULO V

5. ORIGENES DE LA CRISIS ESTRUCTURAL EN MEXICO.

5.1. EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION (1940-1955).

"La crisis se piensa, en primer término, como el punto de ruptura de las fuerzas productivas que se crean en la estructura material y política de la sociedad, fundamentalmente las fuerzas del mercado y de la producción, en donde tiene cabida el tironeo político de la lucha social. El -desequilibrio entre lo que se produce y lo que la sociedad-demanda, es un fenómeno de primer orden en la concepción de la política económica de un Estado, por lo cual, es aquí -donde se inserta la crisis del mismo por mantener en un relativo balance armónico los elementos del mercado y de la -producción. La ruptura del sector de bienes de producción -con el sector de bienes de consumo, es la teoría que conjuga toda la esencia de la acumulación de capital, y ante la-cual, el Estado participa para evitar al máximo su deterioro. La crisis expresa una relación entre lo que un país tie-ne como objetivos y la imposibilidad de cumplirlos, en el -contexto de su proyecto como nación. La crisis es la invia-bilidad del proyecto político, económico y social, que se -erige en dominante para toda la formación social en su con-junto. La ruptura del proyecto sintetiza los síntomas de un ciclo terminado, que apunta virulencia y expresiones de - -muerte, en tanto la base material se encuentra incapacitada

para seguir alimentando la viabilidad política y social del proyecto que le da vida"89

De tal manera, la crisis económica que está padeciendo nuestro país desde hace varios años, tiene su explicación en lo esencial, en la misma estructura socioeconómica, que se formó y desarrolló en el país a partir de los -- años cuarenta. Esta crisis por su magnitud envuelve al conjunto de la actividad productiva y daña en general a toda la sociedad. Es un fenómeno complejo que no es posible ni sería válido plantearlo y darle una explicación monista. Sin embargo, consideramos, que la principal razón de la crisis la podemos hayar en la forma de crecimiento, es decir, en el modelo de desarrollo de la economía mexicana, -- que se formó en los principios de los años cincuenta y cuyo perfil básico estuvo definido en la década de los sesenta, en la llamada "estrategia del desarrollo estabilizador".

Al respecto Raúl Salyano comenta que " para entender las contradicciones de la crisis que padece la formación social mexicana en los últimos años, es necesario remitirse, aunque sea sintéticamente, al perfil del desarrollo-económico que sufrió México a partir de 1940, toda vez que aquí se sientan las bases de un país moderno con una estructura social diversificada. Entre 1940 y 1960 el crecimiento de la oferta, demanda y producto interno bruto, se dio en promedio en un 6% anual, a precios de 1950. En 1940 la demanda integrada se constituye por 19.3% millones de mexicanos con un ingreso per cápita de 1171 pesos; en 1970 la demanda llega a 50 millones de personas con un ingreso de -- 2,500 pesos; y en 1982 se estima que la demanda llega a 80

millones de mexicanos con un ingreso per cápita de 3,300 - pesos. Esta expansión de la economía se debió, entre otros factores, al proceso de reforma agraria que amplía el mercado interno, a la formación de cuadros básicos de técnicos y empresarios, a la formación de infraestructura económica y social a la modernización de la banca, los servicios y la Administración Pública. Sin embargo, el producto interno -- bruto que se expresa a nivel sectorial es de carácter desigual, sobre todo si comparamos el sector primario con el -- secundario, advirtiéndose históricamente que el producto de las actividades agropecuarias ha disminuido en términos reales de 1940 a 1970, y que en el mismo lapso, el producto de las manufacturas, petróleo, construcción, energía eléctrica y transportes, se incrementa de manera significativa." 90

Por otra parte, es necesario entender que la crisis es un fenómeno que "no expresa los marcos de una crisis coyuntural; es ante todo una crisis estructural, que en su perfil histórico no pudo desahogar las fuerzas que tendieron a maniatar el proceso de la acumulación y el sostenimiento de una tasa de ganancia rentable para la inversión. En México, hay que señalarlo, en el proceso de la crisis no ha habido una real y sostenida inversión pública y privada; lo que se ha alcanzado es un estado de inflación, donde se ha sobrecargado la economía y deteriorado la política, como vías racionales para la co-existencia de las clases sociales y el desarrollo del proyecto nacional". 91

En otro orden de ideas y habiendo precisado la -- conceptualización de la crisis actual, podemos referirnos -

al origen y desarrollo de la industrialización en México, - que da inicio propiamente a mediados de los años treinta, - en éstos años y durante la segunda guerra mundial y los -- años inmediatos posteriores a ésta, se caracterizan por el empleo intensivo de la planta industrial que se había venido instalando desde el siglo XIX, una característica de la planta industrial, era el predominio casi absoluto de la industria ligera, relacionada con el consumo directo más o - menos generalizado y además siendo sus exigencias tecnoló - gicas mínimas. Estas características aunadas al contexto internacional del momento, en donde se presentaba una desarticulación y crisis del mercado internacional, contribuyen a la participación dinámica de la pequeña y mediana. empresa, es ésta participación lo que distingue a este período en - relación al del franco desarrollo oligopólico que se mani - fiesta a partir de la segunda década de los años cincuenta.

En relación al proceso de acumulación, el punto - distintivo en éste lapso es el sistema de explotación prác - ticamente absoluto de la que fue víctima la fuerza de traba jo. De tal manera, el desarrollo económico del período -- 1940-1955, descansa en una política salarial claramente en favor al capital, resultando, éste favorecido de la infla - ción que fue una característica económica importante de to - do el período.

La inflación trajo como resultado el deterioro - del salario y de los niveles de vida de la clase trabajado - ra y por el otro lado la reconcentración de la propiedad y del ingreso, ésta situación en las relaciones sociales, ayu dó a la sobrevivencia y también al crecimiento de la empre -

sa mediana, que entonces tenía escasas posibilidades de conseguir por sí misma procesos de innovación tecnológica.

De tal manera, "el proyecto se configuró sobre la base de un modelo de desarrollo económico dependiente, subordinado a los centros capitalistas avanzados, girando sobre los ejes de una industrialización y capitalización aceleradas, donde lo prioritario fue el crecimiento del producto interno y lo secundario el bienestar social". 92

Cabe señalar, que durante el período 1940-1955 la economía en su conjunto registró fluctuaciones significativas, relacionadas con las del mercado internacional y con los dos conflictos bélicos que tuvieron lugar entonces (la segunda guerra mundial y la guerra de Corea). Por otra parte, es necesario reconocer que el desarrollo capitalista del período 1940-1955 es mucho más estable que el de los años precedentes.

En consecuencia, el progreso de la industria, convierte a este sector de la economía en poderoso y dominante dentro de la producción, con una orientación marcada hacia la satisfacción de las necesidades del mercado interno, y por el otro lado, la cada vez más creciente intervención de la Administración Pública en la vida económica del país. Consideramos, que éstos son los factores fundamentales que pudieron dominar las oscilaciones del desarrollo económico, haciéndolo hasta cierto punto menos sensitivo a los hechos inmediatos del mercado mundial.

Al respecto del período 1940-1955 Héctor Guillén apunta que " se caracterizó por un fuerte crecimiento económico (la tasa media anual del crecimiento del PIB real -- fue de 5.73%) y un importante proceso inflacionista (los -- precios aumentaron a una tasa media anual de 10.6%) [..] Esta época se caracteriza por la aparición de un importante - desequilibrio exterior (el déficit de la cuenta corriente - de la balanza de pagos es sustancial entre 1946-1948 y - - 1951-1954) [..] y la realización de dos devaluaciones (1948 - 1954). En esta época la Política Fiscal jugó un papel impor- tante para alentar el crecimiento económico gracias a una - activa participación de los gastos públicos en la formación de capital, sobre todo dirigidos a obras públicas. Ahora -- bien, sabemos que cuando el Estado dinamiza la coyuntura - gracias a gastos públicos suplementarios, debe financiarlos y para financiarlos hay tres métodos posibles: el aumento de impuestos, la emisión de un empréstito y finalmente la - demanda de moneda correspondiente al sistema bancario que - origina una creación monetaria. En México, el Estado no uti- lizó, por razones políticas, el arma fiscal como fuente de financiamiento autónomo. Por el contrario, esta época se -- caracteriza por una disminución de los impuestos con rela-- ción al PNB. Por otro lado, tomando en cuenta que los bonos públicos tenían muy bajo rendimiento y que atraían muy poco a los inversionistas tanto nacionales como extranjeros, só- lo quedaba recurrir a la creación monetaria. Un indicador de esto es dado por el aumento de la masa monetaria (moneda bi lletes cuentas de cheques) a una tasa promedio anual de - 17.7% entre 1940 y 1955". 93

Por lo que respecta al Estado y a la Administración Pública, durante el período en cuestión, no enfrentan mayores cuestionamientos clasistas y se dan a la tarea de promover abiertamente la consolidación mercantil, pues como sabemos, la Administración Pública auspicia la acumulación de capital y la reproducción del sistema capitalista, al respecto Ricardo Uvalle señala que "la acción de los ministerios y las empresas públicas en el ámbito de la sociedad civil tiene por objeto impulsar y reproducir la economía capitalista; y como la burguesía es incapaz de impulsar por sí misma el intercambio mercantil, la administración pública asume la responsabilidad política de promover la acumulación del capital. Esto significa que el desarrollo del capital privado precisa de la acción decidida de la administración pública, por lo que la centralización, lejos de disminuir o contraerse, continúa con su ascenso vertiginoso; y cada revolución política perfecciona, amplía y estimula la centralización debido a los desajustes de la sociedad civil. En consecuencia, la centralización de la administración pública es una ley que va aparejada al desarrollo del capitalismo, ya que el estímulo al capital privado y la protección de la fuerza de trabajo exigen la constante creación y expansión de los entes gubernamentales. La centralización administrativa implica una mayor y más detallada división del trabajo gubernamental en las esferas de la sociedad civil. De esta manera, el Estado queda inserto en todos los ámbitos de la vida económica y social. Así el Estado conduce y vigila todos los detalles de la vida civil, ya que ésta es incapaz de crear por sí misma las condiciones de su propia reproducción, provocando el crecimiento de la administración pública, a fin de darle a la sociedad estabi

lidad y cohesión para que no muera por las contradicciones que ella misma ha engendrado." 94

El sistema de explotación tan agudo de la fuerza de trabajo y el desarrollo unilateral de las fuerzas productivas, se manifiestan en este período en una gran concentración del ingreso y en un proceso de inversión cada vez más dependiente del exterior. Al mezclarse estos hechos con el reajuste de la economía internacional al finalizar la guerra de Corea, se constituyeron fuertes estratos depresivos - dentro del esquema de desarrollo, esto daba la pauta para un nuevo modelo de acumulación y desarrollo. De tal manera, la evolución de la balanza de pagos a lo largo de este período fue "durante los años de guerra (1940-1945) que se tuvo un saldo positivo de la cuenta corriente. Esto fue el resultado de una disminución de las importaciones y de un aumento de las exportaciones, al lado del tradicional saldo positivo del turismo y las transacciones fronterizas. Después de la segunda guerra mundial, las importaciones aumentaron muy rápidamente e incluso si la entrada de capitales se aceleró, el déficit de la cuenta corriente fue tan importante que hubo pérdidas de reservas de divisas de la Banca Central en 1946, 1947 y 1948. [...] Es con este antecedente que se asiste a una devaluación del peso con respecto al dólar (el peso pasó de 5.74 a 8.01 si se considera el tipo de cambio medio anual) entre 1948-1949, devaluación que además formaba parte de un reajuste mundial de monedas con respecto al dólar. Gracias a la devaluación y al boom de exportaciones resultado de la guerra de Corea, un excedente reapareció en la cuenta corriente de la balanza de pagos en 1949

y 1950. [...] En 1951, el déficit de la cuenta corriente reaparece y las pérdidas en divisas continúan a pesar de la entrada de capital extranjero en el período que precedió a la famosa devaluación de abril de 1954. El tipo de cambio del peso con respecto al dólar pasó de 8.65 a 12.50 y se mantuvo en este nivel durante 22 años; Según Leopoldo Solís, la devaluación de 1954 fue precipitada por un aumento de los gastos públicos, financiados por el Banco de México (Banco Central) que, siguiendo una lógica keynesiana, deberían contrarrestar el freno de la actividad económica, afectada por la recesión de los Estados Unidos en el período que siguió al fin de las hostilidades en Corea. Criterios keynesianos dominaron casi siempre la política coyuntural de corto plazo. A un nivel más general, se puede decir que la guerra había alentado el proceso de industrialización y los responsables de la política económica habían decidido apoyarlo con diversas medidas: política proteccionista, exoneraciones y subsidios fiscales, establecimiento de empresas públicas en sectores estratégicos, suministro de energía eléctrica, construcción de caminos, sistemas de comunicación, etcétera. [...] Los gastos para el programa de industrialización del Estado y para las diferentes obras públicas vinculadas a este programa fueron cubiertos por un financiamiento deficitario. Crecimiento, inflación, desequilibrio externo y devaluación fueron los hechos característicos de esta época de la historia económica de México." 95

En consecuencia, las relaciones que habían sido factibles en los años cuarenta : guerra + industrialización ligera → explotación aguda de la fuerza de trabajo, había llegado a su fin. El sistema económico apuntaba hacia un mo

mento crítico tanto en sus relaciones con el mercado internacional como en su dinámica interna. Empezaba el cambio -- hacia un nuevo modelo de crecimiento.

5.2. EL DESARROLLO ESTABILIZADOR (1956-1970).

Desde la devaluación de 1954 hasta 1970, se adopta la estrategia económica conocida con el nombre de "Desarrollo Estabilizador". La economía en su conjunto experimentó en este lapso un desarrollo casi idéntico al anterior pero con mayor grado de estabilidad económica. Pero el esfuerzo de la industria no estuvo acorde con el crecimiento demográfico, lo que resultó en un desarrollo del producto por persona menor que el registrado entre 1940 y 1955.

Este resultado, más la concentración del ingreso en constante aumento que se dió en esos años, contrajo el mercado para la industria ligera y condujo a la desaparición y en algunos casos a la absorción de un número importante de medianas y pequeñas industrias. Dando como resultado el fortalecimiento del proceso de oligopolización, y por el otro lado de la moneda, comenzó el proceso de expansión de la Administración Pública, absorbiendo en algunos casos empresas privadas en quiebra o poco rentables, cuyo objetivo era el de "socializar" la ineficiencia del capital y por otro lado, impedir el aumento del desempleo abierto.

Es conveniente señalar que durante estos años aumenta la entrada de capital extranjero a nuestro país, la inversión directa se encauza hacia la industria y dentro de

ésta hacia el desarrollo de nuevas ramas o a la expansión - de otras, hasta ese momento poco evolucionadas. Es así como comienza la etapa de producción de bienes de consumo durables y su demanda habría de provenir, en particular durante esos años, de los pequeños grupos de población beneficiados por la concentración del ingreso resultante del despegue del desarrollo.

Sin embargo, a pesar de la llegada de capital foráneo, éste fue incapaz de contribuir a la desaparición de los patrones depresivos de la economía y hubo decremento en el proceso de inversión. Prácticamente la inversión privada se estancó en contraste con la inversión del sector público que creció, contribuyendo así, a no aumentar la recesión económica.

Se deben de considerar dos factores determinantes en el comportamiento de la inversión privada:

- 1.- La lenta evolución del mercado de consumo, -- consecuencia de la concentración del ingreso.
- 2.- Las dificultades para renovar la planta productiva y por supuesto, para reorientarla en función de la demanda interna, provocada por la crisis del sector externo, que ya se comentó anteriormente.

Estos dos factores determinaron la conducción de la política de desarrollo acelerado de la década de los se-

senta, de tal manera, que la producción fue orientada principalmente por la demanda de la capa social de ingresos altos, y por el otro lado, una relativa diversificación industrial fincada principalmente en la relación con el capital-extranjero, éste asociado al capital nacional o actuando -- por separado. En este período se elige una estrategia de financiamiento del desarrollo que va conformando la dependencia de las finanzas públicas.

Al respecto Héctor Guillén señala que durante el período 1956-1970, "la economía mexicana conoció un fuerte crecimiento (6.74% promedio anual) con estabilidad de precios (4.22% promedio anual). A pesar de la estabilidad de los precios, el desequilibrio exterior fue permanente y creciente. Así, mientras que el déficit acumulado de la cuenta corriente de la balanza de pagos sólo fue de 474.1 millones de dólares entre 1940-1955, entre 1956- 1970 alcanza una cifra de 5035.5 millones de dólares. Hay que señalar que sólo para el año 1970 el déficit fue de 945.9 millones de dólares. Esta época conocida con el nombre de desarrollo estabilizador, estuvo también caracterizada por la decisión de no modificar el tipo de cambio del peso con respecto al dólar, que siempre se mantuvo en 12.50 pesos. La estabilidad del tipo de cambio se volvió un verdadero objetivo de la política económica. Esto se debió a que los responsables de la política económica creían que la estabilidad del tipo de cambio era una condición sine qua non para el progreso económico, de tal suerte que había que considerarlo como un auténtico objetivo.[...] En ésta época se decidió no servir se de la modificación del tipo de cambio para intentar corregir el desequilibrio externo, sino más bien hacer un lla

mado a los capitales extranjeros (inversión extranjera y crédito externo) como fuente de financiamiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.[...] La Política Fiscal actuó en el sentido de aumentar el ahorro y la inversión. Esta política, gracias a subsidios, exoneraciones y bajas tarifas de bienes y servicios públicos, jugó un papel como instrumento para alentar el ahorro y la inversión. Se decidió que la Política Fiscal debía alentar la reinversión de beneficios y alentar las inversiones más productivas a través de subsidios y exoneraciones. Por otro lado, las empresas públicas debían actuar en el sentido de reducir los precios relativos de los productos energéticos y los servicios ofrecidos por el sector público. Además, la tasa de interés real fue suficientemente alta, tanto para alentar el ahorro interno como para atraer fondos extranjeros. Sin embargo, las tasas de interés reales fueron muy elevadas, no a causa de la política monetaria, es decir, aumento de la tasa de interés nominal, sino gracias a la Política Fiscal, a través de la exoneración del pago de impuestos sobre el rendimiento de ciertos valores de renta fija. El mecanismo de aliento al ahorro y a la inversión del sector privado, gracias a los subsidios y exoneraciones fiscales, originó que el Estado tuviera que recurrir al endeudamiento interno, y sobre todo externo para financiar su déficit." 96

Por otra parte, la fuerza de trabajo urbana resultado del desarrollo industrial en los años cincuenta, se ha multiplicado de manera considerable, pero ha sido víctima del proceso inflacionario que concentra el ingreso y reduce su participación en la riqueza producida, pues como ya se -

dijo, los productos industrializados son prácticamente exclusivos para el consumo de los estratos de altos ingresos. Como resultado de la mengua en el nivel de vida de la clase trabajadora, se manifiesta la inconformidad, produciéndose luchas en contra de la dominación corporativa.

"Se comprende entonces que la baja del poder de compra de las clases populares pueda acompañarse de una fuerte expansión industrial y económica en general. Las causas de esta fuerte expansión industrial deben buscarse en la capacidad que tuvo el Estado mexicano hacia finales de los años cincuenta para "resolver" los conflictos sociales en favor de los capitalistas. Así el movimiento de los ferrocarrileros en 1958-1959 lo "resolvio" el Estado con cerca de mil detenciones, el encarcelamiento de toda la dirección sindical y una represión generalizada que tuvo por resultado la derrota de la insurrección obrera que comenzaba a manifestarse a finales de los años cincuenta. La "resolución de este conflicto está en la base del crecimiento con estabilidad de precios característico del desarrollo estabilizador(...) El control de los sindicatos por el Estado (que permite una fuerza de trabajo "dócil" y fuertemente controlada), reforzado por la derrota obrera de 1958-1959, permite una gestión eficaz de los salarios con el pretexto de la estabilidad de los precios y el crecimiento económico." 97

La derrota del movimiento obrero fue fundamental para afianzar en la década de los sesenta la combinación de crecimiento y estabilidad que propició un crecimiento relativo de los salarios reales.

En los años sesenta se desarrolla la economía de una manera rápida y sostenida, con una tasa de inflación - bastante baja y con una constante en la estabilidad cambiaria. La absorción de la industria eléctrica y de la petro - química básica por parte de la Administración Pública Pa - raestatal, la integración de la industria automotriz, mayor captación de capital externo, el fomento al turismo extran - jero, la recuperación del control del movimiento obrero, -- además de otras medidas, ayudaron con eficacia a quitar obs - táculos esenciales para el fomento de los sectores producti - vos.

El auge del capitalismo mexicano, sustentado por la política económica instrumentada por el gobierno, rati - ficó y consolidó el esquema de acumulación sostenido en la producción de bienes de consumo durable y profundizó la de - pendencia externa. Principalmente, el gobierno acrecentó de manera explosiva su debilidad al crecer su dependencia en - relación al capital financiero nacional e internacional. De tal manera, el esquema de acumulación favoreció una mayor - concentración del ingreso y de la propiedad de los medios - de producción. Por lo tanto, la estructura oligopólica, ya manifiesta en nuestro país desde el comienzo del desarrollo, se reafirmó y se amplió en estos años.

A lo largo del proceso de concentración del ingre - so y de los medios de producción se da una diversificación relativa en la estructura industrial, lo que da como resul - tado, el rápido desarrollo de ciertas ramas industriales -- directa o indirectamente relacionadas con la manufactura de bienes durables de consumo o con la apertura de nuevos cam -

pos productivos por parte del Estado, como por ejemplo la - petroquímica.

Es así, como la industria mexicana se va confor - mando en la modernidad que también se manifiesta en el co - mercio y en los servicios urbanos. Pero evidentemente, es - un desarrollo y una modernización, que tapan desigualdades sociales y regionales muy fuertes y muy contrastantes que - se sustenta en un desarrollo autolimitativo.

Las principales características económicas del de sarrollo estabilizador se pueden dividir en dos apartados:

"1.- Objetivos de política económica muy precisos:

- a) Crecimiento del producto real.
- b) Estabilidad de los precios.
- c) Tipo de cambio fijo.

2.- Instrumentos de la política económica para al canzar los objetivos:

- a) Nivel del gasto público.
- b) Control de la cantidad de moneda gracias a reservas obligatorias en la Banca Central.
- c) Endeudamiento externo". 98

Para terminar con la fase del desarrollo estabili zador hacemos nuestras las palabras de Héctor Guillén: "Si se juzga el modelo de desarrollo estabilizador con respecto a sus objetivos, se puede pensar que éste tuvo éxito ya que hubo un importante crecimiento económico con estabilidad de precios y constancia del tipo de cambio. Sin embargo, a ni-

vel financiero se podían constatar ya dos importantes desequilibrios: el desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos y déficit del sector público. Estos desequilibrios sólo eran la manifestación a nivel financiero de importantes desequilibrios que estaban acentuándose a nivel del sector real de la economía. El análisis (...) de estos desequilibrios nos mostrará que el desarrollo estabilizador fue más bien un fracaso, ya que no fue capaz de lograr el desarrollo y fue la causa de profundos desequilibrios que llevaron a la desestabilización del sistema económico. Esta problemática puso al orden del día en México la cuestión de un cambio en la orientación de la política económica a inicios de los años setenta." 99

5.3. LOS IMPACTOS DE LA CRISIS (1971-1976).

El principio de la década de los setenta, es también el principio de la manifestación de la crisis actual, más no su origen, es la desaparición de la estabilidad, tipo de cambio fijo (12.50) y de la "prosperidad" de la etapa del desarrollo estabilizador, es el principio del desquebrajamiento del modelo de desarrollo seguido durante las dos décadas anteriores. Los primeros síntomas de la crisis fueron las fuertes presiones inflacionarias y la contracción de la inversión privada.

Al respecto Salyano apunta que la "estrategia del gobierno consistió en instrumentar una política económica, que gira sobre el eje de un modelo de desarrollo autosostenido y de alcance social, lo que se tradujo en un instrumento sustancial del gasto destinado al bienestar social. Sin

embargo, como el capitalismo mundial empieza a vivir un proceso de recesión combinado con inflación generalizada, la respuesta de la inversión nacional y extranjera es de carácter limitado, pues la expectativa para alcanzar tasas de ganancia atractivas se hace cada vez más incierta.(.....) Los objetivos de la política económica de este gobierno reque--rían simultáneamente de una expansión pública y privada, incluyendo la extranjera, a fin de alcanzar las metas cuanti--tativas en materia de empleo y ampliación de la oferta de bienes de consumo agrícola e industriales, así como la de bienes de inversión. Por el lado de la oferta se empezaron a gestar las mayores tendencias alcistas de los presios, debido a su inelasticidad ante la expansión de la demanda efectiva. (.....) Ante el aumento del gasto público no se instrumentó la política correlativa de ingresos, que pudie--ra financiar en los términos más equilibrados posibles el desarrollo económico de México". 100

En la primera mitad de la década de los setenta se volvieron características económicas, las tendencias depresivas, la inflación galopante, creciente pronunciamiento del desequilibrio externo y del déficit fiscal. Estas características manifiestan las contradicciones de un modelo desarrollo autolimitativo y muy vulnerable en relación a los movimientos internacionales del comercio y de capitales.

La situación crítica de nuestro país coincide con una crisis prolongada a nivel mundial, que al combinarse con el perfil recesivo y con la desarticulación de las relaciones fundamentales del modelo de desarrollo, desembocan en una fuerte crisis a nivel nacional, que en realidad es en

una crisis de carácter estructural combinada con una recesión coyuntural.

Un aspecto fundamental en el proceso de la crisis, es sin duda, el decremento en la actividad productiva, que es producto del decenso de la tasa de inversión, dando como resultado el lento y en algunos años nulo crecimiento del PIB, provocando ésto un masivo desempleo abierto.

La disminución de la tasa de inversión, al traer la expansión de la oferta, explica en parte el fenómeno inflacionario y conductas especulativas generalizadas, provocando distorsiones en la conducta de ahorradores e inversionistas, desalentando el empleo productivo del capital y estimulando el rentismo y la fuga de capitales, tal y como ha sucedido en los últimos años.

De tal manera, el sector privado tenía gran reticencia a canalizar parte de las utilidades obtenidas hacia la acumulación de capital, en la medida que el Estado propició de manera directa o indirecta que las utilidades crecieran exponencialmente, aunque no por la vía de la productividad, la organización y el esfuerzo, sino por la vía de las ventas y de la especulación comercial y financiera".101

La recesión en el sector productivo y la contracción de la inversión son partes fundamentales en el proceso inflacionario, que se presentó desde principios de la década de los setentas. Sin embargo, es necesario señalar que el proceso inflacionario, tuvo su fuente matriz en la rece-

sión del agro mexicano que comenzó en la mitad de los años sesenta. Además, desde luego se agregó y combinó, durante la década de los setenta el receso de la producción industrial, de tal manera que se generalizó el fenómeno.

La recesión del agro es producto de muchos años de abandono por parte del gobierno, que no le ha prestado la atención adecuada en prácticamente todos sus aspectos -- (financiero, tecnológico, jurídico, de bienestar social). Los planes del gobierno por estimular nuevamente el desarrollo mediante el estímulo de la demanda se vieron frustrados por una oferta agrícola inflexible, pues los precios de garantía se mantenían fijos como en la década anterior, primer síntoma de que la estabilidad de precios era cosa del pasado. El detrimento del sector agrícola, no solamente contribuyó a desatar la inflación, sino también, a la aceleración del déficit externo, pues el agro mexicano era incapaz de satisfacer todas las necesidades internas.

En cierta manera, en la primera mitad de la década de los setenta, México importó la inflación de los países desarrollados que la estaban sufriendo, vía importación de bienes de inversión y materias primas de origen industrial. En el caso particular de las grandes importaciones de alimentos e hidrocarburos, la inflación no fue tan grave debido a la intervención del gobierno mediante subsidios, sin embargo, esto sí afectó a las finanzas públicas.

A la moderación del crecimiento económico y a la aceleración de la inflación las acompañaron la acentuación de los desequilibrios financieros, tales como el déficit --

del sector público y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos."102

El gobierno teniendo la opción de elegir entre -- "elevar el precio de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales -disminuyendo la tasa de beneficio de los empresarios privados y/o creando fuertes presiones inflacionistas- o apelar al endeudamiento, el Estado decidió utilizar esta última opción". 103

En cuanto al gasto público, el gobierno lo incrementó de manera sustancial, construyendo infraestructura económica y social para el desarrollo, sin embargo, no instrumento al parejo una reforma fiscal y de precios y tarifas de los bienes y servicios que produce el sector público. Por el contrario, lo financió de una manera inflacionaria, siendo a la larga contraproducente para las grandes mayorías de la población, y saliendo beneficiada la burguesía con la reconcentración de la riqueza."Como resultado directo de esta importante acción del Estado y de la incapacidad para realizar una reforma fiscal profunda y verdaderamente modificar el precio de los bienes y servicios públicos, la situación financiera del sector público se degradó fuertemente entre 1971-1976". 104

En cuanto al déficit fiscal es necesario señalar que la Administración Pública se vió forzada a construir la infraestructura, estimular y fomentar industrias estratégicas que por sus dimensiones son al inicio de su operación - poco rentables y enfrentar y armonizar las tensiones sociales, necesidades colectivas y de bienestar social. A ésta -

necesidad inaplazable de crear la infraestructura y proporcionar los servicios públicos necesarios, que nunca terminan mientras la economía crezca, se implementó una estrategia tributaria, para estimular la formación de capital, dando como resultado una estructura fiscal débil que al financiarse con deuda externa e interna, reprodujo de manera ampliada su deterioro. Se puede afirmar "que las finanzas públicas han descansado siempre en una estructura fiscal regresiva que ha permitido captar un débil porcentaje del - - PIB."105 Por lo tanto, "en promedio entre 1970 y 1975, el endeudamiento interno representó 59% del financiamiento total."106 y "El crecimiento de la deuda pública externa fue particularmente importante entre 1971 y 1976".107

Una situación muy parecida se dió con la política de precios y tarifas de la Administración Paraestatal. Como se sabe, uno de los objetivos de esta parte del sector público, es trasladar excedente económico vía precios y tarifas - al sector privado, además de la producción y control estratégico de bienes y servicios de uso generalizado, con el propósito de contribuir al proceso de acumulación de capital. "La política de precios y tarifas de las empresas públicas, es el instrumento para apoyar mediante subsidio el desarrollo de ciertas actividades económicas nacionales o sostener el consumo popular."108 "Las empresas estatales constituyen uno de los principales instrumentos de que dispone la acción pública para ampliar la infraestructura, los servicios esenciales para la industria básica, coadyuvar a la generación de empleos, expandir el mercado y avanzar en la distribución del ingreso mediante la extensión del bienestar so-

cial". 109

Sin embargo, la acción de estos dos factores (precios bajos y producción en continua ampliación), orientó al sector paraestatal a un déficit financiero que repercutió sobre el monto del endeudamiento, reafirmandose las cargas financieras y por lo tanto no productivas de la Administración Pública en su conjunto. De tal manera, es posible apreciar la existencia de un desequilibrio desde el inicio de la industrialización que se agudizó y manifestó de manera clara en los años setenta.

La mayor parte de la deuda externa fue en "beneficio del sector paraestatal (85.4%) [...] La opción de recurrir al endeudamiento externo para sostener el crecimiento económico se volvió cada vez más clara, sobre todo después de 1973. Esta opción -.....- pudo ser implementada gracias a los recursos disponibles en el mercado norteamericano de capitales y en los mercados europeos tras el primer choque petrolero de 1973". 110

Durante el último año de gobierno de Luis Echeverría (1976), se había perdido el control del gasto público, provocando una crisis de confianza que resultó en una fuga masiva de capitales y una intensa especulación desfavorable al peso, al cual hubo que devaluar por primera vez desde 1954, con el ánimo de corregir el desequilibrio externo.

5.4. LA ESTRATEGIA LOPEZ-PORTILLISTA (1977-1982)

La restricción fiscal es implantada por el nuevo gobierno debido al agotamiento de sus reservas monetarias. José López Portillo asumió el poder el primero de diciembre de 1976, prometiendo realizar restricciones de importancia en el gasto público y recuperar la estabilidad monetaria.

"El Presidente López Portillo, en su discurso de toma de protesta como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sintetizó su programa de inversiones públicas, en el siguiente gran proyecto: sector agropecuario y acuacultura, energéticos, petroquímica, minería, siderurgia, bienes de capital, transporte y bienes de consumo popular. El Estado participará, por supuesto, como inversionista, pero además, no descuidará su tarea de orientador, ya que las antes mencionadas ramas prioritarias de inversión se concretarán mediante acuerdos específicos por ramas de actividad, con la iniciativa social así como la privada, nacional y extranjera. Ahora más que nunca, tenemos que pensar no sólo en lo que nos cuesta hacer las cosas sino en lo que nos cuesta no hacerlas". 111

En el transcurso de su primer bienio de su administración, López Portillo intentó dar marcha atrás a la tendencia hacia cada vez mayor déficit del sector público, pero se cambió la estrategia cuando la hacienda pública empezó a recoger los ingresos por concepto de exportaciones de petróleo. De alguna manera, se intentó solucionar los problemas y desequilibrios estructurales mediante una mayor

expansión del sector público. El gobierno mexicano pidió -- prestado principalmente al exterior en anticipación de los-- cada vez más crecientes ingresos por exportación de petró-- leo, empleando las reservas petroleras como garantía princi-- pal.

Retrospectivamente, la decisión del gobierno de -- pedir préstamos tan voluminosos con la garantía del petró-- leo de la Nación no fue tan imprudente como ahora parece. En los últimos años de la década de los setenta se esperaba que los precios del petróleo continuaran ascendiendo prácti-- camente indefinidamente. Sin embargo, la saturación mundial del mercado petrolero y el pronunciado decremento en el con-- sumo de energéticos por parte de los Estados Unidos y otros países industrializados, produjeron una baja en los precios del petróleo a partir del verano de 1981, este fue un suce-- so prácticamente inesperado.

El gobierno que presidía López Portillo había di-- señado sus planes de desarrollo a largo plazo suponiendo un nivel constante y alto de los ingresos por concepto de ex-- portación petrolera. La crisis de los años ochenta ha mani-- festado dramáticamente la debilidad de la economía de nues-- tro país. La crisis se manifestó por la saturación petrole-- ra mundial, la recesión económica de los Estados Unidos y -- en general del mundo y las cada vez más altas tasas de inte-- res de Norteamérica. Pero también, sin lugar a duda, hubo -- hechos internos de gran importancia que contribuyeron a la-- crisis, como la Política Fiscal y Monetaria excesivamente -- expansionistas, persistente sobrevaluación del peso, excesi

va dependencia del sector público de una sólo fuente de ingresos (exportación petrolera), estancamiento del sector agrícola, una planta industrial sobreprotegida e ineficiente, escasa inversión productiva para crear una base sólida de fuentes de trabajo adecuada para los requerimientos demográficos, corrupción tanto en el sector público como en el privado y en general una resistencia de arraigados intereses económicos y políticos a las reformas estructurales necesarias para resolver muchos de esos problemas.

Al respecto Raúl Salyano señala que "la política económica de este régimen se orientó a estimular el crecimiento del producto, pero siguió manteniendo el conjunto de privilegios que venían disfrutando los grupos de altos ingresos y medianos. Es cierto que el gobierno encaró los problemas sociales, al resolver parcial y temporalmente el problema del empleo, que aumentó en forma sustancial de 1978 a 1981, con lo cual se conseguía redistribuir, por esta vía, el ingreso nacional. Sin embargo, por la vía fiscal se continuó manteniendo un régimen de paraíso, donde se gravaba fundamentalmente el trabajo, el consumo directo más no las ganancias y las acciones."¹¹² Además, "después de varios años de haber experimentado precios ascendentes en el mercado internacional del petróleo, en el último mes del primer semestre de 1981, se registra la primera reducción en la cotización internacional del petróleo, con lo que el país ve disminuir sus ingresos por exportación, toda vez que para ese año el petróleo representaba el 60% del total de divisas, con el consiguiente efecto en el Plan Global de Desarrollo y en los instrumentos de política económica para hacerlo viable".¹¹³

Consideramos, que el problema básico es que la Administración Pública intentó evitar el conflicto político y superar los problemas sociales y económicos que había acumulado desde 1940, en lugar de pagar el precio político, que amplias políticas distributivas, especialmente la reforma fiscal, habrían traído consigo. Tanto el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) como el de José López Portillo (1976-1982), procuraron expandir la riqueza económica e incrementar el papel activo que desempeña el Estado en la economía, pero sin una estructura sólida. Durante los años posteriores a 1940 y principalmente de 1970 a 1982, el sector público creció constantemente, en tanto su capacidad para reunir ingresos quedó a la zaga. Dando como resultado un déficit del sector público cada vez mayor, que era financiado cada vez en mayor medida con préstamos del exterior.

"El crecimiento de la Administración Pública para estatal pasó de 250 entidades públicas en 1970, a cerca de 500 en 1976, con lo cual el Estado pretendió impulsar un modelo de desarrollo autosostenido, que reivindicara mínimamente las demandas sociales de las masas".¹¹⁴ Para 1984 el número había crecido a "993" empresas públicas.¹¹⁵

En síntesis, las alternativas de Política Económica del gobierno de López Portillo se decidieron en un ambiente de alta incertidumbre a nivel mundial. Se adquirió un riesgo calculado al endeudarse significativamente a fin de lograr un desarrollo económico e ingresos mayores en el futuro. Probablemente algunos estrategias económicas del gobierno percibieron el auge petrolero que inició en 1978 co-

mo primera y quizás última oportunidad de convertir a nuestro país en una Nación industrializada y autosuficiente. Un fenómeno muy similar parece haber ocurrido en el manejo de varias empresas privadas y con los conglomerados más grandes de México (por ejemplo, el grupo Alfa de Monterrey) los cuales crecieron indiscriminadamente durante los años del auge petrolero, con frecuencia mediante préstamos del exterior.

El auge económico había traído como resultado expectativas exageradas en todos los sectores de la sociedad. La Administración Pública se sentía tentada a conceder tanto la construcción de infraestructura a gran escala (por ejemplo, los complejos petroquímicos), como también las demandas de programas sociales. El resultado fue un gasto público excesivo, una economía sobrecalentada y un estallido inflacionario.

"A nivel de la acción racionalista del Estado, se inició un fuerte impulso a la planificación del desarrollo, a través de la creación de una multitud de planes y programas sectoriales, desde lo cual se pretendió orientar la política económica y la participación de los particulares en el destino del desarrollo. No obstante estos esfuerzos, el hecho de haberse efectuado en forma aislada, sin coordinación, sin integridad y globalidad y a veces en forma contradictoria, cristalizó en un Plan Global de Desarrollo, de carácter tardío, no sólo porque se estableció para los dos últimos años del régimen de gobierno (1980-1982), sino porque sus alcances se establecieron sobre la base de una crisis, que finalmente llegaba al fondo del proceso. La planifica--

ción de este régimen fue dispersa, sin dirección, y lo más importante, sin instrumentos de control que permitieran seguir el avance de los programas y retroalimentar el proceso. La planificación sirvió aquí para contener, marear la crisis económica alargar, en última instancia, el modelo de desarrollo, que para entonces, estaba en un estado de putrefacción generalizada."116

En los dos gobiernos de la década de los setenta los estrategas económicos de los gobiernos consideraban la alta inflación como un precio desafortunado pero razonable, que era imprescindible pagar por los programas que contribuyeran al régimen a evitar soluciones más conflictivas (como la estructural) para la solución a los problemas sociales y económicos de la Nación. Sin embargo, en 1982 ante el desplome de la economía mexicana, y la crisis petrolera y de confianza que le acompaña (por una fuga masiva de divisas), demostraron que la estrategia económica para evitar el conflicto ya no era viable. Incluso la nacionalización de la banca y el "estricto" control de cambios decretado por el entonces Presidente López Portillo el 1 de septiembre de 1982, resultaron inadecuados y tardíos para conservar el capital en México.

"La devaluación de febrero de 1982 sucede en condiciones muy similares a la que ocurre el 31 de agosto de 1976: persistente salida de capitales, que se traduce en aumento constante y excesivo de la deuda para cubrir la fuga de divisas, fuerte desequilibrio entre exportaciones e importaciones, por deterioro de la competitividad frente al

exterior derivado de que la inflación en México fue más elevada que en otros países, en especial de Estados Unidos de América por la necesidad de aprovechar racionalmente la capacidad instalada y la nueva inversión. En el marco de estas condiciones, era evidente que los déficits agudos de la cuenta corriente de la balanza de pagos, así como el deterioro de las reservas internacionales de la nación, obligan al Estado mexicano a imponer esta medida, que alimenta aún más la crisis. El 5 de agosto de 1982, el tipo de cambio -- llegó a 49.34 pesos por dólar, cuando se retiró el Banco de México del mercado de cambios. Cuando se decreta el 1° de septiembre del mismo la nacionalización de la banca y el -- control de cambios, la paridad cambiaria llega a 150 pesos por dólar, con lo cual se desalientan drásticamente las importaciones, principalmente de bienes de inversión y bienes intermedios, lo que determina las vísperas de una nueva recesión generalizada de la economía nacional".117

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO V.

CITAS:

- 89.- SALYANO RODRIGUEZ, Raúl. La Administración de la Crisis en el Estado Mexicano, ediciones INAP, México, primera edición, 1985, pp. 181-182
- 90.- Ibid., pp. 61-62
- 91.- Ibid., p. 185
- 92.- Ibid., p. 46
- 93.- GUILLEN ROMO, Héctor. op. cit., pp. 26-27
- 94.- UVALLE BERRONES, Ricardo. El Gobierno en Acción, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1984, pp. 157-158
- 95.- GUILLEN ROMO, Héctor. op. cit., pp. 27-30
- 96.- Ibid., pp. 35-37
- 97.- Ibid., p. 99
- 98.- Ibid., p. 39
- 99.- Ibid., p. 40

- 100.- SALYANO RODRIGUEZ, Raúl. op. cit. 87
- 101.- Ibid., p. 96
- 102.- GUILLEN ROMO, Héctor. op. cit., p. 47
- 103.- Ibid., p. 48
- 104.- Ibid., p. 47
- 105.- Ibidem.
- 106.- Ibid., p. 48
- 107.- Ibid., p. 49
- 108.- PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, ediciones -- INAP, México, segunda reimpresión, -- 1988, tomo II, p. 358
- 109.- Ibid., p. 370
- 110.- GUILLEN ROMO, Héctor. op. cit., p. 49
- 111.- Citado por, FAYA VIESCA, Jacinto. op. cit., p. 356
- 112.- SALYANO RODRIGUEZ, Raúl. op. cit., p. 100
- 113.- Ibid., p. 128

114.- Ibid., p.89

115.- PICHARDO PAGAZA, Ignacio. op. cit., p. 350

116.- SALYANO RODRIGUEZ, Raúl. op. cit., p. 105

117.- Ibid., p. 127

CAPITULO VI

6. LA ADMINISTRACION DE MIGUEL DE LA MADRID.

6.1. EL CONTEXTO DE LA CRISIS ESTRUCTURAL.

El 1 de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid -- asumió la presidencia de la República, en una situación posiblemente mucho más crítica que la de 1976, la inflación -- galopante ostentaba ya los tres dígitos, el peso mexicano -- virtualmente se había pulverizado frente al dólar norteamericano, el crecimiento económico simplemente no existía, -- los precios del petróleo seguían deprimidos, las reservas -- del Banco de México estaban virtualmente agotadas, tanto la inversión pública como la privada prácticamente estaban paralizadas, se incrementó sustancialmente el desempleo abierto y el subempleo y el déficit del gobierno era muy grande equivalía al 18.5% del PIB. 118

"Cuando el Presidente Miguel de la Madrid asume -- el poder, el país vive con intensidad las consecuencias de la crisis estructural. No es una crisis coyuntural; menos -- pasajera. Su fondo es de naturaleza histórica. Marca el rompimiento de fórmulas de acumulación y la necesaria depuración del proceso económico. Es el resultado de que la centralización ha llegado a su límite. Su agotamiento es síntoma de su decaimiento como fuerza productiva. Frena la sociedad y daña la vida del Estado. Irrita a la población y no -- es posible acceder a otras etapas de progreso. Aunque sus -- primeros indicios se manifiestan en los llamados problemas de "caja", la realidad es que son resultante de los desajus

tes dados entre las estructuras, procesos y las tecnologías en uso.

Esto incide en la planta productiva y en las finanzas del Estado. Miguel de la Madrid recibe en las condiciones siguientes al país: 1) Inflación de casi el cien por ciento; 2) Déficit sin precedente del sector público; 3) Carencia de ahorro para financiar su propia inversión; 4) ... rezago de tarifas y los precios públicos; 5) debilitamiento de la dinámica de los sectores productivos; 6) Crecimiento-cero." 119

De la Madrid se comprometió en su discurso de toma de posesión a adoptar medidas drásticas pero dolorosas. Prometió luchar contra el "populismo financiero" (irresponsabilidad fiscal del sector público) y la corrupción (renovación moral) que había contribuido en parte a conducir a México a la "quiebra" durante la administración anterior. - Por supuesto, el nuevo gobierno ya se encontraba comprometido con un programa de severa austeridad, bajo las condiciones de un acuerdo con el FMI para salir de apuros, el cual había sido negociado por la anterior administración. Entre otras condiciones, el acuerdo requería que el gobierno redujera su déficit del 18.5% al 8.5% del PIB durante 1983, además de reducir severamente los préstamos del exterior. 120

En 1983 el déficit del sector público alcanzó el 8.5% del PIB. (121) Esto fue posible en tan corto tiempo mediante recortes enormes a la inversión pública. Por otro lado, se realizaron grandes esfuerzos para incrementar los in

gresos públicos. Prácticamente todos los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público (en especial combustibles, electricidad, transporte y comunicaciones) fueron elevados abruptamente. Por lo que respecta a la balanza de pagos mejoró significativamente durante 1983, -- aunque fue debido principalmente a la declinación de las -- importaciones, ocasionada por la recesión económica de la -- Nación. Por otro lado, México pudo reanudar el pago de su -- deuda externa. De tal manera, en la medida que nuestro país demostró cumplir con sus compromisos económicos los bancos -- acreedores aceptaron reprogramar una parte de la deuda a -- corto plazo y ofrecieron nuevos préstamos a largo plazo.

"En la década de los ochenta [...] las materias -- primas se deprecian y, con mayor razón, el precio del petróleo, con el que en años pasados se incentiva la capacidad -- de extracción, que resulta excesiva ante las medidas de con -- servación, y, sobre todo, la sustitución de energéticos, -- factores que debilitan el consumo. Se toma conciencia de -- que el financiamiento de nuestro desarrollo no puede fincar -- se en los precios del petróleo, erráticos por estar sujetos a las decisiones de un país, Arabia Saudita, lejano, desco -- nocido y con enorme capacidad productiva ociosa. Los pre -- cios comienzan a deslizarse a niveles no imaginados y, jun -- to con la deuda externa, estanca la economía en los últimos años. Se plantea una nueva estrategia basada en la apertura comercial, la orientación de la industria a la exportación; la diversificación de exportaciones; el adelgazamiento del -- sector público y los cambios estructurales para sentar los -- cimientos de otra era de crecimiento sostenido." 122

En Sonora, De la Madrid manifiesta:

- a) La soberanía nacional se defenderá fieramente, pero debemos incrementar la cohesión interna--refrendar nuestra confianza en las capacidades de la Nación, redoblar el trabajo nacional y acelerar la ejecución del proyecto social.
- b) El pago de la deuda externa se ajustará a --- nuestra capacidad económica.
- c) Aunque existen factores externos de la crisis también los hay internos, y son tanto de circunstancia como de estructura.
- d) La reordenación económica demanda los cambios estructurales que soberanamente se ha señalado México, sin injerencias del exterior.
- e) La reforma del Estado no significa su desmantelamiento, ni puede llevar a que se desprenda de las empresas estratégicas.
- f) La participación más eficiente en el comercio internacional no conduce a la desprotección - indiscriminada y automática de las empresas - mexicanas cuya formación y crecimiento propiciaron los propios gobiernos priístas; y

- g) La inversión extranjera es bienvenida cuando se sujeta a la ley contribuye al desarrollo nacional." 123

6.2. LA REESTRUCTURACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En el programa de estabilización económica de la administración de De la Madrid, uno de los objetivos prioritarios, es reducir la tasa de inflación, y el instrumento principal en esta lucha es la austeridad del sector público, pero al mismo tiempo se instrumentó una política salarial rígida. Sin embargo, pese a las grandes reducciones en el gasto público y a la disminución en los salarios reales, la lucha del gobierno contra la inflación hasta 1987-sólo había producido resultados poco alentadores. Aquí es necesario señalar, que durante toda la administración de De la Madrid hasta la fecha, ha seguido la incertidumbre internacional, en lo que toca a los precios del petróleo, -- que inclusive han seguido apuntando hacia la baja y por el otro lado a la inestabilidad de las tasas de interés de Estados Unidos y en general del mercado financiero internacional.

Por otro lado, el precio que se ha tenido que pagar por la "estabilización" ha sido muy alto, una declinación aguda del ingreso real y el nivel de vida, una profunda recesión económica y una considerable erosión del apoyo público para las instituciones políticas de la Nación.

Sin embargo, la idea es que la reestructuración - de la Administración Pública contribuya de manera importante al esfuerzo del cambio estructural. "El tradicional y populista" Estado mexicano, gastador y en constante expansión ha dejado de existir. En su lugar, de acuerdo al concepto de De la Madrid, debe de continuar un Estado vigoroso pero austero, eficiente, productivo y un sector público que se reduzca mediante la venta de empresas públicas no prioritarias.

"Los medios que articulan la orientación del cambio estructural son los siguientes: A) Reformas a los artículos 25 y 26 de la Constitución de 1917; B) Establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; C) Adopción del Sistema de Control y Evaluación; E) Impulso a la - Descentralización Política; F) Reestructuración del Sector - Descentralizado; G) Institucionalización del Programa de -- Simplificación Administrativa y H) La Reconversión Industrial."124

6.2.1. EL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION.

La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se realizó prácticamente al inicio del sexenio es de una importancia tal, que es el cimiento que - permite la edificación del sistema de control y evaluación, mediante la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

"En efecto, el 18 de enero de 1983, cobra vida LA FUNCION que regula una nueva fase de la conducta institucional del gobierno en su conjunto, con el fin de asegurar mejores rendimientos administrativos."125

Al inicio de la administración de Miguel de la Madrid, existía un sentimiento en la sociedad de contrariedad, asombro y repudió, debido al "desorden administrativo, resultados no satisfactorios, manejo patrimonial de los recursos públicos; insuficiencia de controles efectivos y rendimientos decrecientes".(126) Es entonces, que el propio gobierno decide poner en marcha el sistema de control y evaluación, "para corregir desviaciones y vicios. El espíritu del Sistema de Control y Evaluación consiste en mejorar e incrementar la eficiencia de los órganos administrativos del Estado, acompañada de honorabilidad en el desempeño de los cargos públicos."127

La necesidad y la conveniencia de poder conducir de una manera ordenada, controlada y eficiente a México hacia la modernidad realizando las evaluaciones y correcciones pertinentes a los programas y planes que así lo ameriten, justifica plenamente la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación debido a que "viene a ser el complemento necesario de los avances ya logrados en otras áreas de la administración, en materia de planeación, programación y presupuestación consolidando la instancia de fiscalización y evaluación, de tal manera que al calificar el desarrollo de los planes, se alcance como objetivo concreto y práctico confirmar, determinar y operar --- ajustes, así como corregir, reformar, actualizar y acentuar, para conferirle a los planes la dinámica que requiere su aplicación a la cambiante realidad social."128

Además, "el alcance global del Sistema de Control y Evaluación, permite imprimir congruencia a los ritmos, -- operaciones y tiempos de la administración pública. Así mismo, identificar problemas y corregir desviaciones y eliminar contratiempos que son contraproducentes sino se atienden y resuelven con atingencia. 129

6.2.2. LA DESCENTRALIZACION POLITICA.

La descentralización política, es punto de equilibrio entre la sociedad y el Estado; entre el Estado y los diferentes sectores y entre el poder federal, el estatal y el municipal, al respecto Ricardo Uvalle B. sostiene que el "punto medular del cambio estructural es el relativo a la descentralización política. Como demanda nacional, ha sido postulada por los diversos sectores e instituciones que integran la sociedad civil. La necesidad de replantear las -- prácticas civiles y políticas, conlleva a modificar la relación de la sociedad con el poder estatal. La descentralización es, pues, requerimiento para la salud del país. Es condición de un mejor desarrollo para la sociedad y los individuos. Valores, costumbres, simbología, instituciones y prácticas centralizadas venían desnaturalizando y obstruyendo -- lo mejor de la vida civil. Hostigada la sociedad con los -- efectos decadentes de la centralización, era necesario atacar las causas que la generan. El combate a la misma tiene variables estructurales, no coyunturales. Por tal motivo, -- se relaciona con el todo ser nacional. (...) El éxito de -- la descentralización política consiste en redistribuir el -- poder en sus matices económico, político, social y cultural.

La base de la reforma municipal consiste entonces, en devolver a la sociedad la vitalidad que le corresponde. El surgimiento de la sociedad es realidad tangible si recupera consistencia propia a partir de fortalecer al municipio. Si éste continúa en postración, es imposible tener en el país -- una sociedad activa y más productiva. (...) El sentido de la reforma municipal es preciso: que la sociedad tenga para la gobernación de sus intereses comunales, autonomía propia; fuerza respetada y respetable y un poder municipal consistente no precario, y que le permita desarrollarse sin interferencias federales o estatales."130

El municipio debe ser el motor de la vida nacional y no la federación, de no ser así, la federación es como si estrangulara a la célula de su propio organismo, que inevitablemente, poco a poco, y con un sin número de problemas se conduce a la propia muerte, es decir, es el suicidio de la posibilidad del desarrollo del país.

La federación y los estados, no deben negarle la posibilidad al municipio, de ejecutar y desarrollar sus propias actividades, de no hacerlo así, federación y estados -- se están negando así mismos.

La solución de algunos problemas que padece la sociedad, están en la posibilidad de que el municipio ejecute y desarrolle actividades autónomas que la Constitución le -- confiere.

"Es imperativo fortalecer la autonomía financiera de las entidades federativas y ayuntamientos para cumplir el principio de descentralizar la vida nacional y apoyar el federalismo. En tal sentido es necesario estimular el esfuerzo y apoyar el esfuerzo fiscal propio de las haciendas locales y revisar el sistema de participaciones federales. Para avanzar en la consolidación del municipio libre es menester reforzar su autosuficiencia económica. Por ello el Ejecutivo federal promovió, previa consulta con los gobiernos locales, la reforma del Artículo 115 Constitucional estableciendo fuentes de ingresos propias e intocables para los ayuntamientos, con el fin de que puedan atender los servicios públicos que les correspondan. Las modificaciones que se presentan (...) buscan también el logro de una mayor equidad en los impuestos directos, dar uniformidad a los indirectos y revisar los niveles ficticios en los renglones no tributarios." 131

6.2.3 EMPRESAS PUBLICAS PRIORITARIAS Y ESTRATEGICAS.

"Los nuevos artículos 25 y 26 de la Constitución introducen un ingrediente ordenador de cuya reglamentación y aplicación idóneas dependerá en alta medida el futuro del papel económico del estado. Según esos preceptos, existentes tipos de actividades económicas en relación al estado: las estratégicas (por ejemplo, el petróleo), que sólo pueden manejarse por el sector público; las prioritarias (por ejemplo la siderurgia), que atiende el sector público solo o junto con los sectores social y privado, y las que no re-

visten ese carácter, con las que no debería distraerse el estado. (.....) A partir de las definiciones constitucionales se trata de implantar una política paraestatal sustentada en los siguientes criterios: conservará las entidades estratégicas y las prioritarias, como ordena la Constitución, pero cuidando que cuenten con los recursos financieros necesarios para su manejo eficaz; enajenar o liquidar las entidades que no son estratégicas ni prioritarias, a fin de que el estado localice su esfuerzo financiero en las que sí lo son y evitando que la enajenación contribuya a la consolidación de grupos monopólicos o conlleve subsidios injustificados a los particulares; transferir entidades federales a los estados y municipios dentro del proceso de descentralización, y contribuir a que el Estado rija efectivamente el desarrollo."132

Por otro lado, "la trayectoria de nuestro país hace ver que la expansión paraestatal ha sido desarticulada y por agregación, por lo que no ha dado lugar a un estado más fuerte ni a susunción firme y efectiva de la rectoría del desarrollo. Por el contrario, el soporte fiscal a empresas-ex-privadas en malas condiciones financieras y la aportación creciente de recursos públicos a entidades que no se ocupan de áreas estratégicas o prioritarias junto con otros factores han coadyuvado al quebranto de las finanzas públicas." 133

Para completar este énfasis sobre la rentabilidad y eficiencia de la Administración Pública, el gobierno dismantela lo que De la Madrid criticó durante su campaña pre-

sidencial como la "economía ficción", que no es otra cosa, - que el conjunto de subsidios económicos, tarifas proteccionistas y políticas cambiarias no realistas que han funcionado en el pasado para distorcionar la forma en que se distribuyen los recursos de la economía. El gobierno concibe esta "economía ficción" como obstáculo para la recuperación económica y para el desarrollo económico autosostenido.

El "cambio estructural que verá adelantados sus tiempos es el del redimensionamiento del aparato público, a fin de que guarde una relación más simétrica con el tamaño de la economía y gravite menos sobre el ingreso público. Un ámbito de este cambio, es el de la recuperación de la capacidad de inversión pública, que ha menguado por la rigidez del ingreso real, la inercia histórica del gasto corriente y la severísima limitación para obtener créditos externos - (que con financiaron el desarrollo por cerca de 4 décadas). - La inversión pública se recuperará, si se reduce en términos relativos, el gasto corriente y si mejora el ahorro público. Esa recuperación y la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas y no prioritarias, harán posible que el estado pueda, efectivamente, regir - y promover - el desarrollo dándose vida a lo que corre el riesgo de -- ser una expresión retórica de la Constitución reformada." 134

De tal manera, el avance hacia los "precios reales" de los bienes y servicios que produce el sector público, prácticamente desde que De la Madrid toma posesión de la Presidencia de la República, constituye una parte fundamental del esfuerzo del gobierno por disminuir el déficit -

del sector público; también va de acuerdo con el tipo de reestructuración económica que pretende alcanzar el gobierno.

Por otra parte, "La depuración del sector paraestatal se realiza con base en dos criterios: áreas estratégicas y áreas prioritarias. En el plano de la vida administrativa del Estado. Los factores que obligan a emprenderla se localizan funcionalmente en lo siguiente: a) Déficit -- creciente de las finanzas públicas; b) Improductividad e ineficiencia; c) Desorden en el ejercicio del gasto público; d) Errores de gestión administrativa y e) La escasez de recursos financieros, obligan a replantear criterios -- con base en la liquidación fusión, venta y transferencia."

(135)

Al inicio de 1983, la nueva administración de De la Madrid anunció la reorientación en la participación del Estado en el ámbito económico. Su gobierno recibió un total de 1,155 empresas del sector paraestatal, las cuales -- estaban agrupadas de la siguiente manera:

- "1.- Descentralizadas 103
- 2.- Participación mayoritaria 749
- 3.- Participación minoritaria 80
- 4.- Fideicomisos 223

De acuerdo con la Ley de Entidades Paraestatales se pretendía desincorporar 717." 136

Sin embargo, transcurrieron los años de 83 y 84 y no se había puesto en marcha el proceso de "adelgazamiento" del Estado. A finales de 1985, ante una reducción importante de las reservas del Banco de México y la necesidad de -- firmar un convenio con el Fondo Monetario Internacional, el gobierno se comprometió nuevamente, a vender empresas públicas y a reducir su personal, sin embargo, en los años si--- guientes, 86 y 87, prácticamente no se concretaron ventas - de empresas estatales importantes, y casi todo quedó en estudios y análisis. Se realizaron ventas de algunas pequeñas empresas, fusiones de otras, pero la mayoría de las empre-- sas públicas y las que reciben el mayor número de transfe-- rencias siguieron sin tocarse.

"En 1982 las erogaciones del gobierno federal y - de estos organismos representan el 55.3% y el 44.7% del total; actualmente significan el 64.0% y el 36.0%, respectivamente. Ese cambio se explica además por la absorción de pasivos de empresas paraestatales por el gobierno federal. -- Ello se da porque el esquema de reprivatización requiere de una mejora financiera de aquéllas puestas a la venta". 137

Debido a que a finales de 1987 la economía se tuvo que ajustar ante los niveles tan altos de inflación, el gobierno instrumentó el mecanismo de estabilización econó-- mica, llamado Pacto de Solidaridad Económica. A lo largo de 1988 se aceleró el proceso de "adelgazamiento" del Estado,-

con el propósito de reducir drásticamente las transferencias destinadas al sector paraestatal.

Al 30 de junio de 1988 "en conjunto, hay un avance del 62%, hasta el momento son 442 las desincorporadas."

(138)

Otro objetivo importante es reducir las necesidades de importación de la economía, de tal manera, para poder generar un superávit en la balanza de pagos, además de crear una estructura más eficiente de producción industrial y comercio exterior como base para el futuro crecimiento económico.

Por ello la reconversión industrial contempla, - por una parte la adquisición y el desarrollo de la llamada tecnología de punta, es decir, la más moderna, y por la otra parte, una mayor integración de nuestra economía a la economía mundial, para volvernos más competitivos. Sin embargo, el país se vuelve más vulnerable a las fluctuaciones de la economía internacional, al ser más dependiente - nuestro sector industrial de los mercados de exportación. - Pero la administración De la Madrid considera esto como - la única alternativa de aumentar de forma sustancial los - ingresos de divisas, ya que el mercado mundial de petróleo entre otras materias primas de exportación continuarán --- siendo débil en el corto y quizás mediano plazo.

6.2.4. LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

"A consecuencia de la explosión de órganos, atribuciones y estructuras, los trámites, procesos y el número elevado de instancias administrativas, hicieron no sólo -- complejo el funcionamiento de la vida del Estado, sino que provocaron reacciones de inconformidad legítima. Atención-desconsiderada, pérdida de tiempo, ineficiencia en la prestación de los servicios; exceso de formalidades bizantinas rutinas invadidas por la esclerosis; controles numerosos - pero ineficaces; lentitud; triangulación de trámites y reglamentación desactualizada, provocaron indignación hacia la administración pública. En vez de considerarla apoyo para servir con eficiencia a la sociedad, se erigió en organismo rechazado por la ciudadanía. En este sentido, las relaciones administrativas entre los ciudadanos y la propia administración, llegaron al límite de la tolerancia. Es urgente diluir tales patologías, ya que de continuar reproduciéndose, conllevaría al distanciamiento de la sociedad y el Estado."139

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la responsable de evaluar, diseñar, corregir y mejorar las actividades, funciones y métodos de las distintas instancias administrativas, con el propósito de solucionar los problemas expuestos. La simplificación administrativa debe lograr un mayor acercamiento entre la sociedad y el Estado, basado en relaciones más sencillas y eficientes. La Administración Pública debe facilitar la relación entre Estado y sociedad y entre los mismos particula

res y no ser obstáculo para el desarrollo de las actividades que producen el desarrollo de un país. La Administración Pública debe ser más eficiente que la mejor empresa privada, pues de la primera no sólo depende la segunda, si no toda una Nación.

"El éxito de la simplificación administrativa no solo consiste en reducir el número de procedimientos que -- acompañan a los trámites. Lo importante es conseguir que -- los servicios que la administración pública proporciona -- eviten el exceso de instancias relacionadas con los mismos.

Así, abatir tiempos, costos e incrementar la eficiencia, debe ser la evidencia de que los trámites ya no -- constituyen obstáculo para acercar la sociedad con el Estado, consiguiendo que la relación de la administración y -- los administrados sea no sólo considerada, sino efectiva, -- a partir de mejorar constantemente la capacidad de los ór- ganos que corresponden a la rama ejecutiva federal." 140

6.3. LA REESTRUCTURACION DE LA ECONOMIA.

A final del año de 1983 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión un documento denominado "Criterios Generales de Política Económica" que señala:

"Las políticas hacendarias y financiera se propo- nen incrementar el ahorro interno, sanear las finanzas el- perfeccionar la estructuray funciones del sistema bancario y estabilizar el sistema cambario a fin de disminuir la in-²

flición, reordenar la economía y proteger al empleo; "La -
viabilidad de los planteamientos anteriores se fundamenta
en una política de financiamiento al desarrollo que conti-
núa apoyándose en la profundización de las reformas a los
sistemas financiero, así como en el uso racional de los re-
cursos petroleros", es necesario reiterar que gran parte -
de las causas que han originado la crítica situación ac-
tual se encuentran en el desequilibrio de las finanzas pú-
blicas, en la incapacidad para generar ahorro suficiente -
y financiar su propia inversión, en un gasto excesivo con-
orientaciones no siempre acordes con las prioridades so-
cial y nacionalmente necesarias, en una utilización del --
crédito externo de altas proporciones cuyo servicio im-
pone pesadas cargas a la balanza de pagos y al presupues-
to. Por esto en materia de ahorro interno del sector públi-
co dada la relativa poca flexibilidad del aparato fiscal, -
se busca una política más racional y eficiente de precios y
tarifas de los bienes y servicios que produce. Esto no sig-
nifica de ninguna manera que se niegue el importantísimo -
papel que tiene el instrumental tributario, por el contra-
rio, la política fiscal pretende la promoción y coordina-
ción de las acciones tributarias con respecto a las de or-
den financiero y crediticio, a fin de lograr que los egres-
os del sector público guarden la debida correspondencia -
con las disponibilidades reales del sistema financiero na-
cional y su adecuada distribución entre los sectores públi-
co y privado. De ahí la importancia de promover una refor-
ma con el propósito de fortalecer la capacidad de recursos
del fisco ampliando la base, combatiendo la evasión radi-
calmente, así como cerrando vacío y algunas que permiten -

la elusión. Las cargas deben distribuirse equitativamente y eliminar tratamientos diferenciales que no sean justificados. Tarea de primordial importancia será revisar el sistema de coordinación fiscal entre federación, estados y municipios." 141

Durante la gestión administrativa de De la Madrid se ha dado una reorientación en la política del sector externo que obedece a un cambio de la estrategia económica general. No sólo cambiaron los instrumentos de política, sino también los objetivos.

La característica de la estrategia seguida es, - al parecer, la orientación de la economía hacia el exterior, la exportación como el nuevo eje de la recuperación y del crecimiento económico.

Detrás de ésta política se encuentra una concepción neoliberal de la economía, que en su diagnóstico atribuye los problemas del sector externo de la economía de -- nuestro país, a una estructura de precios distorsionada, - consecuencia del proteccionismo, del mantenimiento por muchos años del tipo de cambio sobrevaluado y de un exceso - en la protección contra la inversión extranjera. En suma, - un exceso de intervención por parte del Estado en la vida-económica, por parte de anteriores gobiernos, que produjeron distorsiones en los precios, en el mercado y en la producción.

De acuerdo a la política económica de De la Madrid, el cambio estructural es el instrumento para ordenar la economía nacional corrigiendo las distorsiones existentes.

Los instrumentos de ésta política han sido:

- 1.- Apertura y liberalización de la economía.
- 2.- Mantenimiento del tipo de cambio subvaluado.
- 3.- Restablecimiento de la libre convertibilidad del tipo de cambio.
- 4.- Mayor apertura para la inversión extranjera.
- 5.- Pago puntual de la deuda externa, sobre la base de generar excedentes en divisas.
- 6.- Abaratamiento de la fuerza de trabajo.

Los objetivos de ésta política han sido:

- 1.- Sustituir importaciones.
- 2.- Reducir la inflación interna.
- 3.- Fomentar e incrementar las exportaciones no petroleras.

- 4.- Pagar la deuda externa y atraer recursos externos por la vía de inversión extranjera directa, abaratando la fuerza de trabajo y --- creando un superávit en la balanza comercial, mediante la reducción de importaciones y aumento de las exportaciones no petroleras.

El objetivo final de toda esta política económica, es eliminar por una parte el desequilibrio externo y por el otro convertir a México en una economía moderna, eficiente y altamente competitiva exportando productos manufacturados.

Por otra parte, son tres las variables internas a considerar para poder "pronosticar" la inflación a mediano-plazo y son:

- 1.- El déficit en las finanzas públicas, medido como porcentaje del PIB. "El gasto público depende del presupuesto anual del gobierno y de su capacidad de reaccionar ante fenómenos y procesos tanto internos como externos para adecuar este presupuesto de gasto a su ingreso. Un fenómeno interno que se dio en el segundo semestre de 1984 y el primero de 1985 fue una reactivación mayor de lo esperado de la economía, la cual trajo consigo una mayor demanda de crédito y mayores tasas de interés de lo previsto, con el resultado de mayor costo para el gobierno para el servicio de la deuda interna, y mayor gasto público. El gobierno admitió que su reacción ante este fenómeno había sido tardía -- (errores de "instrumentación") cuando introdujo una serie -

de medidas de austeridad el día 24 de julio de 1985". 142

2.- El incremento del circulante monetario. "La emisión de circulante también depende de la política financiera del gobierno. Si se tiene como prioridad el combate a la inflación, se adopta una política monetaria restrictiva. Si se considera que el crecimiento económico (impulsado por el gasto público) es de mayor prioridad, se adopta una política monetaria expansiva". 143

3.- El incremento del salario mínimo. "El aumento de los salarios mínimos, del cual dependen todos los aumentos salariales del resto de la fuerza de trabajo, es producto de una negociación por parte del gobierno (específicamente la Secretaría de Trabajo) con el sector sindical. Por eso se habla, además de "política presupuestal" y "política monetaria", de una política salarial. En resumen, podríamos decir que la tasa de inflación depende de variables externas (principalmente el petróleo, las tasas de interés internacionales y la economía de EU), y variables internas (principalmente la política presupuestal, monetaria y salarial del gobierno)". 144

En base a lo anterior, "el escenario oficial, que fue presentado al Congreso en noviembre de 1987 como parte del presupuesto para 1988, fue de una inflación de 95%, crecimiento del PIB de 3.5%, déficit como porcentaje del PIB de 17%, y un superávit en cuenta corriente de balanza de pagos de US\$600 millones. Sin embargo, este escenario se había preparado antes del crac bursatil del mes de octubre.

Como resultado del crac, surgió una ola de especulación con tra el peso, la cual culminó en la devaluación efectiva del tipo de cambio libre de MN1750 a MN2300 el día 18 de noviem bre (cuando el Banco de Mexico "se retiró" del mercado li-- bre de cambios). La consecuencia inmediata de la devalua--- ción fueron aumentos de precios en muchos bienes y servi--- cios, y un cambio drástico en las expectativas de inflación, reflejado en aumentos importantes en las tasas de interés - durante el mes de noviembre la tasa de rendimiento de los - Cetes a 91 días subió de 100 a 124%. La estimación de infla ción para 1987 fue de entre 155 y 160%, con una cifra mayor en 1988, y la posibilidad real de una hiperinflación incontrollable. Por lo tanto, el gobierno decidió cambiar drásticamente su estrategia económica para 1988, y anunció el día 15 de diciembre de 1987 un nuevo plan económico, el Pacto - de Solidaridad Económica."145

6.4. EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA: ESTRATE GIA ECONOMICA CON FINES POLITICOS.

Las características esenciales del Pacto de Soli-
daridad Económica son:

1.- Es un mecanismo económico concertado con los-
diferentes sectores del país:

- a) Gobierno
- b) Empresarios
- c) Trabajadores
- d) Campesinos

- 2.- El objetivo central es el combate a la inflación y la recuperación económica.
- 3.- Ajuste a los salarios, precios de bienes y -- servicios públicos (gasolina, electricidad, -- teléfono), tasas de interés y del tipo de cambio como paso previo a establecer el congelamiento de este último.
- 4.- El control de precios de productos finales y los de garantía para el campo, la reducción -- del gasto público y el crédito, así como el -- aceleramiento de la apertura comercial y la -- venta de empresas públicas, la reducción de -- tasas de interés y la indización de los precios y salarios, conforme a la evolución del Pacto de Solidaridad Económica.
- 5.- Baja sensible de la inflación y recesión económica en el primer semestre de 1988 y un crecimiento muy moderado a partir del segundo semestre del año.

En un principio se contemplaba al PSE como un programa temporal, de enero a marzo de 1987, realizando los -- ajustes requeridos, sin embargo, prácticamente no se efectuó ningún ajuste importante a lo largo de todo el año.

Sin duda, el PSE obtuvo éxito en su primer objetivo al reducir la inflación, sin embargo, la actividad econó

mica mostró una caída en su ritmo de crecimiento, entrando en una fase aún más recesiva. Así al finalizar el año y el sexenio la administración de De la Madrid logró reducir la inflación de manera significativa aunque con un gran costo social.

- 1.- Decremento del PIB.
- 2.- Deterioro del mercado interno.
- 3.- Aumento de la tasa de desempleo.
- 4.- Decremento del salario real.

A pesar de que el gasto público registró una reducción importante, que se traduce en una menor participación como porcentaje del PIB, el saneamiento de las finanzas públicas se ha visto mermado por el gran peso de la deuda interna y externa. Al mismo tiempo que la reducción del gasto público promovió el estancamiento, los recursos liberados se destinaron al servicio de las deudas interna y externa, lo que significa un gran beneficio, tanto para los acreedores internos como para los externos.

Sin lugar a dudas, el éxito en la disminución de la inflación, estuvo relacionada con la estrategia del tipo de cambio congelado, este actuó desde que se instrumentó el PSE y funcionó así, como una verdadera "ancla" en la estabilización económica.

Al término de este sexenio, es indudable que nuestro país no ha podido superar la crisis económica, sin embargo, durante los últimos seis años, ha sufrido cambios estructurales y trascendentes, que nos colocan en una situación totalmente diferente a la que vivimos en 1982.

6.5. BALANCE DE LA ADMINISTRACION DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

En el balance general de la política económica de la administración de De la Madrid encontramos hechos nada agradables, como los siguientes:

- 1.- El eje de la política económica del gobierno es desde el principio, la lucha contra la inflación. Sin embargo, los precios crecieron a niveles históricos: En 1987 la inflación "fue de entre 155 y 160%". 146
- 2.- Nos encontramos en una recesión económica, -- prácticamente desde finales de la anterior administración, que no hemos podido superar hasta la fecha.
- 3.- La crisis económica afecta a toda la sociedad, pero el costo enorme de la crisis ha sido y sigue siendo pagada por las clases más desprotegidas. Los salarios reales se desplomaron en un 50%.
- 4.- La tendencia inflacionaria comenzó a revertir

se mediante la instrumentación del Pacto de So-
lidaridad Económica. Se espera que en 1988 no
alcance el 60% y que al mismo tiempo continúe
su tendencia decreciente, gracias a las medi-
das instrumentadas para el cambio estructural.

- 5.- En el plano político y a consecuencia de los
problemas económicos, la crisis social se agu-
dizó en detrimento de la legitimidad del Es-
tado.
- 6.- En términos de la concentración del ingreso,-
los resultados son negativos, dado que la de-
sigualdad entre las regiones, clases sociales
y sectores, aumentó. La política económica de
De la Madrid, se ejecutó en favor del capital,
en particular, de los segmentos financieros.
- 7.- Estuvo ausente el progreso económico, ya que -
el PIB. no creció. Se congeló la producción, -
el salario, el consumo popular, dejando libres
los precios de los bienes y servicios a pesar-
del PSE.
- 8.- La administración de De la Madrid busca fomen-
tar el empleo y lograr una distribución del in-
greso más equitativa. Sin embargo, los resulta-
dos son negativos y en el caso del ingreso, --
hay un retroceso. Lograr un incremento signifi-
cativo en la tasa de empleo es difícil cuando-

no crece la actividad económica. Esperar que la distribución del ingreso no se deteriore -- cuando el poder adquisitivo de los salarios -- disminuye es imposible. En consecuencia el -- bienestar y los niveles de vida de la socie-- dad se encuentran disminuidos.

- 9.- Es cierto que Salinas de Gortari recibe un -- país que enfrenta una severa crisis económica y política, que deberá de luchar además con-- tra la falta de credibilidad de la sociedad -- sin embargo, tiene más herramientas para lo-- grar superar la crisis económica. Hoy, a dife-- rencia de 1982, tenemos fuentes más diversifi-- cadas de ingresos, mayor experiencia para en-- frentar el problema de la deuda externa y fi-- nanzas públicas más sanas.
- 10.- 1989 es un año importante, es necesario conso-- lidar el decremento de la inflación y persis-- tir en el sanamiento de las finanzas públicas Por el otro lado, incrementar la legitimidad-- y la credibilidad del nuevo gobierno con ac-- ciones políticas, administrativas y económi-- cas que reduzcan la incertidumbre, para incre-- mentar la inversión en nuevos proyectos pro-- ductivos a largo plazo ampliando la infraes-- tructura del país, traduciéndose en desarro-- llo económico integral, moderado y autososte-- nido.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO VI

CITAS:

- 118.- SALYANO RODRIGUEZ, Raúl. op. cit., consultar cuadro estadístico No. 1
- 119.- UVALLE BERRONES, Ricardo. La Administración Pública en el Cambio Estructural, Cuadernos de - Análisis Político-Administrativo No. 14, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública a.c., pp. 15-16
- 120.- La Marcha de la Economía, boletín No. 22, publicación mensual, del Banco Nacional de México, agosto de 1986,s/p
- 121.- SALYANO RODRIGUEZ, Raúl. op. cit., consultar cuadro - estadístico No. 1
- 122.- Exámen de la Situación Económica de México, "La Industria Petrolera Mexicana", vol. LXIV, No. 748, revista mensual, editada por el Departamento de Estudios Económicos del Banco Nacional de México, marzo, 1988, -- p.125

- 123.- RUIZ MASSIEU, José Francisco. ¿Nueva Clase Política o Nueva Política?, Océano, segunda edición México, 1987, p. 77
- 124.- UVALLE BERRONES, Ricardo. La Administración Pública (....), p. 19
- 125.- Ibid., p. 27
- 126.- Ibidem.
- 127.- Ibidem.
- 128.- Ibid., p. 28
- 129.- Ibid., p. 29
- 130.- Ibid., pp. 29-31
- 131.- MARTINEZ ALMAZAN, Raúl. Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano, INAP, México, 1988, p. 128
- 132.- RUIZ MASSIEU, José Francisco. op. cit., pp. 42-43
- 133.- Ibid., p. 44
- 134.- Ibid., pp. 143-144

- 135.- UVALLE BERRONES, Ricardo. La Administración Pública (....), p. 37
- 136.- Examen de la Situación Económica de México, "Situación Actual del Sector Público", vol. LXIV, No. 756, revista mensual, editada por el Departamento de Estudios Económicos del Banco Nacional de México, noviembre, 1988, pp. 495-496. (El diseño del listado es mío)
- 137.- Ibid., p. 496
- 138.- Ibidem.
- 139.- UVALLE BERRONES, Ricardo. La Administración Pública (....), pp. 40-41
- 140.- Ibid., p.42
- 141.- MARTINEZ ALMAZAN, Raúl. op. cit., pp. 127-128
- 142.- HEYMAN, Timothy. Inversión contra Inflación, editorial milenio, S.A. de C.V., México, tercera edición 1988, pp. 61-63
- 143.- Ibid., pp. 63-64
- 144.- Ibid., p. 64
- 145.- Ibid., p. 67
- 146.- Ibidem.

CAPITULO VII

7. CONCLUSIONES.

1.- Desde el principio del siglo XIX hasta nuestros días, la política fiscal es un instrumento de la administración pública para intervenir en la actividad económica, debiendo sufrir cambios importantes en su desarrollo -- para responder a los requerimientos en determinado tiempo y espacio. Paralelamente al desarrollo del capitalismo, se observa un persistente cambio en la concepción acerca de la política fiscal, en el sentido de ceder, cada vez más, al Estado la responsabilidad del bienestar económico. La política fiscal que en un principio fue utilizada nada más que en circunstancias y por motivos específicos, ha llegado a ser uno de los instrumentos más poderosos con que cuenta el gobierno para conducir adecuadamente la vida económica del país.

2.- La teoría de la política fiscal con que se cuenta actualmente, ha sido elaborada dentro de los supuestos de una economía desarrollada (teoría keynesiana). Los países en vías de desarrollo como México, ante la necesidad de orientar adecuadamente la acción gubernamental, se han visto confrontados con el problema de la carencia del instrumental teórico indispensable que les permita decidir con acierto el curso y alcance de esa acción. Hasta ahora, ha sido insuficiente lo que se ha hecho (CEPAL), para sentar los fundamentos de una teoría de la política fiscal para países subdesarrollados.

3.- Las bases institucionales, sociológicas, políticas, económicas y tecnológicas dentro de las cuales debe formularse la política fiscal en un país subdesarrollado, son diferentes a las de los países industrializados. En consecuencia, es necesario elaborar una política fiscal que -- tenga como base teórica los problemas y características particulares del subdesarrollo. Sus objetivos deben también -- ser concebidos dentro de ese esquema.

4.- La política fiscal debe ser entendida como un medio de la administración pública para estimular y acelerar el proceso de desarrollo económico. Sin embargo, un -- gran obstáculo con el que ha tropezado la política fiscal es la falta de definición previa de una política de desarrollo. Existe una necesidad imperiosa de integrar estrechamente la política fiscal con los planes de desarrollo económico. En tanto no se consiga ésto, no se puede clarificar debidamente el alcance y la estrategia de la política fiscal.

5.- Los objetivos que la política fiscal debe perseguir son los de elevar la tasa de formación de capital, -- movilizar el volumen máximo de recursos, mantener un razonable nivel de estabilidad y promover una mejor distribución del ingreso. Estos objetivos no son incompatibles, y una adecuada política fiscal debe de tratar de alcanzar simultáneamente todos estos objetivos. Creemos, sin embargo, que -- desde el punto de vista exclusivamente económico, la primerresponsabilidad de la política fiscal es la de elevar la tasa de formación de capital.

6.- Para alcanzar los objetivos expuestos, se requiere aumentar la parte del ingreso que es transferida a la administración pública. Uno de los problemas más apremiantes, es el de incrementar los ingresos públicos, mediante la tributación y con los ingresos de las empresas públicas. El incremento de los ingresos públicos es indispensable para que la administración pública pueda ampliar sus gastos en los propósitos fundamentales del desarrollo económico, y a la vez, atenuar las grandes desigualdades sociales.

7.- Existe un acuerdo general en el sentido de que la mayor parte de las naciones subdesarrolladas tienen capacidad suficiente para incrementar los ingresos fiscales. Una de las causas más importantes de la insuficiencia de estos ingresos estriba en el hecho de que el sistema tributario no impone gravámenes efectivos a las clases de mayores ingresos, y no cobra totalmente los que están en vigor, -- siendo la evasión fiscal elevada. Es impostergradable la necesidad de realizar una reforma tributaria, así como una reorganización de la administración fiscal.

8.- Se impone, además, un mejoramiento sustancial en la política del gasto público. A pesar de que es un hecho reconocido que las recaudaciones fiscales son insuficientes, es indudable que en algunos casos se realizan gastos innecesarios y dispendiosos. Es necesario plantear y ejecutar políticas de gasto público más de acuerdo a las finalidades y objetivos del proceso de desarrollo económico.

9.- La estrategia que la política fiscal debe seguir se basa fundamentalmente en la manipulación adecuada - del coeficiente impositivo, por un lado, y las políticas de impuestos, gasto y deuda pública, por el otro. Antes de tomar medidas tendientes a la elevación del coeficiente impositivo, es absolutamente necesario revisar la política de - gastos de la administración pública. Un aumento en la parte del ingreso nacional transferida al gobierno perjudicaría el proceso de acumulación de capital, en el caso de que la política de gasto público no esté debidamente diseñada. La - administración pública debe de aumentar el ahorro interno - para hacer posible de esta manera el financiamiento de la - inversión pública. La otra fuente para el financiamiento de la inversión del sector público debe ser la deuda pública. Sin embargo, no es aconsejable un financiamiento deficitario de gran magnitud, y menos aún, en la situación de gran - incertidumbre en la que se encuentra el mercado financiero - internacional.

10.- El modelo de desarrollo seguido durante las - décadas de los años 40, 50 y 60, llegó a su límite al iniciarse los años setenta; sin embargo, se forzó el modelo de desarrollo, postergando las reformas estructurales requeridas, atenuando sus efectos inmediatos, mediante una política de endeudamiento excesivo, teniendo como apoyo los yacimientos petroleros nacionales y el auge petrolero de la segunda mitad de la década de los setenta. En 1981 la crisis - en el mercado petrolero internacional disparó los efectos - acumulados de las políticas adoptadas que habían evitado -- los cambios estructurales sumiendo al país en una severa --

crisis económica, política y social.

11.- La crisis estructural que vive el país, se debe en buena medida a las diferentes políticas económicas, que beneficiaron la acumulación de capital, en base a privilegiar la tasa de ganancia y la especulación a costa de sacrificar el bienestar de la sociedad en general, produciendo desequilibrios grupales, regionales, sectoriales y nacionales a nivel del desarrollo económico.

12.- Las implicaciones del cambio estructural en la economía que inciden en el ámbito de la administración pública, son de diversa índole y se irán evidenciándose a lo largo de los próximos años. Una de ellas se refiere a la redefinición del papel que juega el Estado dentro de la actividad económica. La actividad de la administración pública tiende a disminuir, no en intensidad sino en amplitud, concentrándose a participar en los sectores estratégicos y prioritarios, y en aquellos donde el capital privado no concurre por no ser rentable.

13.- Por otra parte, el cambio estructural implica que la administración pública modifique su estructura operativa. Es decir, la Simplificación Administrativa y el Sistema de Control y Evaluación, permitirán la existencia de regulaciones y reglamentaciones de la actividad económica, pero su instrumentación debe ser más ágil y eficiente. Así lo demanda con toda razón, la sociedad, siendo este un requisito para emprender la nueva etapa del desarrollo económico del país. Sin embargo en los momentos actuales se ad

vierte en diversas áreas de la administración pública, un proceso de depuración, reestructuración y contracción de su actividad.

14.- Las relaciones entre la administración pública y la economía y la sociedad, tienen que ser diferentes, - implica la revisión de funciones que ha asumido el gobierno, es necesario profundizar en la descentralización de decisiones, es parte del proceso de modernización del país. Es decir, el cambio estructural exige una administración pública que estimule el proceso de desarrollo y adopte decisiones - de manera rápida pero eficiente, en momentos donde el mundo cambia minuto a minuto.

15.- El cambio estructural sostiene que la administración pública y el país, carecen de recursos económicos para seguir financiando el modelo de desarrollo seguido. Por lo tanto, la administración pública, la iniciativa privada y la sociedad, deben transitar por un cambio que implica sacrificio, pero que es necesario, para iniciar de nueva cuenta el proceso de desarrollo, elevando la productividad nacional, siendo más eficientes, eliminando la especulación y repartiendo más equitativamente la riqueza producida, así como también se requiere de una planta industrial eficiente e integrada y la infraestructura necesaria para un desarrollo económico integral, justo, autosostenido y moderado pero constante.

16.- Al igual que la administración pública, la política fiscal se tiene que adecuar a la realidad nacional. La estructura del gasto público tiene que modificarse a favor de la inversión productiva, a obras de infraestructura y de bienestar social. Por su parte, los subsidios deben -- continuar, pero bajo un criterio selectivo, que permita racionalizarlos y canalizarlos a través de mecanismos transparentes que aseguren el bienestar de la sociedad. En cuanto al sistema impositivo, en lugar de generar recursos vía el incremento de tasas impositivas, debe procurarse por evitar la evasión fiscal, a fin de aumentar el número de contribuyentes, y al mismo tiempo haciendolo más justo. Así mismo - se debe asegurar la existencia de una política tributaria - progresiva, para imprimirle una mayor equidad al sistema - fiscal.

17.- La política fiscal es eficiente en la medida en que la administración pública atenúa, en primera instancia, los desajustes y los impactos negativos de la crisis; en segundo cuando logra instrumentar los mecanismos de acción, control y estabilización para el cambio económico, político y social, que trae aparejada la propia crisis; en -- tercero, cuando se construyen las bases adecuadas y se instrumentan las políticas conducentes para emprender el desarrollo económico.

18.- La administración pública a través de la política fiscal, debe promover el desarrollo económico, repar-- tiendo los beneficios generados entre quienes aportan su es-- fuerzo para producir la riqueza nacional.

19.- El concepto de cambio estructural, en el ámbito económico, que regirá durante los próximos años, implica utilizar nuevos criterios en lo que a financiamiento externo se refiere. En primer lugar, no se puede reactivar la economía y el desarrollo siendo un país exportador neto de capital, por lo que una reestructuración de la deuda es necesaria. En segundo, de ahora en adelante y ante un acceso muy limitado a los mercados internacionales de capitales, no se deben utilizar los escasos recursos externos para financiar desequilibrios como en el pasado, sino ser selectivos y canalizar los recursos eficientemente hacia sectores y proyectos altamente productivos, así como también hacia obras de carácter social.

20.- La crisis estructural acentúa la irreconciliabilidad de los intereses proletarios y burgueses, donde ni el salario ni la tasa de ganancia quieren ceder espacio, sino por el contrario, tratan de ganarlo, además la administración pública contribuye en esta lucha, con sus requerimientos de impuestos e ingresos públicos en general, como alternativa para recuperar el equilibrio de las finanzas públicas. De tal manera, la economía y la política se relacionan mediante el salario, tasa de ganancia y fisco, pero en el centro de éste triángulo se inserta indiscutiblemente la presencia del Estado como la fuente donde se inicia y concluye el ciclo de la crisis.

BIBLIOGRAFIA.

I. LIBROS.

- ADELMAN, I. Mears L., Desenvolvimiento Económico, Editorial Trillas, S.A. México, 1964.
- ARROYO ORTIZ, Juan Pablo. Economía Política, Editorial Pueblo Nuevo, México, 1974.
- CAMPOS SALAS, Octaviano. "Las Instituciones Nacionales de - Credito", México Cincuenta Años de Revolución, Fondo de Cultura Económica, tomo I, México, - 1960.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. Las Empresas Públicas en México, Miguel Angel Porrúa, México, 1983.
- CEPEDA NERI, Alvaro. El Fin del Mercado Libre, Ediciones -- Océano, S.A., México, 1985.
- DEUTSCHE, Karl W. Política y Gobierno, Fondo de Cultura Eco- nómica, México, 1976.
- DIAZ DUFFO, Carlos. Vida y Ritmo de la Economía, Talleres - Excelsior, México.
- DILLARD, Dudley. La Teoría Económica de John Maynard Keynes, Aguilar, S.A. de Ediciones, Madrid, segunda edición, 1955

- FAYA VIESCA, Jacinto. Finanzas Públicas, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981.
- GUILLEN ROMO, Hector. Orígenes de la Crisis en México, Ediciones Era, tercera reimpresión, México, 1988.
- GONZALEZ, Antonio J. Tratado Moderno de Economía General, - South-Western Publishing Company, EUA, edición en español.
- HANSEN, Alvin. Política Fiscal y Ciclo Económico, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
- HEYMAN, Timothy. Inversión contra Inflación, editorial milenio, S.A. de C.V., tercera edición, México, 1988.
- KEYNES, John Maynard. Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.
- KOCK, M. H. Banca Central, Fondo de Cultura Económica, México, 1955.
- LARIS CASILLAS, Jorge. Del Desarrollo Económico, Cuadernos del Estado de México, Toluca, México, 1972
- LEE, Robert D. Jr. El Gobierno y la Economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.

- LORRWIN L, Lewis. Consecuencias Económicas de la Segunda --
Guerra Mundial, Ediciones Minerva, México, 1943.
- MARGAIN B, Hugo. "El Sistema Tributario", México Cincuenta-
Años de Revolución, Fondo de Cultura Económica,
tomo I, México, 1960.
- MARRAMA, Vittorio. Política Económica de los Países Subdesa-
rrollados, Ediciones Aguilar, Madrid 1962.
- MARTINEZ ALMAZAN, Raúl. Las Finanzas del Sistema Federal Mé-
xicano, INAP, México, 1988.
- MORENO RODRIGUEZ, Rodrigo. La Administración Pública Federal
en México, UNAM, México, 1980.
- NAVARRETE R., Alfredo. "El Financiamiento del Desarrollo --
Económico", México Cincuenta Años de Revolu--
ción, Fondo de Cultura Económica, tomo I, Mé-
xico, 1960.
- NIKITIN, P. Economía Política, Ediciones de Cultura Popular,
2a. ed., México, 1978.
- NURKSE, Ragnar. Problemas de Formación de Capital, Fondo de
Cultura Económica, México, 1963.
- ORTIZ MENA, Raúl. "La Política Fiscal Moderna", El Trimes--
tre Económico, Vol. XII, núm. 4, enero-marzo, -
México, 1946.

- PICHARDO PAGAZA, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, INAP, segunda reimpresión, tomo II, México, 1988.
- PREBISCH, Raúl. Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, México, 1971.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. ¿Nueva Clase Política o Nueva Política?, Océano, segunda edición, México, - 1987.
- SALINAS LOZANO, Raúl. "Política Fiscal y Desarrollo Económico", El Desarrollo Económico de México, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, - 1952.
- SALYANO RODRIGUEZ, Raúl. La Administración de la Crisis en el Estado Mexicano, INAP, primera edición, México, 1985.
- SAMUELSON, Paul A. Curso de Economía Moderna, Aguilar, Madrid, 1959.
- SCOTT, H.M. Curso Elemental de Economía, Fondo de Cultura Económica, México, 1960.
- SERVIN, Armando. "La Ocupación Plena, la Política Fiscal y las Inversiones Públicas", El Trimestre Económico, Vol XII, núm. 4, Fondo de Cultura Económica, México, enero-marzo, 1946.

SIEGEL, Barry N. Inflación y Desarrollo: Las Experiencias de México, México, 1960.

STALEY, Eugene. El Futuro de los Países Subdesarrollados, Edición Revisada, Editorial Roble, México, 1963.

SUNKEL PEDRO PAZ, Osvaldo. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, Siglo Veintiuno Editores, 12a. ed. México, 1979.

UVALLE BERRONES, Ricardo. La Administración Pública en el Cambio Estructural, Cuadernos de Análisis Político-Administrativo, No. 14, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública a.c., México.

_____ . El Gobierno en Acción, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, -- 1984.

II. PUBLICACIONES PERIODICAS.

La Marcha de la Economía, boletín No. 22, publicación mensual, del Banco Nacional de México, agosto de 1986.

Examen de la Situación Económica de México, "La Industria Petrolera Mexicana", Vol. LXIV, No. 748, revista mensual, editada por el Departamento de Estudios Económicos del Banco Nacional de México, marzo, 1986.

Examen de la Situación Económica de México, "Situación Actual del Sector Público", Vol. LXIV, No. 756, revista mensual, editada por el Departamento de Estudios Económicos -- del Banco Nacional de México, noviembre, 1988.