

3/1/83

Rej. 199



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Economía

**LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL
CRECIMIENTO ECONOMICO DE MEXICO 1970-1982**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P r e s e n t a :

Jorge Antonio Valderrama Martínez



México, D. F.

1983



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

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

I N D I C E

	<u>PAG.</u>
INTRODUCCION	1
MARCO TEORICO	6
A. CARACTERIZACION DEL ESTADO CAPITALISTA	6
- Estructura Económica	9
- Estructura Política	10
- Relaciones Sociales de Producción	15
B. EL ESTADO EN EL CAPITALISMO TARDIO	18
- Características Generales	18
- Naturaleza Complementaria	21
I. ANTECEDENTES	
LA POLITICA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO - 1920-1970	25
1.1. El Estado nacido de la Revolución	26
1.2. El Estado Populista	31
1.3. Planeación para el crecimiento	35
II. LA POLITICA ECONOMICA 1970-1976	43
2.1. Ruptura del Modelo de Desarrollo	43
2.2. El Modelo de Desarrollo Compartido	52
2.2.1. Gasto Público	60
2.2.2. Política Fiscal	68
2.2.3. Política Monetaria	73
2.2.4. Política Petrolera	76

	<u>PAG.</u>
2.2.5. Financiamiento del Déficit Pú- blico.	81
2.3. Consecuencias de la Política Económica implementada por el Estado Mexicano -- 1970-1976.	86
2.3.1. Panorama General.	86
2.3.2. Desestabilización de la econo- mía.	91
2.3.3. Causas de la devaluación en - México.	94
2.3.4. Comportamiento del Sector Ex- terno.	99
2.3.5. Evolución de la deuda pública externa	103
III. LA POLITICA ECONOMICA 1976-1982.	113
3.1. La crisis y la nueva Polítca Económi- ca.	113
3.2. El Plan Nacional de Desarrollo.	120
3.2.1. Gasto Público	129
3.2.2. Política Fiscal	137
3.2.3. Política monetaria	140
3.2.4. Política petrolera	144
3.2.5. Financiamiento del déficit pú- blico.	149
3.3. Consecuencias de la política económica implementada por el Estado Mexicano -- 1976-1982.	154
3.3.1. Panorama General	154

	<u>PAG.</u>
3.3.2. Estrangulamiento financiero	158
3.3.3. Nueva devaluación en México	161
3.3.4. Comportamiento del Sector Ex- terno.	165
3.3.5. Evolución de la deuda pública externa.	168
 IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	 175
 BIBLIOGRAFIA.	 185

INDICE DE CUADROS Y GRAFICAS

<u>CUADRO N°.</u>		<u>PAG.</u>
1.	Clasificación Económica del Gasto - total ejercido del Sector Público - Controlado Presupuestalmente 1971 - 1976. (Millones de pesos).	62
2.	El Gasto Público 1971-1976 y su distribución por Sectores.	64
3.	Inversión Fija Bruta de los Sectores Público y Privado 1971-1976. -- (Millones de Pesos).	67
4.	Recaudación Bruta del Gobierno Federal por fracciones de la Ley de Ingresos 1971-1976. (Millones de Pesos).	71
5.	Base monetaria 1971-1976 (Miles de millones de pesos).	74
6.	Balanza petrolera 1971-1976. (Millones de pesos)	77
7.	Estadísticas Básicas del Petróleo.- 1971-1976	79
8.	Déficit del Sector Público y su Financiamiento 1971-1976. (Millones de pesos).	82

CUADRO N°.PAG.

9.	Servicio de la Deuda Externa y Coeficientes de Solvencia 1971-1976. - (Millones de Dólares)	84
10.	Balanza Comercial de México 1971-1976. (Millones de Dólares)	101
11.	Deuda Externa del Sector Público -- 1971-1976. (Millones de Dólares).	104
12.	Clasificación económica del gasto -- del Sector Público, total autorizado 1977-1982. (Millones de pesos).	131
13.	El Gasto Público 1977-1981 y su Distribución por Sectores.	133
14.	Inversión fija bruta de los Sectores Público y Privado. (Millones de pesos). 1977-1981.	136
15.	Recaudación bruta del Gobierno Federal por fracciones de la Ley de Ingresos 1977-1981. (Millones de Pesos).	139
16.	Base monetaria 1977-1982. (Miles de millones de pesos).	142
17.	Balanza petrolera 1977-1982. (Millones de pesos).	145
18.	Estadísticas básicas de petróleo -- 1977-1982.	147

<u>CUADRO N°.</u>		<u>PAG.</u>
19.	Financiamiento neto al Sector Público. (Millones de Pesos). 1977-1982.	151
20.	Servicio de la deuda externa y coeficiente de solvencia 1977-1981. -- (Millones de dólares)	153
21.	Balanza comercial de México 1977- - 1982. (Millones de dólares)	166
22.	Deuda Externa del Sector Público -- 1977-1982. (Millones de Dólares).	169

<u>GRAFICA N°.</u>		
1.	Relación gasto público-producto interno bruto 1971-1976	66
2.	Producción de petróleo crudo por -- día 1970-1976	80
3.	Relación gasto público-producto interno bruto 1977-1981.	134
4.	Producción de petróleo crudo por -- día 1977-1982.	148

LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL CRECIMIENTO

ECONOMICO DE MEXICO 1970-1982

INTRODUCCION.

Esta investigación tiene como objetivo llevar a cabo un estudio de la política económica del Estado Mexicano, como agente impulsor del crecimiento económico durante el periodo 1970-1982.

La presente no trata de establecerse como un estudio completo y definitivo, sino como un acercamiento sujeto a discusión; sin embargo, dada la importancia del tema puede servir como apunte preliminar para otros trabajos.

El delimitar el periodo 1970-1982, se hizo en base a que al inicio de este lapso, se implantó una etapa de transición hacia un nuevo modelo de acumulación, basado en una mayor participación del Estado en la economía.

La nueva estrategia del desarrollo, se planteó resolver los grandes problemas de la economía y se orientó no sólo a lograr el crecimiento económico sino a asegurar que los beneficios de éste se distribuyeran más equitativamente entre toda la población; esto sin embargo, no sucedió, ya que en la práctica la política económica de 1970-1982, funcionó como una política de profundización de la crisis, su acción contribuyó a ampliar los desequilibrios estructurales de la economía y agudizó la polarización de la sociedad.

A partir de lo anterior, los objetivos de la investigación --
son:

- Determinar la importancia y el poder de influencia del Estado en la economía.
- Examinar los lineamientos generales del modelo y estrategia de crecimiento implementada por el Estado Mexicano de 1970 a 1982.
- Analizar los principales instrumentos de la política económica aplicados en el periodo 1970-1982.
- Conocer los resultados y principales consecuencias generados por la política económica de 1970-1982.

Las hipótesis centrales del estudio, son las siguientes:

- El Estado es el principal instrumento de apoyo para la burguesía nacional y extranjera. Además de ser:

Un elemento importante dentro del desarrollo de las relaciones capitalistas de producción.

- De 1970-1982, existió una desvinculación de objetivos, metas y alcances entre la política económica planeada y la política económica real y efectivamente practicada.

- La presencia crónica de desequilibrios estructurales en la economía mexicana, son consecuencia de la estrategia de -- crecimiento y de la política económica aplicada por el Estado Mexicano de 1970-1982.
- El crecimiento económico del País, a lo largo del periodo 1970-1982, tuvo como principal fuente de financiamiento, - el endeudamiento externo.
- La dependencia financiera y comercial de la economía mexicana, respecto a la economía norteamericana se afirmó y -- acrecentó durante este periodo.
- El periodo 1970-1982 mostró destacados niveles de crecimiento económico sin que haya existido un verdadero desarrollo económico.

En relación a la conformación de la investigación, ésta se encuentra constituida por dos partes:

La primera, se forma de un marco de referencia, teórico y conceptual, en el que se desarrolla todo un esquema general que encuadra las características del Estado capitalista:

Contempla la estructura económica y política del sistema y -- las relaciones sociales de producción, así como las características generales y la naturaleza del Estado en el capitalismo -

tardío.

La segunda parte, dividida en tres capítulos constituye un -- análisis e interpretación de los principales antecedentes, y desarrollo de la estrategia de crecimiento implementada por -- el Estado Mexicano de 1970 a 1982.

El primer capítulo, alude los principales lineamientos genera les de la política económica y los intentos de planeación de 1930 a 1970. Destacando la integración y consolidación del -- Estado Mexicano.

El segundo capítulo, analiza la política económica 1970-1976, a partir del abandono del modelo de desarrollo estabilizador y de la implementación del modelo de desarrollo compartido a -- través del gasto público, la política fiscal y monetaria y el financiamiento del crecimiento económico; asimismo se revisan las principales consecuencias y efectos negativos generados -- por la aplicación de dicha política, como son: el comporta-- miento del sector externo, las presiones sobre la unidad mone taria nacional y la evolución de la deuda pública externa.

En el tercer capítulo, se realiza el estudio de la política -- económica 1976-1982, a partir de la crisis de 1976, se anali za la implantación de la nueva política económica y de los -- planes y programas sectoriales y globales del periodo; en ba se a los mismos instrumentos y criterios del capítulo ante--

rior. Además se revisan las principales consecuencias y resultados del seguimiento de la política económica.

Por último, se elaboran conclusiones y recomendaciones.

MARCO TEORICO

A. CARACTERISTICAS DEL ESTADO CAPITALISTA.

"El Estado es producto y manifestación del carácter contradictorio y antagónico de las clases. Así surge del centro de la sociedad, en el momento, en el sitio y en la medida en que las contradicciones de clases no pueden objetivamente conciliarse. Ante esta situación y con el fin de contener esta pugna, llamado a amortizar el choque entre estas cada vez más separadas clases; surge un poder nacido de la sociedad misma pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, así nace el Estado, y su existencia demuestra que las contradicciones de clases son irreconciliables". 1/

El Estado nace de la necesidad de refrenar los antagonismos de clase, en el seno mismo del conflicto de estas clases, siendo por regla general, el Estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente más fuerte, que con ayuda de él, se convierte en la clase políticamente dominante adquiriendo con ello, el control no solo "material", sino también el control "espiritual" por medios para la represión y la explotación de la clase oprimida. Así este producto de la sociedad llamado "Estado", es todo un -

1/ Lenin, V.L. El Estado y la Revolución, pp.9.

aparato sostenido por una fuerza pública y apoyado por -- otras instituciones que actúan al parejo con él, como la iglesia, el sistema educativo, etc.

Sin embargo, "El Estado no ha existido siempre, han existido sociedades que pudieron vivir sin él, que no tuvieron la noción del Estado ni de su poder, y que al llegar a cierta fase del desarrollo económico que estaba ligado necesariamente a la división de la sociedad en clases, es ta división hizo del Estado una necesidad". 2/

Surge aquí la pregunta ¿Es el Estado una noción permanente en la sociedad?. Hemos visto ya, cómo y por qué nace, el cuestionamiento ahora "es" ¿Permanecerá a través del desarrollo de la historia? ¿Qué condiciones provocarán su extinción? ¿Qué forma superior existirá después?, -- etc.

Es Engels y después Lenin quienes disiparán nuestras dudas, el primero nos dice "Las clases sociales desaparecerán de un modo tan inevitable como surgieron un día. Con la desaparición de las clases desaparecerá el Estado de manera inevitable". La sociedad, reorganizando de un nuevo modo la producción, sobre la base de una asociación libre de productores iguales, hará innecesario al Estado y

2/ Engels, F. El Origen de la fam. La propiedad Privada. pp. 174.

su poder".^{3/}

El proletario toma en sus manos el poder del Estado y convierte en primer lugar, los medios de producción en propiedad del Estado, pero con este mismo acto, se destruye - asimismo todo antagonismo y toda diferencia de clase y -- con ello todo el Estado como tal. (V.I. Lenin). Vemos - así que el fin del Estado se sitúa dentro de la sociedad cuando ya no existe una clase social a la que haya que -- mantener en opresión. Para ésto hacer posible, es necesario destruir la vieja máquina estatal, ya que el Estado - reposa sobre la separación y alineación del poder respecto a las masas.

Si la socialización de los medios de producción debe significicar que la sociedad, al emanciparse de la dominación del capital, se convierta en dueña de sí misma, colocando las fuerzas productivas bajo su control, conciente y ordenado mediante un plan, la forma política en que puede lograrse esta emancipación económica del trabajo, no puede centrarse sino sobre la iniciativa y autogobierno de los productores.

La revolución socialista consiste en la transmisión directa del poder al pueblo, lo cual es imposible si el Estado no es destruido. La destrucción del aparato militar y bu

3/ Engels, F. Op. Cit. pp. 176.

rocrático del Estado es la primera condición que se debe cumplir para formar otra nueva sociedad.

- Estructura Económica.

El Estado capitalista establece su autonomía específica en relación con lo económico y ésta se refiere a la combinación propia de la relación de apropiación real y de la relación de propiedad, es ahí donde reside, el secreto de la constitución de las superestructuras. La separación del productor directo de los medios de producción es la combinación que regula y distribuye los lugares específicos de lo económico y de lo político, que señala los límites de la intervención de una de -- las estructuras regionales en la otra, no tiene estrictamente nada que ver con la apropiación real, en -- las relaciones de producción, de los agentes en cuanto "individuos", muy por el contrario, descubre a esos -- agentes como soportes de las estructuras y abre así el camino para un examen de la relación del Estado y del campo de la lucha de clases.

La separación que engendra en lo económico la concentración del capital y la socialización del proceso de trabajo, instaura simultáneamente en el nivel jurídico-político a los agentes de la producción como "individuos sujetos" políticos y jurídicos, despojados de su

determinación económica y, por lo tanto, de su pertenencia a una clase.

Se trata de una estructura objetiva del proceso de trabajo. Tal estructura determina por una parte la relación de propiedad de la combinación económica y, por lo mismo, la contradicción específica de lo económico del modo de producción capitalista, entre la socialización de las fuerzas productivas y propiedad privada de los medios de producción. Esa estructura del proceso de trabajo es sobredeterminada por lo jurídico-político, por su efecto en lo jurídico-político y por la intervención de esto último en lo económico, conduce a toda una serie de efectos superdeterminados en las relaciones sociales, en el campo de la lucha de clases.

La autonomía específica de las estructuras políticas y económicas del modo de producción capitalista se refleja, en el campo de la lucha de clases es decir, en el dominio de las relaciones sociales económicas y de las relaciones sociales políticas, o sea en la autonomización, prescindiendo provisionalmente de lo ideológico, la relación del Estado con la lucha económica de clases por parte y con la lucha política por otra.

- Estructura Política.

"El concepto de hegemonía tiene por campo la lucha po-

lítica de clases en una formación capitalista y, comprende más particularmente, las prácticas políticas de las clases dominantes en esas formaciones, podrá decirse, pues, al localizar la relación del Estado capitalista y de las clases políticamente dominantes, que -- ese Estado es un Estado con dirección hegemónica de -- clase". ^{4/}

El concepto de hegemonía que se aplica únicamente a -- las prácticas políticas de las clases dominantes y no al Estado de una formación capitalista reviste dos sentidos.

- 1) Indica la constitución de los intereses políticos de estas clases en su relación con el Estado capitalista, como representante del "interés general" del cuerpo político que es el "pueblo nacional" y que tiene como sustrato el efecto del aislamiento económico.
- 2) El concepto de hegemonía comprende el dominio particular de una de las clases o fracciones dominantes de una formación social capitalista.

El concepto de hegemonía permite precisamente descifrar la relación entre estas dos características del tipo de

^{4/} Poulantzas N. Poder Político y Clases Sociales en
pp. 169, 170.

dominio político de clase que presentan las formaciones capitalistas. La clase hegemónica es la que concentra en sí, en el nivel político, la doble función de representar el interés general del "pueblo nación" y de detentar un dominio específico entre las clases y fracciones dominantes; ésto, en relación particular -- con el Estado Capitalista.

Las formas de Estado de una formación están caracterizadas por una modificación específica de la relación -- entre lo político y lo económico, sin embargo esta modificación de las relaciones de las estructuras es poco pertinente, por cuanto se le puede describir en su reflejo sobre el campo de la lucha de clases, desde este punto de vista concierne precisamente a lo siguiente:

- 1) La relación del Estado con el aislamiento de las -- relaciones sociales económicas. LUCHA ECONOMICA.
- 2) La relación del Estado con la hegemonía de clase y el bloque en el poder. LUCHA POLITICA.

Finalmente, toda la tradición de la teoría política, -- que es parte de una delimitación ideológica de la autonomía de lo político y de lo económico y que implantaría precisamente, el tema de la separación de la socie

dad civil y del Estado, confunde esa autonomía con la no intervención de lo político en lo económico característica de la forma de estado liberal y de capitalista privado. El Estado actual del capitalismo monopolista de Estado, por su señalada intervención en lo económico, implicaría pues la abolición de su autonomía respectiva característica del modo de producción capitalista y de una formación capitalista, consecuencia; la forma de Estado del capitalismo monopolista del Estado sería una forma de transición porque implicaría esa abolición.

El Estado capitalista presenta también, por su estructura y en sus relaciones con las clases y fracciones dominantes, una particularidad respecto de los tipos de Estado. Se trata del problema del "bloque en el poder", el concepto de hegemonía podrá ser útil aquí para estudiar el funcionamiento de las prácticas políticas de las clases o fracciones dominantes en el bloque en el poder, y para situar las relaciones del Estado y de ese bloque.

Las razones de la aparición del bloque en el poder pueden ser rastreadas en la estructura del Estado capitalista: Esta ofrece de particular que tiene como efecto una coexistencia de dominio político de varias clases y fracciones de clase. Este fenómeno se refiere -

también, por su estructura, y en sus relaciones, al -- grupo de las prácticas políticas de las clases dominan tes en una formación capitalista: depende de la pluralidad característica de las clases o fracciones de cl ase dominantes en esta formación. Esto depende, a su vez, del hecho general de la coexistencia, en toda for mación de varios modos de producción y de la presencia, por consiguiente, de varias clases y fracciones.

La clase burguesa se presenta, en el modo de produc-- ción capitalista, constitutivamente dividida en frac-- ciones de clase. El problema de las fracciones de cl ase, tales como las fracciones comerciante, industrial y financiera, no se refieren simplemente a la combina-- ción concreta de los diversos modos de producción, a -- los efectos particulares de la instancia de lo político.

En resumen, ese fraccionamiento de la clase burguesa -- es referido ya al lugar ocupado por las fracciones en el proceso de producción, vale para ellas (lo que vale para la gran propiedad territorial, una vez convertida en fracción de la clase burguesa, "lo que dividía en -- ellas a esas fracciones, no eran supuestos principios, lo eran sus condiciones materiales de existencia, el -- viejo antagonismo entre la ciudad y el campo la rivali-- dad entre el capital y la propiedad privada territo --

rial".*/

El bloque en el poder constituye una unidad contradictoria de clases y fracciones políticamente dominantes bajo la égida de la fracción hegemónica. La lucha de clases, la rivalidad de los intereses entre esas fuerzas sociales, está presente ahí, constantemente, conservando esos intereses su especificidad antagónica. La hegemonía en el interior de ese bloque de una clase o fracción no se debe alzar, la unidad propia del poder institucionalizado del estado capitalista.

La relación del Estado capitalista y de las clases o fracciones dominantes actúa en el sentido de su unidad política bajo la égida de una clase o fracción hegemónica polariza los intereses contradictorios específicos de las diversas clases del bloque en el poder, constituyendo sus intereses económicos en intereses políticos, que representan el interés general común de las clases o fracciones del bloque en el poder, interés general que consiste en la explotación económica y en el dominio de lo político.

- Relaciones Sociales de Producción.

Las clases se oponen siempre sobre el terreno económico

*/ Pouliantz, N-Op, Cit.

para la apropiación de la acumulación. Los conflictos de clase se mantienen y desarrollan centrados sobre el sistema de producción, no puede existir entonces, conflicto de clases que sea esencialmente político y cultural.

"Las relaciones entre clases, son siempre relaciones de dominación; en la medida que las clases se definen como dominante y dominada, una frente a la otra, su conflicto compromete el poder. El poder se ejerce sobre una unidad social concreta, una Nación Estado, una ciudad, una empresa. Así el poder es la expresión institucionalizada y organizada de la dominación". 5/

Las clases sociales son grupos de agentes sociales definidos, por su lugar en el proceso de producción, es decir, por el papel que juegan dentro de la esfera económica, es decir, por su lugar en el conjunto de la división social del trabajo.

La esfera económica está determinada por el proceso de producción; y el lugar de los agentes, su distribución de clases sociales por las relaciones de producción.

¿Cuáles son estas relaciones en una sociedad dividida

5/ Torraine y Poulantzas. Las Clases Sociales en A.L. pp. 12

en clases?.

- 1) La relación de propiedad económica, es decir, la propiedad de los medios de producción, quiénes tienen el control real de los medios de producción y así explotan a los productores directos, extrayéndoles de diversas formas el sobretrabajo.
- 2) La relación de apropiación real y que entendemos como la razón primordial y contradicción principal del sistema capitalista, y se refiere al carácter social de la producción, y al carácter particular de la apropiación.

Lo anterior da como consecuencia que en el modo de producción capitalista, los productores directos se encuentren totalmente desposeídos de sus medios de producción. El obrero no posee más que su fuerza de trabajo, la cual vende. El mismo trabajo se convierte en mercancía. La extracción del plustrabajo se hace pues, no directamente, sino por vía indirecta del trabajo incorporado en la mercancía, es decir por la apropiación de la plusvalía.

Así, en el modo de producción capitalista, es el "trabajo productivo" aquel que produce mercancías, por lo tanto la plusvalía es precisamente lo que define "económi-

camente", en este modo, la clase obrera: el trabajo productivo remite directamente a la división en clases en las relaciones de producción.

B. EL ESTADO EN EL CAPITALISMO TARDIO.

- Características Generales.

Basándonos en el trabajo de Ernest Mendel, sobre el Capitalismo tardío vemos las funciones superestructurales que pertenecen al dominio del Estado pueden resumirse genéricamente, como la protección y reproducción de la estructura social. Estas funciones las podemos resumir en:

1. Proveer condiciones generales de producción.
2. Reprimir cualquier amenaza al modo de producción prevalenciente por parte de las clases dominadas, por medio del ejército y la policía.
3. Integrar a las clases dominadas para asegurar que la ideología dominante de la sociedad siga siendo la de la clase gobernante.

Esta primer función se refiere a la garantía de las precondiciones tecno-generales del proceso de produc--

ción real. (Medios de transporte, medios de comunicación, etc.) El aseguramiento de las premisas socio-generales del mismo proceso de producción, (orden social estable, mercado nacional, territorio estatal, sistema monetario estable y definido, etc.) y la reproducción continua de aquellas formas de trabajo intelectual necesarios, el mantenimiento de un sistema educativo adecuado a las necesidades de expansión económica en el modo de producción capitalista.

La segunda de estas funciones, se refiere a la creación y funcionamiento de los aparatos represivos del Estado capitalista cuyo objeto primordial es la represión y coersión de las clases dominadas y el sostenimiento -- por medio de las fuerzas del poder de la clase hegemónica. Estos aparatos represivos, nacen a la par que surge el Estado y como vimos, ya, morirán con él, por lo que su funcionamiento es de vital importancia para el desarrollo del sistema capitalista, y están conformados por el ejército, la policía, el sistema penitenciario, etc.

La tercera y última función de las mencionadas, se refiere al control ideológico que lleva a cabo el Estado capitalista, por medio de los aparatos ideológicos, que están conformados por los medios masivos de comunicación, la religión, la educación, etc. Es a través -

de estos medios que se asegura que la ideología burguesa reinante en este tipo de sociedad, será la que marque los patrones de vida y conforme la conciencia de las mayorías, llevando a la enajenación, manipulación y mediatización de las clases oprimidas y a la pérdida parcial y total de su "conciencia de clase explotada".

Queda claro así, que estas funciones permiten la estabilidad del sistema capitalista, gracias a su labor de control sobre las clases explotadas.

"El Estado capitalista se distingue de todas las formas anteriores de dominación clasista, por el aislamiento de las esferas públicas y privadas de la sociedad, que es consecuencia de su singular generalización de la producción de mercancías, la propiedad privada y la competencia de todos contra todos". ^{6/}

La clase capitalista reina pero no gobierna, se contenta con dar órdenes al gobierno. La competencia capitalista determina así, una tendencia a la autonomización del aparato estatal, de tal suerte que éste pueda funcionar como un capitalista total ideal, que sirve a los intereses del modo de producción capitalista en su conjunto, y cuyo objeto sea el de proteger y consolidar su expansión por encima y contra los intereses -

^{6/} Mandel, E. El Estado en la Era del Capitalismo Tardío. -- pp. 129.

de conflicto del capitalista total real.

Las funciones económicas aseguradas por este objeto in-
cluyen al mantenimiento de las relaciones legales de -
validéz universal, la emisión de moneda fiduciaria, la
expansión del mercado, el establecimiento de un orden
jurídico nacional, de un sistema monetario y aduanal,-
de un mercado y de un ejército.

En la etapa de capitalismo tardío el capitalismo mo-
nopolista tiene lugar una extensión de las funciones -
del Estado debido a la reducción del tipo de rotación
del capital fijo, la aceleración de una innovación téc-
nica y el enorme aumento del costo de los grandes pro-
yectos de acumulación capitalista.

Esto tiende no sólo a la planificación económica del -
Estado, sino también a la socialización estatal de los
costos, es decir, compartir con el Estado los riesgos
de la inversión, y pérdidas de un número cada vez ma--
yor de los procesos productivos y reproductivos dentro
de las condiciones generales de producción que el mis-
mo Estado financia.

- Naturaleza Complementaria.

Bajo el capitalismo, el Estado es el instrumento de do

minación del capital sobre la clase de los trabajado-- res. Esta afirmación es un hecho de la experiencia po lítica a lo largo de la historia de las naciones capi-- talistas.

"Se requiere de una institución especial que no esté -- sujeta a las limitaciones del propio capital, una ins-- titución cuyos actos no estén determinados, por la ne-- cesidad de producir plusvalor, una institución que es especial en el sentido "junto a la sociedad burguesa y al margen de ella", una institución que al mismo tiem-- po suple dentro de la indisputa armazón del capital -- las necesidades inmanentes que el capital ignora, como resultado de ésto, la sociedad burguesa desarrolla en el Estado una forma específica que expresa los intere-- ses generales del capital. El estado no puede ser con-- cebido como un mero instrumento político, ni como una institución establecida por el capital, sino más bien como una forma especial de cumplimiento de la existen-- cia social del capital al lado y conjuntamente con la competencia, como un momento esencial en el proceso de reproducción social del capital".^{1/}

El Estado nunca es un capitalista real, material y to-- tal, idealizado o ficticio.

^{1/} Sonntang y Valecillos. El Estado en el Capitalismo Con-- temporáneo. pp. 92

El Estado garantiza la existencia de la clase trabajadora como objeto de explotación, incluyendo las relaciones legales.

El Estado cumple las funciones necesarias para el mantenimiento de la sociedad capitalista.

Existen esencialmente cuatro áreas en las cuales el Estado es básicamente activo.

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

De este modo el Estado dentro del marco de la sociedad capitalista es en grado variable complementario de las

unidades de capital, estando siempre la naturaleza - -
"complementaria" del Estado históricamente definido.

I. ANTECEDENTES. LA POLÍTICA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO 1920-1970.

"Las características del Estado Mexicano dependen de la realidad histórica en que surge y se desarrolla. Esto hace que aún antes de que la burguesía se consolidara como clase dominante, se consolida el Estado como instrumento de opresión contra las masas trabajadoras y como elemento clave en la orientación del proceso económico. Esta forma peculiar de desarrollo histórico del capitalismo tardío y subordinado, fué la que en México siguió lo primero era la consolidación de un Estado fuerte en lo político y en lo económico" ^{8/}

A fines del siglo pasado y a principios de éste, la burguesía más reaccionaria y proimperialista se ha consolidado en el poder desplazando para ello o bien asimilando a toda corriente Juarista y Lerdistista, más liberal, pero cuyo liberalismo respondía a las circunstancias en el que se desarrollaba el capitalismo mundial: la libre empresa. En cambio a Díaz y a los Científicos les toca gobernar al país en la etapa en el que el capitalismo entra de lleno en su fase monopólica y consecuente expansión imperialista, ello hace que las condiciones de la dependencia cambien sustancialmente, pero el modelo agroexportador de esta etapa obstaculiza el desarrollo del capitalismo indus-

^{8/} Leal, J.F. Estado Burocracia y Sindicatos, pp. 90

trial y la burguesía que a partir de 1890 había cobrado - cierto auge en la industria y las finanzas, se levanta -- contra la forma de crecimiento impuesta por el Porfiriato.

1.1. El Estado Nacido de la Revolución.

"El Estado nacido de la revolución de 1910/1917 no es reconocido totalmente por la burguesía, ya que - el Estado hace aparecer a la Revolución Mexicana co- mo "agrarista y obrerista" y a ésta como un organis- mo al servicio de los trabajadores. Por otra parte la intervención del Estado en los asuntos económi- cos, dá la apariencia de un distanciamiento entre - el poder político militar y la burguesía" 9/

En la parte anterior, hemos visto como la interven- ción del Estado en vida económica de un país capita- lista, se incorpora de manera necesaria y eficaz pa- ra promover el desarrollo del modo de producción en una fase del capitalismo inicial. Si ubicamos a Mé- xico y consideramos las dificultades que afrontaba la industria nacional en aquella época, con un cam- po poco desarrollado, con una burguesía poco decidi- da y muy conservadora. Será fácil entender las di- ficultades y la consecuente política económica se- guida por el Estado Mexicano.

9/ Iglesias, S. Sindicalismo y Socialismo en México. pp. 83

El Estado nacido de la revolución comprende que es necesario neutralizar a la clase obrera en su lucha pues de lo contrario, los problemas del desarrollo capitalista serían mayores. La Reforma Agraria era la mejor manera de desarrollar el capitalismo en el campo y de apaciguar el descontento social; por lo que respecta a los obreros era necesario agruparlos, contenerlos y manipularlos. La Casa del Obrero Municipal fué creada para esos fines.

Sin embargo al no ver los patronos sino sus intereses inmediatos, sin medir las consecuencias históricas del movimiento de reforma agraria y de las garantías concedidas a los obreros, se dejan llevar por la apariencia y consideran que el régimen establecido es contrario a sus intereses, temen invertir en las actividades productivas, se distancian del Estado y no lo consideran suyo.

La burguesía se engaña al entender las acciones del Estado revolucionario como contrarias a los intereses capitalistas y, por su parte, la clase obrera y campesina sufre el engaño de considerar como suyas las conquistas de la revolución. De ahí la insistencia en el colaboracionismo pregonado por los gobiernos posteriores, para hacer entender a la burguesía que se trata de su régimen y de su Estado.

"Con la clase obrera controlada, la burguesía se da a la tarea de acabar con el movimiento campesino. - La burguesía aplicaba sus tácticas contra el movimiento obrero, valiéndose de la demagogia para controlar al pueblo, promovía la división entre obreros y campesinos, presentándose como "conciliadora" de las diversas corrientes, ocultaba el carácter -- del naciente Estado Burgués. Así el Estado Burgués se ha presentado como promotor del desarrollo económico del país, debido al atraso económico y a la penetración del capital extranjero, ha aparecido como el órgano representante de la colectividad, que pretende unificar los intereses de todas las clases sociales, pero que definitivamente tiene un carácter clasista y que es un Estado Burgués" 10/

El Estado burgués surgido de la revolución de 1910/1917 se declara independiente de la religión, pero la consagra como un asunto privado y permite a las fuerzas de la ideología religiosa actuar sobre la conciencia de los hombres. Resumiendo tanto las -- condiciones económicas mismas: capital extranjero como dueño de la economía nacional; burguesía conservadora que emplea su capital en la usura y la especulación, como las condiciones políticas, pueblo obrero y campesino cansado de la explotación desme-

dida en pésimas condiciones sociales, y con gran --
sed de justicia social determinan la aparición de --
un Estado con tales características. Para adquirir
la representación de la colectividad en general y --
aparecer como su cabeza, como si fuera el represen--
tante de los intereses "nacionales", el Estado de--
bió enajenar su esencia clasista particular, bajo --
formas de apariencia universal, no clasista.

Un Estado que se proclama representante de toda la
población enmascara con mayor facilidad su conteni--
do de clase en el sentido estricto de la palabra, --
para que actúe el Estado como representante de la --
colectividad, de los intereses generales de la so--
ciedad. En la medida en que México se moderniza, --
el proceso de su desarrollo exige la continua con--
formación de modelos políticos modernos a su propia
realidad.

Así "el caudillismo y el presidencialismo se tornan
dos fenómenos distintos, su tendencia es separarse
y distinguirse netamente. Se dan como dos etapas de
un mismo proceso, son categorías históricas radical
mente diferentes, por lo menos en los países latino
americanos, el caudillo es una figura propia de las
sociedades tradicionales, el presidencialismo se si
túa en los movimientos de modernización". 11/

El paso del caudillismo al presidencialismo debfa -
corresponder a la eliminación o la transformación -
del carisma del caudillo, fundado en el poder de he-
cho, para que el poder se institucionalizara como -
presidencialismo constitucional.

Definimos el secreto del sistema político mexicano,
en primer lugar este sistema aparece como alianza -
institucionalizada de grupos sociales organizados -
como poderes de hecho, en segundo lugar, el presi-
dente ha sido promovido constitucionalmente con po-
deres extraordinarios permanentes; en tercer lugar,
el presidente aparece como el árbitro supremo a cu-
ya representatividad todos los grupos someten sus -
diferencias y por cuyo conducto legitiman sus inte-
reses; en cuarto lugar, se mantiene y estimula en -
las masas el culto, no sólo a la personalidad del -
presidente, sino al poder presidencial, en quinto -
lugar, se utilizan formas tradicionales de relación
personal el compadrazgo y el servilismo como formas
de dependencia y control del personal político pues
to al servicio del presidente y la administración -
que encabeza. Así el presidente ha dejado de ser -
una persona, es una institución.

El proceso revolucionario de 1910 a 1917 cancela la
forma de desarrollo capitalista que México habfa se

guido hasta entonces y con la subida al poder del "Grupo Sonora" en 1920 se inicia un periodo de bonapartismo pequeño burgués muy distinto, en su composición a las etapas terratenientes y burguesas que detentan el poder durante el porfiriato. Este carácter pequeñoburgués del Estado Mexicano se radicalizó y alcanzó su máxima expresión durante el periodo cardenista. En esta etapa el Estado realiza tareas que en el desarrollo capitalista tradicionalmente han correspondido a la propia burguesía, que para entonces era apenas una clase emergente.

Así fué sin duda, el esquema de desarrollo del capitalismo durante el cardenismo y posteriormente, la coyuntura que significó la Segunda Guerra Mundial, lo que permitió la consolidación de la burguesía como clase dominante.

1.2. El Estado Populista.

En América Latina, los gobiernos populistas se han instalado por diversos medios, Lázaro Cárdenas en 1934 y Juan Domingo Perón, en 1946 y 1951, asumen el poder por la vía electoral, en los cuadros institucionales de la democracia representativa. Getulio Vargas, por su parte, asumió el poder en 1937 por medio del golpe de Estado y en 1951 por medio -

de las elecciones, según las normas de la democracia representativa.

El gobierno populista consigue cambiar parcial o ampliamente las instituciones y las reglas del juego, instaurando no sólo un tipo de régimen sino también un aparato estatal en conformidad con las exigencias del pacto populista, Cárdenas en los años 1934/40, ya encontró preparado el sistema Estado-Partido-Sindicato; incluso así, trató de perfeccionarlo. Esos y otros ejemplos muestran que no siempre el gobierno de base populista se constituye en un Estado populista caracterizado. El Estado populista se convierte en un hecho importante en la historia de algunos países de América Latina.

"Una de las peculiaridades del Estado populista es la combinación siugéneris de los sistemas de movilización y control de las masas asalariadas urbanas - cuando no también rurales con el aparato estatal, - específicamente el poder ejecutivo. Diferentemente a lo que ocurre en la democracia representativa; en el populismo ocurre una combinación singular entre el Estado, el partido gubernamental y el sistema sindical" ^{12/}

El sistema de poder Estado-Partido-Sindicato se apoya en la alianza de clases, bajo la égida directa o mediatizada de la burguesía. Cuando Cárdenas asume el poder en 1934, el campesinado y el proletariado estaban bajo control, esto es, la burguesía, los militares y la clase media ya habían controlado el poder y dado al aparato estatal los rasgos convenientes a sus intereses de clase.

"El Estado es presentado por las fuerzas que se sitúan en el poder como si representase, al mismo tiempo, a todas las clases y grupos sociales, pero visto como "pueblo", como una colectividad para la cual el nacionalismo desarrollista pacífica y armoniza los intereses y los ideales. En México bajo Cárdenas, los vínculos del gobierno con los obreros y los campesinos indudablemente mantuvieron preeminencia sobre los vínculos con las otras categorías sociales. En la base de la doctrina de armonía de clases estaba una preocupación permanente y prioritaria por la legitimación de las estructuras y directrices del poder político centrado y personificado en Cárdenas". ^{13/}

Durante esa época se tomaron decisiones importantes,

^{13/} Ianni, O. Op. Cit. pp. 144

se nacionalizaron empresas extranjeras y se reformularon las condiciones de entrada y salida del capital extranjero. Se reservaron algunos sectores infraestructurales de la economía a empresas estatales y mixtas. El poder público creó empresas y dió incentivos para su creación en nuevos sectores o subsectores económicos. Al mismo tiempo, se ponían en práctica otros reglamentos relativos a los movimientos del capital nacional y extranjero del País.

En resumen, bajo los gobiernos populistas la acción del Estado organiza la forma de orientar las actividades económicas e intensificar el proceso de transformación del excedente económico potencial en efectivo, se ajustan recíprocamente, en moldes, las estructuras político-administrativas y las tendencias de las fuerzas productivas. El populismo aparece también como un modo de organización política de las relaciones de producción en una época en que crecen las fuerzas productivas y el mercado interno.

A partir de este momento el Estado se afirmó como el principal instrumento de apoyo para la burguesía nacional y extranjera y del desarrollo de las relaciones de producción capitalistas.

1.3. Planeación para el Crecimiento.

Con el triunfo de la revolución mexicana surge la necesidad impostergable de modernizar al país, se trataba de la consolidación del sistema capitalista en México y de su integración como tal al mercado mundial. Así se manifiesta nuevamente la participación del Estado en la economía con reparto agrario y dirección total sobre el capital financiero al crear el Banco de México en 1925.

Los gobiernos revolucionarios durante este periodo tienen como objetivo crear y fortalecer un sistema que permitiera el desarrollo del país, para lo cual deberfan lograr la consolidación institucional de los regímenes de gobierno, establecer una estructura socioeconómica mínima y fortalecer el sistema, al estructurar el marco jurídico e institucional de dicho desarrollo.

La modernización del país, significaba la unificación del mercado interno mediante la construcción de vías férreas, la creación de instituciones de crédito para fomentar la agricultura, así como satisfacer las necesidades financieras que culminaron con la creación de Nacional Financiera en 1934.

"Un Plan debe ser adecuado para operarse y ajustarse con eficiencia, en primer lugar debe de comprender las condiciones estructurales del país y después utilizarse como programación socioeconómica, con recomendaciones empírica y políticamente viables, concibiéndose como un instrumento de política y estrategia del desarrollo del país, y presentando proposiciones tanto a corto como a largo plazo." 14/

Hasta antes de la presidencia de Cárdenas las medidas de política económica aplicadas por el Estado respondían a necesidades inmediatas y la correlación de fuerzas existenciales; solucionando los problemas de manera temporal y superficialmente. En contraria posición y tomando como experiencia el 1er. Plan Quinquenal elaborado en la URSS, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) elaboró el 1er. Plan Sexenal para cubrir el primer periodo de seis años de 1934 a 1940, el Presidente Calles se proponía utilizar el Plan como un instrumento para controlar la economía del país, así como fijar la política que debería aplicar posteriormente su sucesor.

El Plan del PNR tenía el propósito de sistematizar el aprovechamiento de la riqueza nacional y de la -

14/ Carrillo Arronte, R. Ensayo Ana Met. de Planf. Interregional.... pp. 12.

energía humana, se proponía también fomentar la industrialización para crear oportunidades de trabajo tanto en el campo como en la ciudad, elevando los salarios de los trabajadores, y tenía como objetivo principal crear una economía propia y autónoma. Se trataba de sentar las bases para el crecimiento acelerado de los años posteriores, el sector agrícola era el más importante pues sería el soporte y fuente de energía para el desarrollo del sector industrial, el cual entraba en la fase de sustitución de importaciones. El Estado participaba con un gasto creciente que lo obligaba a ampliar sus ingresos, en el plan se preveía la consolidación de las finanzas públicas vía obtención de divisas por exportaciones agrícolas.

En el segundo plan Sexenal, elaborado por el Partido de la Revolución Mexicana, fundado en 1936 en sustitución del PNR, se proponía redistribuir la riqueza dando una mayor participación a los trabajadores, proteger y elevar el ingreso real de la población, impulsar el desarrollo industrial, y consolidar la independencia económica nacional bajo una mayor dirección del Estado.

Durante su gobierno el Presidente Cárdenas había realizado las grandes tareas exigidas por el desa--

rollo del capital: Reforma Agraria, Reforma Política, Expropiación Petrolera, etc. El Estado se -- convirtió en un promotor de la empresa privada de -- manera directa a través de exenciones de impuestos, una política proteccionista, nulo control fiscal, -- adquisición de empresas en bancarrota, etc., e indirecto por medio de la inversión pública en infraestructura y servicios, subsidios mediante una política de precios de los productos y servicios de las -- empresas públicas.

La dinámica de la dirección de la economía por parte del Estado, estaba canalizada hacia objetivos -- distintos a los señalados en los dos primeros planes sexenales, motivo por el cual los dirigentes -- del país no se atrevieron a utilizar al Partido Revolucionario Institucional (PRI), creado en 1946 para sustituir al PRM, como instrumento para elaborar el 3er. Plan Sexenal.

Fue hasta 1953 cuando se integró una comisión intersectorial presidida por la Secretaría de Hacienda -- primero y por el Ejecutivo Federal al siguiente año cuando se elaboró el Programa Nacional de Inversiones para el resto del sexenio el cual mantenía los postulados de mejorar el nivel de vida de la población, sostener el crecimiento y la independencia --

económica, teniendo como metas el incremento de la producción, la estabilidad de precios, equilibrar la balanza de pagos y aumentar la participación del capital nacional sobre el extranjero.

La coyuntura de Crisis de la economía nacional llevó al Gobierno a elaborar un plan de acción inmediata a corto plazo (1962/1964) que tuvo como base la preparación entre 1961/1962, de un proyecto global de la economía mexicana para 1965/1970 y un proyecto sectorial para el mismo periodo.

Los objetivos del Plan de Acción Inmediata eran: -- mantener un crecimiento del producto interno bruto del 5% entre 1961/1965, y del 6% para 1965/1970, re distribuir el ingreso en beneficio de los sectores mayoritarios de la población y reformar el sistema tributario. El Estado mantiene una política de -- construcción de obras de infraestructura, desarrollo de la industria estratégica para subsidiar a la industria privada, ampliar el sector burocrático para ampliar el mercado interno y de captación de capital extranjero.

Elaborado por la Comisión Intersectorial, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de 1966/1970, se propone: Mantener el crecimiento del PIB

en 6.5% anual; dar prioridad a las actividades agropecuarias, acelerar la industrialización, redistribuir el ingreso, equilibrar el desarrollo regional, mantener una política de bienestar social, sostener la estabilidad cambiaria y fomentar el ahorro interno.

Para este momento el campo mexicano muestra sus primeros síntomas de crisis, producto de la política económica practicada en dicho sector y que lleva al decaimiento de la actividad primaria; asimismo, se agudizan los problemas ocasionados por la política de fomento a la oferta y al ingreso empresarial, -- tal como: concentración del ingreso, lento crecimiento del mercado, insuficiencia en producción de artículos básicos, política monetaria y crediticia restrictiva, encarecimiento del crédito, etc. Bajo estas condiciones el programa de inversión-financiamiento del sector público federal de 1971 a 1976, -- establece como objetivos: un crecimiento del PIB -- del 7% anual, elevar el bienestar de los grupos mayoritarios, generar empleos productivos en el área rural y reducir el déficit de la balanza de pagos.

Las fuentes de financiamiento del gasto público tanto externas, crédito externo al Gobierno, como internas, reforma fiscal 1971-1974, no fueron sufi-

cientes para detener la crisis, ante un proceso acelerado de inflación, decaimiento del sector agrícola, contracción de la inversión privada, fuga de capitales al exterior, aumento de la deuda pública, - crecimiento en el déficit de la balanza de pagos, - ocasionado en gran parte por la política populista del Gobierno Mexicano; se dolarizó la economía y se devaluó nuestra moneda.

El estado crítico de la Economía hizo necesaria la elaboración del Plan Básico de Gobierno para 1976/-1982, el cual tenía como objetivos: recuperación de la confianza, elevar la tasa de crecimiento de la economía, aumentar la inversión privada, mejorar las condiciones de vida de la población mediante la redistribución del ingreso y mantener la independencia económica. La principal limitante del Plan, -- era el convenio firmado con el Fondo Monetario Internacional en 1976, con una duración de tres años, donde se planteaba liberar la economía reduciendo la participación del Estado; eliminar la política proteccionista, reducir al mínimo los aumentos salariales, disminuir los gastos del Estado, etc.

A pesar de ello, transcurrido este periodo las características de la economía dieron lugar en 1979/-1980 a la elaboración del Plan Global de Desarrollo

y a planes sectoriales como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, etc.

De esta manera, todos los planes económicos y los programas de inversión han señalado los mismos objetivos generales: independencia económica del País, mejorar las condiciones de vida de la población, redistribuir el ingreso, mantener el crecimiento económico, etc.

Los intentos de planeación del Desarrollo Económico y Social de México los podemos clasificar por su estructura y por su tiempo de duración, por su estructura tenemos planes y programas, son planes nacionales el Primer Plan Sexenal de 1934 a 1940, el Segundo Plan Sexenal de 1941 a 1946, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de 1966 a 1970, y el Plan Básico de Gobierno de 1976 a 1982, son programas de desarrollo, el Programa Nacional de Inversión de 1953 a 1958 el programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público de 1971 a 1976. Por su tiempo de duración tenemos planes a corto y mediano plazo, es a corto, el Plan de Acción Inmediata 1962 a 1964 y el resto de mediano plazo.

En relación a lo anterior, vemos que el problema de

Los Planes y Programas ha sido su ineficiente operatividad por lo que se requiere que la planeación económica sea más uniforme y que los organismos responsables ejecuten eficientemente sus funciones de programación, evaluación y presupuesto.

Resumiendo, el desarrollo histórico del Estado Mexicano ha sido un proceso complejo, contradictorio, y desigual, como el desarrollo mismo del País. El Estado se ha conformado como una institución plena y típicamente capitalista, que juega un papel cada vez más importante en la reproducción permanente del sistema en su conjunto.

En realidad, la historia que el Estado Mexicano ha seguido, es la historia que todo Estado Capitalista que va desde el liberalismo no intervencionista hasta la participación abierta en todos los sectores de la vida económica.

LA POLITICA ECONOMICA 1970-1976.

2.1. Ruptura del Modelo de Desarrollo.

Se ha acusado a la estrategia del llamado Modelo de Desarrollo Estabilizador de ser origen de los desequilibrios estructurales y principales problemas del País a principios de la década de los setentas. Sin embargo, hay que reconocerle varios aspectos posi-

vos, en primer lugar, en dicha estrategia los aspectos sociales del desarrollo, piensan resolverse de manera más o menos automática a través del propio proceso de crecimiento económico. En segundo fué en México donde el modelo obtuvo mayor éxito. La tasa de crecimiento de su producto interno bruto entre 1950 y 1970 fué de las más altas (6.2% anual en promedio) y el tipo de cambio se mantuvo fijo desde 1954 hasta 1976, cuando se devaluó el peso y se abandonó el sistema de tipo de cambio fijo, adaptándose una flotación controlada.

Así, y gracias al proceso de crecimiento generado por implementación de este modelo de desarrollo, el país pudo desarrollar una infraestructura importante, una base industrial de consideración, un efectivo sistema de intermediación financiera, una adecuada forma de organización en la administración pública y en la formulación de políticas, lo cual significó a México un prestigio internacional en el manejo de cuestiones económicas.

El Modelo de Desarrollo Estabilizador le asignaba al Estado Mexicano las siguientes funciones:

- Creación de infraestructura básica.
- Prestación de servicios sociales a la población

- Estímulos a la inversión privada y extranjera.
- Manejo de las políticas monetarias, fiscal y laboral.

Por su parte al Sector Privado y Paraestatal le co
rrespondía:

- Asegurar el crecimiento de las actividades agropecuarias, industriales y de servicios.

"Como parte fundamental de esta estrategia el Estado acudía al endeudamiento externo con un doble propósito: Por una parte, asegurar el equilibrio en la balanza de pagos y el crecimiento de las reservas y, por el otro suplementar los escasos ingresos fiscales para el financiamiento de la inversión pública".^{15/}

Sin embargo, cabe mencionar que el modelo de desarrollo estabilizador enfrentado a la realidad económica y sus cambiantes condiciones ocasionó que dicha estrategia fuera cuestionada en los siguientes aspectos: entre los principales problemas destacaban los relacionados con el empleo, la distribución del ingreso, la estructuración de las actividades productivas, la dependencia externa, el papel del sector pú-

^{15/} Gerardo, Bueno. El Desarrollo Estabilizador y el Desarrollo Compartido. pp. 23

blico en el proceso de desarrollo, entre otros.

El problema del empleo, para 1970 se ilustra con un 8% de desocupación al interior de población económicamente activa, en tanto que el desempleo equivalente de la mano de obra parcialmente ocupada se estimaba que añadía a esa cifra un 25% adicional, en total la cifra de desocupados se estimaba en alrededor de un 30% de la P.E.A. La tasa de crecimiento de la población también contribuyó a agravar el problema del empleo. La reducción de la tasa de mortalidad al tiempo que se mantenía la natalidad significó un aumento en el ritmo de crecimiento de la población que entre 1950 y 1970 se situó en cerca de un 3.3% anual.

En consecuencia, pese a la elevada tasa de crecimiento (6.2% anual promedio) de la economía mexicana ésta fué insuficiente para absorber la población económicamente activa subocupada o con desocupación disfrazada en números absolutos, ésta creció de manera similar a la población global y el problema -- tendió a agravarse al concentrarse dicha población en las áreas urbanas.

El modelo de desarrollo con estabilidad, tampoco pudo resolver tan automáticamente como se preveía que

podía hacerlo, el problema de la distribución del ingreso; ésto se debía a que no aumentó el empleo en la forma en que se esperaba, ya que estuvieron presentes otros factores que favorecían la acumulación y la explotación de unos por otros.

El fenómeno se manifiesta en otras formas. Por una parte en lo que se refiere a la distribución sectorial, se tiene que, aunque el sector agropecuario absorbe más del 40% de la fuerza de trabajo, genera solamente alrededor del 12% del ingreso del País. Por otra parte, desde el punto de vista estratégico geográfico, la participación del ingreso de 25 entidades federativas entre 1940 y 1970 se redujo del 42 al 20%, en tanto que en 1970 la del Distrito Federal y otras cinco entidades federativas esta cifra pasaba del 70%.

En lo que toca al comportamiento del sector agrícola, la tasa de crecimiento del producto fué de sólo 3.1% anual, inferior a la demanda interna; lo que resultó en una reducción de los excedentes exportables y en el agravamiento del problema del desempleo y la migración rural-urbana; al mismo tiempo, se acentuó el carácter dual de la agricultura mexicana. El 7% de los predios del país, contaba con fuertes inversiones en insumos, maquinaria y equipo,

obras de infraestructura, generalmente tierras de riego. Al otro extremo, la agricultura tradicional representaba el 52% de los predios constituida por tierras de temporal, no contaba con insumos técnicos y tenía una alta tasa poblacional. El sector moderno comercial generó el 65% de la producción agrícola empleando sólo el 36% de la mano de obra; geográficamente el 31% de los incrementos de la oferta agrícola generados entre 1940 y 1970 se concentraron en cuatro entidades federativas. Finalmente, el sistema de precios tendió a actuar como un canal de transferencia de recursos, ya que en promedio los precios de los productos agropecuarios entre 1950 y 1970, crecieron a un ritmo inferior al de los bienes producidos por otros campos de la economía.

Relacionado con el sector industrial, medido por su alta tasa de crecimiento pareció ser el rubro donde mayor éxito tuvo el Modelo de Desarrollo Estabilizador. Sin embargo cabe destacar algunos de los principales problemas que se suscitaron durante este periodo.

Un primer problema fué que el desenvolvimiento industrial, no vino acompañado por un mejoramiento en la capacidad competitiva de la economía, prueba de ello fué que los niveles de protección tanto nominal como

efectiva se incrementaron considerablemente. Como resultado de una estructura proteccionista que favorecía la industria a expensas de las actividades -- productoras de bienes primarios, se modificó en contra de estas últimas la relación interna de precios de intercambio y el proceso de asignación de recursos se orientó hacia los sectores industriales y de servicios con mayores tasas de utilidades.

En segundo lugar, surgieron serios problemas estructurales en el desarrollo industrial que pueden verse esencialmente en tres niveles: primero no todas las ramas industriales recibieron el mismo estímulo para su desenvolvimiento. El efecto de lo anterior fué un rezago en la producción de bienes de capital con graves consecuencias sobre la balanza de pagos, la tecnología utilizada y el empleo; segundo, que al carecerse de una estrategia claramente definida, la industria manufacturera se estructuró en buena medida a través de empresas medianas y grandes con una elevada participación de las corporaciones -- trasnacionales; tercero, estrechamente relacionado con lo anterior, se otorgaron pocos apoyos al -- desarrollo de las pequeñas y medianas industrias nacionales y, a diferencia de lo que había ocurrido -- en la década de los cuarenta, el Estado fué poco dinámico como promotor en la creación de nuevas empre

sas industriales.

La tercera dificultad importante nació de la inequijativa distribución de los beneficios de la industrialización; dentro de la distribución geográfica, es conocida la gran concentración de las actividades industriales en unas cuantas unidades y ubicaciones industriales en función de su acceso a los mercados principales. En cuanto a la distribución factorial, nos muestra que se dió un tratamiento marcadamente preferencial al capital y al factor trabajo organizado, a expensas de los trabajadores no sindicalizados y del propio gobierno. Y por lo que se refiere a la inadecuada distribución intersectorial, ésta - se produjo como resultado tanto de los subsidios y los niveles de protección que en forma directa otorgó el Estado y a la transferencia de los sectores primarios a través de precios bajos de sus productos.

En resumen, la estrategia del desarrollo que siguió México a partir de 1940, basado en la industrialización, tuvo aspectos positivos innegables, como aspectos negativos. Lo cierto fué que a principios - de la década de los sesenta el país se encontraba - frente a problemas de mayor magnitud que los existentes en los inicios de los años cuarenta.

2.2. El Modelo de Desarrollo Compartido.

La estrategia del modelo de desarrollo compartido, nace como una salida a la crisis generada por el modelo de desarrollo estabilizador. Esta nueva estrategia cuyos rasgos más distintivos son: por una -- parte, el cambio en los objetivos del desarrollo -- del país, y por la otra, la modificación en sus prioridades que desde el punto de vista nacional, se le asigna a cada uno de ellos. El crecimiento del producto interno bruto, objetivo primordial del pasado, es relegado a segundo término y considerado -- cada vez más, como un instrumento corrector del -- rumbo y prioridad del proceso.

Así, los principales objetivos de política económica fueron los siguientes:

- Aumentar el empleo
- Ampliar la distribución del ingreso.
- Mejorar el nivel de vida de la población.
- Reducir la dependencia externa.

De esta manera, la estrategia del desarrollo en el -- periodo 1970/1976 descansó fundamentalmente en la -- adopción, por parte del Gobierno, de un número de me -- didas y lineamientos de acción de política económica

y social. Una de las más importantes fué la decisión que se tomó para fortalecer la acción del sector público, la cual significó devolver a ese sector el papel de agente impulsor del desenvolvimiento de la economía mexicana. Aunque en la acción tuvo ciertos costos, como fueron el deterioro en las relaciones con el sector privado y un abatimiento en el ritmo de su inversión. Así el cambio en los objetivos de la política económica, adecuada a un sector público considerablemente más fuerte que el existente al inicio de la década de los setenta, creó las condiciones para que el Estado Mexicano recuperara la iniciativa perdida a lo largo de varios años.

El mayor dinamismo del Estado se manifestó en el incremento en la participación del sector público dentro del valor agregado de la oferta global, la utilización de la infraestructura para abrir campos que se consideraron insuficientemente cubiertos, así como el múltiple desarrollo de fideicomisos, comisiones especiales, ampliación de funciones de organismos existentes, creación de nuevas empresas, etc.

El inicio de los años setenta fué una fase de transición hacia un nuevo modelo de acumulación. A par

tir de ese momento se abrió una nueva fase del desarrollo mexicano. Se produjeron cambios a todos - niveles. Frente a una doble crisis, internacional y de su propio modelo, la burguesía adoptó una estrategia nueva. A partir de ese momento se reconoce la gravedad de los desequilibrios generados durante el periodo del desarrollo estabilizador; y se readaptan los objetivos de la política económica, - el grupo gobernante se proclama abiertamente sustentador de un "nacionalismo" "reformista".

El sexenio de 1971/1976, fué un periodo de transición donde el grupo gobernante aplicó una política de compromiso que permitiera el paso de un modelo - de acumulación a otro, tratando de limitar el costo económico y social.

Los ejes del proyecto 1970/1976 fueron los siguientes:

- Crecimiento económico c/redistribución del ingreso.
- Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- Reorganización de las transacciones internacionales.
- Modernización del sector agrícola.
- Racionalización del desarrollo industrial.

Crecimiento Económico con Redistribución del Ingreso.

Esta administración aceptó que la orientación esencial de su política económica radicaba en conseguir una participación más equitativa de la población -- del país en los beneficios del desarrollo, para evitar la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos que amenazan la continuidad armónica del desarrollo .

Para enfrentar esta necesidad redistributiva, el gobierno planteó varias vertientes de política: Por una parte, fomentar una distribución regional más -- equilibrada de la actividad económica moderna, generadora de empleos remunerativos, a través del estímulo a la descentralización industrial, la colonización y la modernización de las actividades agrícolas -- por otra parte, atacó directamente y en forma -- masiva los problemas de las zonas deprimidas canalizando y mejorando el funcionamiento de mecanismos -- que directamente ejercieran un amplio efecto redistributivo.

Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Ante la necesidad de modificar la estructura fiscal

cal y de controlar el incremento del endeudamiento externo, el gobierno adoptó decisiones orientadas a captar recursos internos adicionales para lograr el equilibrio presupuestal, la redistribución del ingreso y la mejor distribución de los ingresos tributarios entre Municipios, Estados y Federación. Y con las que se corregirían desviaciones tributarias que debilitaban el sistema fiscal mexicano; se amplió la base del impuesto, sin alterar las tasas existentes (excepto) para una serie de artículos de lujo.

Dentro de estos lineamientos, en materia de impuesto sobre la renta, se propuso generalizar la aplicación del gravamen sobre las ganancias de capital; modernizar el regimen de depreciación de bienes de capital; evitar que las facilidades del sistema de reinversión automática de utilidades se utilicen para ampliar inversiones productivas, controlar el gasto excesivo en publicidad, y ampliar inversiones productivas, controlar el gasto excesivo en publicidad, y ampliar la base del impuesto al ingreso global de las personas físicas, etc.

Tanto por su intención como por su oportunidad, estas medidas constituyeron el inicio de un proceso gradual y progresivo de modificación de la estructura fiscal del país, que mediante sus efectos redis-

tributivos, asegurarían la difusión equitativa de los beneficios del desarrollo e impulsarían la expansión del mercado interno y que mediante la mayor participación del Gobierno en el producto nacional, se capacitaría al sector público para ampliar su actividad de fomento económico y beneficio social, rompiendo el círculo vicioso del endeudamiento.

Reordenamiento de las Transacciones Internacionales.

Este Gobierno quiso conseguir que el equilibrio de las cuentas internacionales del país se basara en una estructura sana de las transacciones corrientes y no en las crecientes entradas de capital extranjero, vfa endeudamiento e inversión directa.

Para este objetivo propuso nuevos mecanismos institucionales que asegurarían una política dinámica y coordinada de producción y fomento de las exportaciones mexicanas, contribuyendo también, al ordenamiento y racionalización de las importaciones. Asimismo, estas medidas se orientaron a estimular las exportaciones y racionalizar las importaciones para comprimir los dispendios de divisas en la forma de turismo al exterior, importaciones suntuarias y contrabando, y para mejorar -ampliando plazos y abatiendo tasas de interés- la estructura de la deuda

pública externa y el calendario de pagos de la misma.

Modernización del Sector Agrícola.

La solución de la crisis agrícola es uno de los objetivos principales que se fijó el Gobierno, ésto a través de la reasignación de la inversión pública - en favor de la agricultura, especialmente al sector tradicional. Por lo que se establecieron nuevas leyes tendientes a reglamentar la dotación de tierras de riego y el crédito en favor de las cooperativas y se aumentaron los precios de garantía de los productos agrícolas que habían estado congelados desde 1963.

Se planteó asimismo, un cambio dentro de la estrategia de la política agrícola, a través de la colectivización de la tierra y del trabajo dentro del sector ejidal. Existió el propósito de convertir al Ejido en "verdadera unidad productiva", de agrupar parcelas y establecer empresas cooperativas.

Racionalización del Desarrollo Industrial.

Teniendo la necesidad de innovación y eficiencia -- dentro de la actividad industrial, se planteó contar

con un desarrollo tecnológico autónomo que permitiera "generalizar el empleo de métodos más racionales en la producción de bienes y servicios" y que "mejore las técnicas que demanda la aceleración del progreso, para adoptarlas de acuerdo a nuestras necesidades, intensificando una capacidad científica propia".

En este sentido, la perspectiva de una política coordinada de desarrollo industrial y de absorción, - adaptación y generación de tecnología apuntó bastos alcances, en el corto plazo, la revisión programada del sistema de protección, que permitiera la introducción gradual de mayores elementos de competencia, era necesario no sólo desde el punto de vista del mejoramiento de la eficiencia de la planta productiva industrial, sino también desde el punto de vista de las exportaciones de manufacturas y el combate del contrabando. También a corto plazo, era indispensable establecer mecanismos que permitan una selección más adecuada de los bienes de capital y las tecnologías que impriman las empresas nacionales y que aseguren que las inversiones extranjeras directas realmente contribuyan a la incesante evolución de la tecnología y fabriquen artículos destinados a la exportación.

Esta nueva estrategia de desarrollo animada a resolver las necesidades actuales de la economía y orientada no sólo a asegurar el crecimiento a largo plazo, sino a corregir el rumbo y las prioridades del proceso de desarrollo mismo. Esta modificación de la estrategia económica general tuvo como objetivo central impulsar el país hacia una nueva fase de desarrollo en la que los beneficios del progreso económico se difundieran equitativamente.

2.2.1. El Gasto Público.

El gasto público constituye un elemento privilegiado de la política económica. Uno de los rasgos principales de la administración de Echeverría fue el reforzamiento del peso del Estado en la economía, mediante el aumento de su gasto y la acentuación de su presencia directa en ciertos sectores. Sin embargo, este reforzamiento del papel del Estado tiene su razón de ser en las exigencias coyunturales de la época.

Son exigencias estructurales en el sentido de que responden a una necesidad del modelo de desarrollo, que exige la intervención creciente del Estado en la producción. Representan exigencias coyunturales porque constituyen la tentativa de respuesta para

superar una doble crisis económica y política. En primer lugar, se requiere la intervención directa del Estado para superar ciertos estrangulamientos, - que son un obstáculo para el desarrollo económico, - en este caso se encuentran la agricultura, la infra estructura, la industria pesada y de bienes de capital, etc. En segundo lugar, el empobrecimiento relativo y la marginación de una parte creciente de la población, la falta de entendimiento de ciertas partes del bloque en el poder, fueron elementos que cuestionaron la legitimidad del Estado Mexicano. Pa ra hacer frente a estas exigencias el grupo gobernante presenta incrementos tanto en sus gastos de - acumulación, como de su legitimación.

En el cuadro No. 1, se observa la creciente evolución de los gastos del Sector Público, tanto en lo referente a sus gastos corrientes como a sus gastos de capital. (Ver cuadro No. 1).

De esta manera, la indicación del gobierno de Luis Echeverría Alvarez coincidió con la necesidad de mo dificar la orientación de la política financiera, pa ra hacer frente a sus crecientes gastos, el Estado trató de compartir con los otros sectores, a través de la política fiscal y sólo ante la imposibilidad de financiarse internamente se vió obligado a re-

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO BRUTO EJERCIDO DEL SECTOR PUBLICO

CONTROLADO PRESUPUESTALMENTE 1971-1976

(MILLONES DE PESOS)

CUADRO N°. 1

C O N C E P T O	1971	1972	1973	1974	1975	1976
TOTAL	121,331 (100.0)	148,768 (100.0)	204,033 (100.0)	276,438 (100.0)	400,650 (100.0)	483,126 (100.0)
GASTOS CORRIENTES	74,334 (61.3)	89,397 (60.1)	127,263 (62.4)	183,722 (66.4)	247,462 (61.8)	297,628 (61.6)
GASTOS DE CAPITAL	28,568 (23.5)	41,333 (27.8)	50,906 (24.9)	65,017 (23.5)	114,513 (28.6)	133,216 (27.6)
ADEFAS	2,079 (1.7)	2,156 (1.4)	3,228 (1.6)	2,655 (1.0)	3,796 (0.9)	7,671 (1.6)
AMORTIZACION	16,350 (13.5)	15,882 (10.7)	22,635 (11.1)	25,088 (9.1)	34,878 (8.7)	44,611 (9.2)

FUENTE: S.P.P. Información sobre el Gasto Público 1969 - 1978.

currir al endeudamiento externo para financiar sus programas de inversión. El gasto del Sector Público observa una tendencia de crecimiento durante 1971 -- 1976, totalmente ascendente. Por otra parte, destaca su creciente participación respecto al producto interno bruto, que en promedio durante este periodo fué -- de 33.7%; (Ver cuadro No. 2), destacando en su dis-- tribución por sectores la industria, el desarrollo -- social, los transportes y comunicaciones y la agri-- cultura para este momento el volumen de recursos eco-- nómicos que el Estado erogó en obras públicas, adqui-- siciones, salarios y subsidios a diversas activida-- des, así como el que se destinó a la producción de -- bienes y servicios, fueron considerados determinan-- tes para la orientación de la actividad económica y el más poderoso instrumento de distribución del in-- greso entre los sectores sociales y las regiones del país. Así, el gobierno de la República, asumió la -- responsabilidad de promover la actividad productiva, aumentando consistentemente sus erogaciones conforme a las prioridades del programa de desarrollo.

A lo largo del periodo sexenal Echeverrista, el gas-- to público ha aumentado su relación en porcentaje -- respecto al producto interno bruto. En 1971, el gasto público ejercido representaba el 26.8% del PIB, ha-- cía 1976, esta participación había aumentado hasta --

EL GASTO PUBLICO 1971-1976 Y SU DISTRIBUCION POR SECTORES

CUADRO N°. 2

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
PRODUCTO INTERNO BRUTO (Miles de millones de pesos)	452.4	512.3	619.6	813.7	988.3	1,228.0
GASTO PUBLICO FEDERAL (% del PIB)	26.8	29.0	32.9	34.0	40.0	39.6
DISTRIBUCION DEL GASTO POR SECTORES TOTAL (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
INDUSTRIAL:	36.5	34.6	35.2	33.7	35.3	34.2
Energéticos	31.9	29.4	27.0	25.2	27.0	26.5
Otros	4.6	5.2	8.2	8.5	8.3	7.7
DESARROLLO SOCIAL	24.7	25.5	21.9	23.2	21.3	23.5
Educación	7.8	7.9	7.4	7.5	7.8	8.8
Salud y Seguridad Social	13.9	13.3	11.6	12.9	9.9	12.1
Otros	3.0	4.3	2.9	2.8	3.6	2.6
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	12.0	12.2	11.6	9.5	8.8	8.9
AGROPECUARIOS Y PESQUERO	4.7	6.8	8.3	8.4	10.0	7.5
COMERCIO	4.5	3.9	4.9	7.5	7.7	6.2
RELACIONADOS CON LA ACTIVIDAD AGROP.	4.4	3.8	4.7	7.4	7.4	5.8
ADMINISTRACION, DEFENSA Y PODERES	17.5	16.7	17.9	17.5	16.6	19.4
TURISMO	0.1	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3

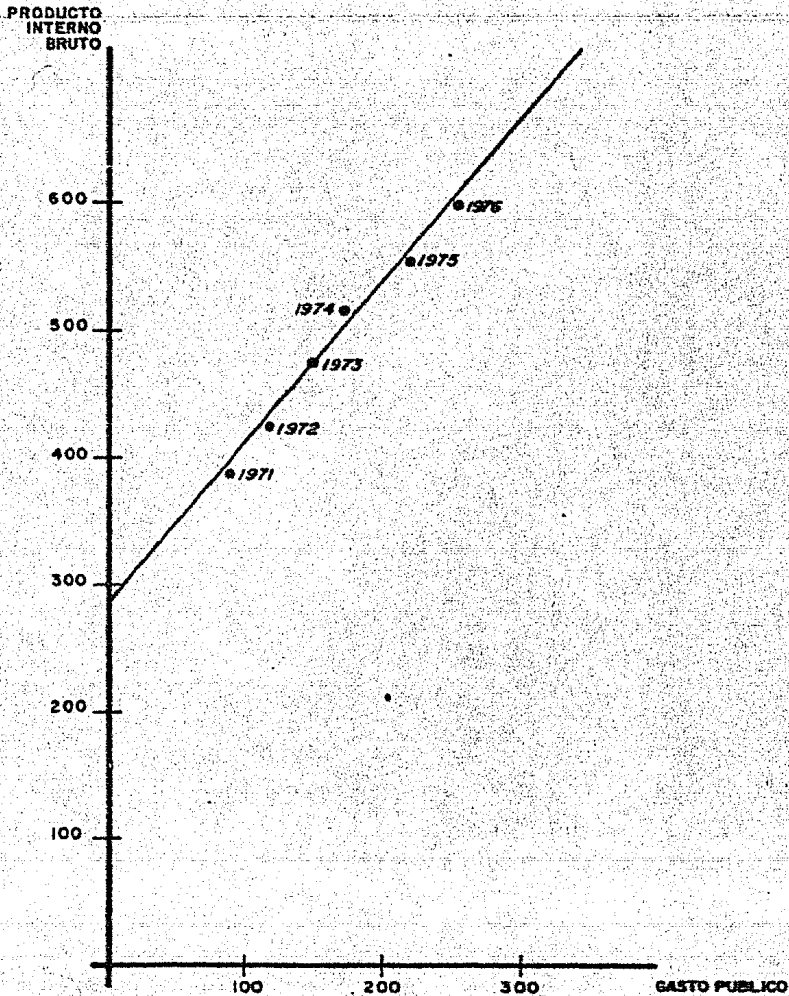
FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, Información Económica y Social.
Vol. I. Número 3. Octubre de 1977.

39.6%. La evolución del gasto público determina en forma sustancial el comportamiento del PIB. En la gráfica No. 1, la línea continua representa una función hipotética del PIB con relación al gasto público, construída a partir de datos reales, y los puntos la relación real entre ambos. La correspondencia entre el crecimiento del gasto y del PIB es evidente, la cercanía de los puntos a la línea continua demuestra una relación lineal muy estrecha entre las dos variables, al menos para el periodo considerado,

La inversión pública aumenta gradualmente, al pasar de 22,397 millones de pesos en 1971 a 108,611 millones en 1976. Por otra parte representa un porcentaje creciente de la inversión total; 27.4% en 1971; 34.0% en 1972; 39.4% en 1973; 37.3% en 1974; 43.2% en 1975 y 40.3% en 1976. En promedio para el periodo de 1971-1976, fué de 38.6%. (Ver cuadro No. 3).

Dos movimientos destacan de modo significativo en la distribución de la inversión pública. El primero es el considerable crecimiento de la parte destinada a la agricultura, por otra parte, la inversión pública destinada a la industria creció relativamente, sin embargo, este sector siguió siendo el más importante y dentro del mismo, la energía fué la principal rama de inversión.

RELACION GASTO PUBLICO - PRODUCTO INTERNO BRUTO



FUENTE: S. P. P.

MEXICO: INVERSION FIJA BRUTA DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO 1971-1976

(MILLONES DE PESOS)

CUADRO N°. 3

A Ñ O S	INVERSION TOTAL	INVERSION PRIVADA	INVERSION PUBLICA
1971	81,600	59,203	22,397
1972	97,800	64,502	33,298
1973	126,400	76,562	49,838
1974	173,600	108,783	64,817
1975	221,700	125,933	95,767
1976	269,500	160,889	108,611
1971-1976	970,600	595,872	374,728

FUENTE: Banco de México, S.A.
Subdirección de Inv. Económ. y Bancaria. 1976

Durante este periodo, la inversión pública federal -- realizada por objeto del gasto se dividió de la siguiente manera: al desarrollo industrial 14,602 millones de pesos, suma que representó el 38% del total; al renglón de comunicaciones y transportes 82,553 millones de pesos, con el 22%, al bienestar social - 73,190 millones de pesos con el 20%; al fomento agropecuario y desarrollo rural 63,626 millones de pesos, representando un 17%; a la administración y defensa - 11,030 millones de pesos, lo que significó más del 2% y por último el turismo con 3,627 millones de pesos, 1% del total.

La inversión pública federal realizada en el sexenio Echeverrista, asciende a 374 mil 728 millones de pesos cantidad que supera en casi tres veces a la del sexenio anterior.

2.2.2. Política Fiscal.

La modificación de la política fiscal debería permitir de acuerdo con el proyecto gubernamental el logro de dos objetivos:

1. El saneamiento de las finanzas públicas, al poner a disposición del gobierno recursos financieros suficientes para afrontar el aumento de los gastos exigidos por su política.

2. La redistribución del ingreso a posteriori a través de una reestructuración de impuestos y de las transferencias de seguridad social.

El gobierno durante 1971/1976, promovió un conjunto de reformas tributarias que le permitieron aumentar la carga fiscal (37.4% en el periodo). En materia de impuesto sobre la renta a las empresas, se tomaron medidas tendientes a perfeccionar la integración de la base del impuesto y evitar abusos en el renglón de deducciones que encubrieran la sustracción de utilidades o gastos y/o beneficios personales de sus accionistas.

Las reformas más importantes en materia de impuesto sobre la renta se llevaron a cabo en el sector de los ingresos de las personas físicas: Se elevó la tarifa afectando a las personas con ingresos de más de 150 -- mil pesos anuales, para llegar a un máximo de gravamen de 50% cuando los ingresos anuales excedieran de un millón y medio de pesos. Por otra parte el impuesto sobre la renta para ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles fué modificado para las empresas y personas físicas, se adoptaron medidas para mejorar la acumulación de ingresos personales constituidos por productos o rendimientos de capital y el tratamiento a los rendimientos de valores de renta fija y varia

ble fueron objeto de constantes revisiones, a efecto de incrementar el gravamen sobre estos ingresos.

En el impuesto federal sobre ingresos mercantiles, se elevó la tasa general del 3 al 4% y se establecieron tasas especiales con las que se afectó el consumo de sectores de la población con mayor capacidad económica.

En el Impuesto del Timbre, especialmente tratándose de operaciones por las que trasmite el dominio de bienes inmuebles, se empleó la escala progresiva que llegó a 8%. La tasa que afecta a los ingresos de Pemex fué aumentada y se creó un nuevo impuesto para el consumo de gasolina, así también llamados impuestos especiales (cerveza, tabaco, teléfono, etc.) fueron aumentados.

El cuadro No. 4, nos muestra los incrementos por fracciones de la Ley de Ingresos dentro de la recaudación bruta del Gobierno Federal, se observa que en el periodo 1971/1976, los principales incrementos se dan en -- los impuestos sobre ingresos mercantiles 62.2%, sobre la exportación 46.6% sobre la renta 39.1%, así como a la producción y comercio en 36.8% y 21.1% a la importación.

RECAUDACION BRUTA DEL GOBIERNO FEDERAL POR FRACCIONES DE LA LEY DE INGRESOS 1971-1976

(MILLONES DE PESOS)

CUADRO N.º. 4

	1971	1973	1973	1974	1975	1976
Total	44,655.2	53,341.0	70,134.4	96,977.2	133,357.9	167,109.5
Impto. s/la Renta	16,858.3	21,010.0	26,093.4	36,409.0	49,202.8	66,045.8
Impto. s/la Exportación	969.1	964.2	1,256.5	1,662.4	2,848.6	4,517.9
Impto. s/el Valor Agregado	--	--	--	--	--	--
Impto. a la Prod. y Comercio	9,035.5	10,805.7	12,910.0	19,756.6	31,472.7	33,295.2
Impto. s/la Importación	5,813.7	6,507.8	6,254.5	8,692.0	10,536.7	12,302.2
Impto. s/la Explotación	--	--	--	--	--	--
Impto. de Recursos Naturales	724.5	718.7	866.3	1,970.6	2,610.8	2,695.1
Impto. s/Ingresos Mercantiles	4,873.5	5,460.9	12,769.1	19,328.1	24,041.6	30,361.8
Impto. s/Erogaciones	694.4	770.9	898.9	1,274.5	1,583.5	1,949.4
Impto. s/Adquisición de Imbils.	--	--	--	--	--	--
Impto. s/Juegos Permitidos	235.9	257.6	275.1	302.3	366.2	439.1
Impto. s/Seguros	--	--	--	--	--	--
Impto. del Timbre	590.9	657.6	805.1	1,025.2	1,409.2	1,989.6
Impto. s/Migración	16.8	17.5	20.2	53.8	60.4	64.4
Impto. para Campañas Sanitarias	34.7	38.0	43.3	46.8	50.8	54.5
Impto. s/Primas a Inst. de Seg.	193.9	220.8	246.8	298.2	377.1	466.1
Impto. s/Herencias	0.6	0.8	0.6	0.6	0.5	0.7
Impto. no comprometidos en las - fracciones precedentes	6.9	1.7	2.3	5.7	2.0	0.8
Productos	1,101.5	1,263.5	1,327.7	1,529.6	2,270.6	2,767.7
Derechos	1,348.7	1,597.7	1,674.0	1,855.6	2,817.1	3,783.6
Aprochamientos	1,361.3	2,361.4	3,032.4	1,455.7	2,316.7	3,532.9
Ingresos de Capital	786.3	672.6	1,605.6	897.6	1,252.2	2,298.6
Fracciones de aplicar	8.7	13.6	52.6	412.9	138.5	615.0

FUENTE: S.H.C.P., Cuenta de la Hacienda Pública Federal. 1971-1976
S.P.P., Cuenta de la Hacienda Pública Federal. 1976.

En efecto el Gobierno implementó un conjunto de reformas que permitieron incrementar considerablemente la porción del PIB representada por la carga fiscal de 14.4% en 1971 y 18.6% en 1976, sin embargo, pese a su aumento sustancial, estas reformas no fueron suficientes para impedir el incremento del déficit público, asimismo al descansar principalmente en los impuestos indirectos afectaron el índice general de la economía, recayendo la carga fiscal en forma desproporcionada sobre las clases media y popular.

El conjunto de estas reformas significó un aumento en la participación de los impuestos indirectos en el total, que pasa de 35 a 43.6% agravando así la desigualdad de la carga fiscal. La parte del impuesto sobre la renta permanece estable, en cerca del 41% del total. Sin embargo, en total, la parte de los gastos del Sector Federal financiada por los impuestos también permanece estable alrededor del 32 y 33%.

Estas reformas también tuvieron un alcance muy limitado, en efecto, aparte de que no evitaron que se agravara el déficit del Estado, en términos absolutos, su peso, que fué soportado por las clases medias, no llegó a transformar la política tributaria en un instrumento eficaz para la redistribución del ingreso. En tales condiciones, la política fiscal del Gobierno no

tuvo ninguna posibilidad de llegar a sanear las finanzas públicas, ni de convertirse en un instrumento de redistribución.

2.2.3. Política Monetaria.

Durante este periodo, las autoridades monetarias mexicanas expresaron su preocupación por el aumento del déficit fiscal, cuyo financiamiento requirió fuertes incrementos en la base monetaria, e intentaron compensar sus efectos inflacionarios a través de elevaciones importantes del depósito obligatorio de encaje legal y el establecimiento de convenios especiales con la banca del País. (Ver cuadro No. 5).

Al inicio del sexenio, el financiamiento interno al sector público no fué por una fuerte expansión monetaria, ya que se efectuó con recursos no inflacionarios del encaje legal. La política monetaria y crediticia de 1971 auxiliada por el fortalecimiento y el establecimiento de fideicomisos de fomento, se esforzó por canalizar mayores volúmenes de recursos a las actividades consideradas prioritarias por el Gobierno Federal.

Los años de 1972/1975 se caracterizaron por una política constante de expansión. En estos cuatro años se

BASE MONETARIA 1971-1976
(MILES DE MILLONES DE PESOS)

CUADRO N^o. 5

<u>AÑO</u>	<u>TOTAL</u>	<u>BILLETES Y MONEDA MET. EN PODER DEL PUBLICO</u>	<u>RESERVA BANCARIA</u>
1971	68.3	21.8	46.5
1972	81.8	26.8	55.0
1973	99.4	34.2	65.2
1974	127.6	42.7	84.9
1975	170.7	52.3	118.4
1976	221.4	79.9	141.5

FUENTE: Banco de México.- Indicadores de Moneda y Banca. 1971-1976.

optó por un proceso más expansionario que el de los años anteriores para resolver necesidades sociales y de infraestructura acumulada. El instrumento principal de esta política fué el gasto público, cuyo creciente déficit fué financiado, en buena medida, con recursos primarios del Banco de México y del exterior. Los consecuentes aumentos en la base monetaria reforzaron primero (1972/1973) y amortiguaron después (1975) el efecto interno de las fluctuaciones en la actividad económica internacional.

La política de freno y arranque iniciada en 1971 completaba su ciclo en 1976. A la política monetaria -- contraccionista se unió, a finales de 1975, una política de gasto también contraccionista, para esta fecha era ya evidente que la economía mexicana se perfilaba por el camino de una fuerte recesión económica.

Así a principios de 1976, las autoridades monetarias delimitaron un proceso de contracción de los recursos del sistema bancario privado y una fuerte y constante fuga de capital hacia el exterior. La salida de capital y la consecuente presión especulativa contra el tipo de cambio hicieron que la política contraccionista se recrudeciera. La consecuencia final de este fenómeno económico representó el fin de veintidos años de estabilidad cambiaria, al adoptarse la flotación -

de la moneda mexicana.

2.2.4. Política Petrolera.

La producción del petróleo en México, a partir de los setenta se destinaba básicamente al mercado interno ya que las transacciones con el exterior eran marginales, así el país comienza la década siendo un importador neto de petróleo y sus derivados, con un creciente déficit que se agravó en 1973 cuando la OPEP inició una política de aumento de los precios del petróleo. Para 1974 esta situación llega a su clímax, pues el déficit del comercio internacional de Pemex fué entonces de - - 3,600 millones de pesos, ésto significó más de cinco veces que en 1970.

Para 1970 existe en México, la necesidad de importar productos petroleros de 1971 a 1972 el déficit de la balanza petrolera aumentó de 614 millones de pesos a 1,094 millones y para 1973 ésta llega a 3,155 millones de pesos (Ver cuadro No. 6). La producción nacional de crudo, gas y productos petroquímicos, de 1971 a 1973 crece en 8%, 5% y 26%, pese a estos relativos incrementos persiste la creciente necesidad de importación.

Ante el alza de un 366% del precio internacional del barril de petróleo en 1974, (de 2.48 a 11.56 Dólares),

BALANZA PETROLERA 1971-1976.

(MILLONES DE PESOS)

CUADRO N°. 6

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<u>EXPORTACIONES</u>						
PETROLEO CRUDO	--	--	--	773	5,490	6,795
PRODUCTOS PETROLIFEROS	339	268	388	775	317	199
PRODUCTOS PETROQUIMICOS	48	35	59	119	54	9
GAS NATURAL	46	19	4	1	--	--
T O T A L	433	322	451	1,668	5,861	7,003
<u>IMPORTACIONES</u>						
CAMPOS	24	401	1,129	994	--	--
PRODUCTOS PETROLIFEROS	860	780	2,177	3,399	2,820	1,757
PRODUCTOS PETROQUIMICOS	163	235	300	932	712	1,659
T O T A L	1,047	1,416	3,606	5,325	3,532	3,415
SALDO	- 614	- 1,094	- 3,155	- 3,657	2,329	3,588

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.

Petróleos Mexicanos se vió ante la imposibilidad de seguir importando y se enfrenta a la necesidad de expandir su programa de producción.

Desde mediados del Gobierno del Presidente Echeverría se sabía la existencia de grandes e importantes depósitos petrolíferos en el sureste (Tabasco, Chiapas y en la zona de Campeche en el Golfo de México). El aumento del precio internacional del petróleo en 1973 hizo rentable la perforación a profundidades hasta ese momento antieconómicas.

Hasta 1973 las reservas petroleras de México venían disminuyendo pero a partir de 1974 empezaron a aumentar. De 1975 a 1976 las reservas probadas aumentaron de 6,338 millones a 11,160 millones de barriles. (Ver cuadro No. 7).

Así de 1974 a 1976, la producción nacional de crudo, gas y productos petroquímicos crece en 37, 5 y 15% respectivamente, mostrando los años punta del periodo, estos incrementos fueron posibles gracias a las inversiones públicas masivas, (6.5% promedio) que permitieron a México invertir su posición de importador de crudo (1971-74) a la de país exportador (1975/76) con un promedio anual de exportaciones de 34,426 barriles. (Gráfica No. 2).

ESTADÍSTICAS BÁSICAS DEL PETRÓLEO 1971-1976

CUADRO N.º. 7

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Reservas probadas (Millones de barriles)	5,428	5,388	5,432	5,773	6,638	11,160
Producción de petróleo crudo	177,273	185,011	191,482	238,271	294,254	327,285
Producción de petróleo crudo p/dfa ^{a/}	486	507	525	653	806	897
Exportación de petróleo crudo p/año ^{a/}	n.d.	n.d.	n.d.	5,804	34,382	34,470
Exportación de petróleo crudo p/dfa ^{a/}	n.d.	n.d.	n.d.	16	94	94
Producción gas natural ^{b/}	18,220	18,694	19,114	20,792	22,273	21,875
Exportación de gas licuado	3,006	1,453	301	62	--	--
Producción de productos refinados ^{a/}	177,720	193,412	206,109	234,264	240,910	268,312
Producción de productos petroquímicos (Miles de toneladas)	2,095	2,320	2,650	2,978	3,635	3,946
Número de pozos perforados	516	431	422	409	353	336
Productivos	352	260	273	265	225	225
No productivos	164	171	149	144	128	111
Ventas totales de PEMEX ^{c/}	14,568	14,980	18,483	32,333	38,949	45,394
Valor de las exportaciones ^{c/}	433	322	451	1,668	5,861	7,003
Precios promedio del año (Dls. por barril)	2.08	2.48	11.56	11.16	11.16	12.57
Participación dentro de la Inversión Fija Bruta Nacional	6.5	6.4	6.1	5.9	6.6	7.9

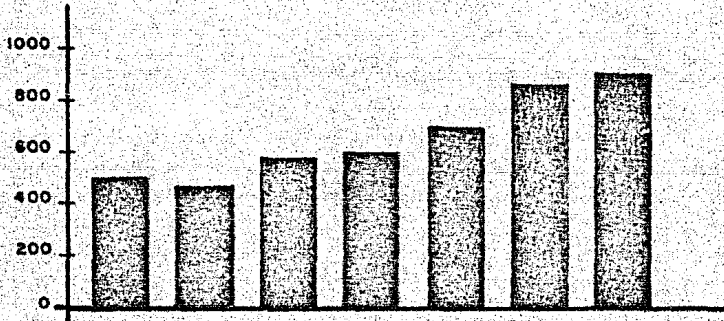
^{a/} Miles de barriles

^{b/} Miles de metros cúbicos

^{c/} Millones de pesos

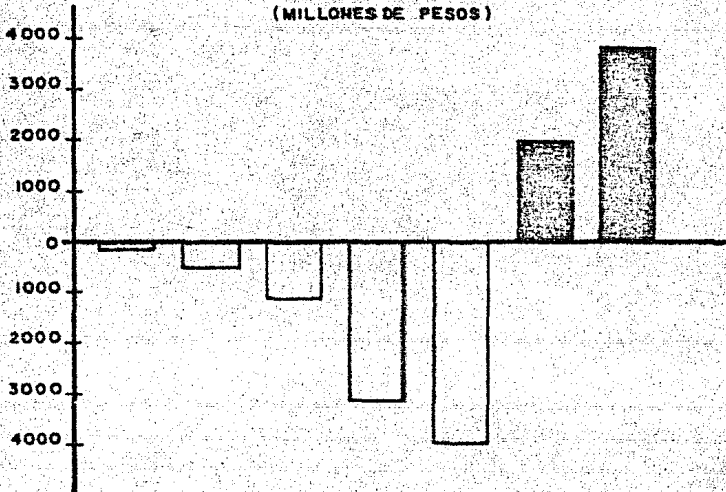
FUENTE: S.P.P., la Industria Petrolera en México, 1979.

PRODUCCION DE PETROLEO CRUDO POR DIA (MILES DE BARRILES)



1970 71 72 73 74 75 76

SALDO DE LA BALANZA PETROLERA (MILLONES DE PESOS)



FUENTE: S.P.P.

Pese a la importancia de dicha rama industrial, ésta no permitió a Luis Echeverría generar en el corto plazo las divisas y los medios fiscales para restablecer cierto equilibrio externo y moderar el endeudamiento externo, ya para este momento muy avanzado.

2.2.5. Financiamiento del Déficit Público.

Para financiar el crecimiento del gasto público, el Gobierno recurrió al déficit público creciente. El cual se agravó al pasar de 13,200 millones de pesos en 1971 a 124,000 millones de pesos en 1976.

El financiamiento interno representó el 73% del déficit en 1971, respondiendo cada vez menos a las necesidades financieras del Gobierno; debiéndose recurrir al endeudamiento externo, que en 1976 representaba el 67% del déficit público, convirtiéndose éste en la fuente principal de financiamiento del Estado, acentuándose con ello la dependencia del exterior.

En lo referente al financiamiento interno, en 1975 el Gobierno Federal absorbió el 41% del financiamiento total otorgado por el sistema bancario, mientras que al principio del sexenio absorbió únicamente el 24%. Si añadimos las empresas públicas, el porcentaje podría estimarse en 48.6% en 1975. (Ver cuadro No. 8).

DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y SU FINANCIAMIENTO 1971-1976

(MILLONES DE PESOS)

CUADRO N° 8

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
DEFICIT	11,429	22 319	36,511	55,189	74,243	101,300
DEUDA ORG. FINAN.	1,758	3,892	8,577	11,481	16,759	22,700
FINAN. TOTAL	13,187	26,212	45,088	66,670	91,001	124,000
	9,687	20,412	20,888	31,870	53,000	40,900
INTERNO	(73%)	(78%)	(46%)	(48%)	(58%)	(33%)
EXTERNO	3,500	5,800	24,200	34,800	38,000	83,100
	(27%)	(22%)	(54%)	(52%)	(42%)	(67%)

FUENTE: Banco de México. 1977

El financiamiento interno del déficit se realizó fundamentalmente por la vía del encaje legal obligatorio, el cual tuvo ciertos límites, impuestos por la capacidad de captación del sistema bancario y por las necesidades del sector privado. Así, el Estado Mexicano, se vio obligado a recurrir a un endeudamiento externo desmedido para cubrir su déficit. La deuda pública - externa total pasó de 4,500 millones de dólares en -- 1970 a 19,600 millones de dólares en 1976.

En la medida en que el país recurrió al endeudamiento externo, en igual medida redujo su autonomía frente a los centros financieros internacionales. Hasta 1975 el Gobierno pudo mantener su coeficiente de solvencia, servicio total de la deuda con respecto a las exportaciones totales de bienes y servicios por debajo del -- 25% que es el límite de la capacidad de endeudamiento aceptado generalmente por los acreedores internacionales. Para 1976, se hace necesario una renegociación de los términos de la deuda.

Respecto a la inversión extranjera directa, ésta comienza a jugar un papel importante como fuente de divisas, y como factor dinámico en la industrialización desde mediados de los años cincuentas, siendo de manera predominante el capital norteamericano el que ha -- ingresado hacia las actividades más dinámicas del apg

SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA Y COEFICIENTES DE SOLVENCIA 1971-1976

(MILLONES DE DOLARES)

CUADRO N°. 9

AÑO	AMORTIZACIONES	INTERESES	SERVICIO TOTAL	EXPORTACIONES	COEFICIENTE DE SOLVENCIA
1971	455.0	236.8	691.8	3,167.1	0.22
1972	504.5	261.8	766.3	3,800.6	0.20
1973	845.3	378.5	1,223.8	4,828.3	0.25
1974	561.0	588.5	1,149.5	6,342.5	0.18
1975	805.6	850.9	1,656.5	6,303.3	0.26
1976	1,104.9	1,057.6	2,162.5	6,971.4	0.31

FUENTE: Balanza de Pagos. Banco de México, S.A. 1977

rato productivo nacional, sin embargo, en la década - de los setentas, la participación de la inversión ex- tranjera como mecanismo de financiamiento del déficit disminuyó considerablemente, mientras que en 1970 - - aportaba casi 40% de los ingresos netos de capital a largo plazo, para 1976, su aportación fué menor al -- 10%.

La estructura de la inversión extranjera en los secto- res, en cambio no se ha modificado. El capital norte- americano sigue participando de manera mayoritaria -- (80%) en el total de la inversión extranjera estable- cida en el país. Estos flujos se canalizaron, hacia las ramas productoras de bienes de consumo duradero, el comercio y, en menor medida, a las ramas producto- ras de materias primas, especialmente la minería.

Asimismo, los flujos anuales de inversión extranjera directa, experimentaron un descenso relativo, mien- - tras que, los egresos anuales de divisas, por utili- - dades, intereses y regalías de estas empresas se in- - crementaron considerablemente.

La contribución de la inversión extranjera directa al financiamiento del desequilibrio perdió dinamismo y - relevancia, convirtiéndose más bien en una presión -- que fué en aumento sobre el mismo desequilibrio, de -

esta manera, para el sector externo de la economía nacional la inversión extranjera más que fuente de financiamiento es generadora del desequilibrio de divisas.

2.3. Consecuencias de la Política Económica Implementada por el Estado Mexicano 1970 - 1976.

2.3.1. Panorama General.

La política económica del periodo Echeverrista funcionó en los hechos como una política de profundización de la crisis aún cuando sus propósitos fueran otros. Su acción contribuyó a ampliar los desequilibrios financieros. Estas acciones, que se podrían resumir en la dinamización del gasto público operada en 1972, 1974 y 1975, al no lograr sus objetivos manifiestos y al vincularse a la crisis financiera de 1976, fueron condicionantes para apoyar el argumento estabilizador-contraccionista, finalmente adoptado como política explícita del Gobierno a partir de la devaluación del peso y de la firma del Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional en septiembre de 1976.

El creciente gasto público federal, de este periodo, no fué acompañado de las medidas necesarias de financiamiento que le dieran una base firme y sólida, ca-

be destacar que durante este periodo el gobierno pro
movió un conjunto de reformas tributarias que le per
mitieron aumentar la carga fiscal, sin embargo, la -
suma de estas reformas no constituyó una reforma fi
scal a fondo.

Por otra parte, el recurrir al aumento desmedido de
la base monetaria, generó graves consecuencias en la
estabilidad cambiaria y en el índice de precios al -
consumidor. Por lo que toca a la captación del sis-
tema bancario mexicano y a la canalización de sus --
flujos para financiar el déficit del sector público,
mostraron incapacidad real y efectiva para lograrlo.
De esta manera, la política monetaria y crediticia -
no fué la principal y única fuente de financiamiento
del desarrollo en este periodo.

En estas condiciones la política de gasto público en
tró en franca contradicción con la de financiamiento
interno, por lo que se recurrió necesariamente al en
deudamiento con el exterior, reduciendo aún más la -
autonomía del país frente a sus acreedores interna--
cionales.

La política económica también incursionó alrededor -
de los problemas económicos estructurales, cuyo ori-
gen arrancaba en el periodo del desarrollo estabili-

lizador, pese su limitada acción, soportó el peso financiero de sus reformas.

Dentro del sector agrícola, al inicio de la década de los setentas se observa un estado de crisis y abandono, nacido del modelo de desarrollo implementado hasta 1970; entre las causas directamente identificables, encontramos el estancamiento de los precios agrícolas a partir de 1963, que trajo un deterioro de los términos de intercambio del sector. Este suceso ocasionó una tendencia a la baja de la tasa de rentabilidad y de la inversión pública y privada, no obstante que se destinaron importantes flujos al fomento agropecuario y desarrollo rural (17% del total en el sexenio), éstos se dedicaron de manera prioritaria a la industria y a la infraestructura ligada a ese sector. Tal situación se agravó en 1972/1973, debido a las desastrosas condiciones climatológicas.

Para 1974 la balanza comercial mostró una tendencia descendente hasta mostrar un saldo negativo. Debido principalmente a que la crisis agrícola afectó la producción de alimentos básicos (maíz, frijol, etc.) repercutiendo en la autosuficiencia alimentaria. Esta crisis significó que la agricultura mexicana no pudiese cumplir a satisfacción las funciones que tra

dicionalmente el sistema económico le asignaba: Producción de alimentos a la población, abastecimiento de materias primas a la industria, generación de excedentes agrícolas para la exportación y transferencia de capital a otras ramas de la economía.

La solución de la crisis agrícola fué uno de los objetivos principales que se habfa fijado el gobierno "modernizar el sector agrícola", así paralelamente a la resignación de la inversión pública en favor de la agricultura, se implementaron varias leyes tendientes a reglamentar la dotación de tierras de riego y el crédito en favor de cooperativas.

Referente a lo anterior C. Gribomont nos dice "Hay que destacar que los primeros intentos de colectivización de la tierra y el trabajo en el sector ejidal formó parte de la solución que se trata de dar a la crisis. Así se propuso crear 7,000 ejidos colectivos de 1971 a 1975 de los cuales, en 1976 sólo funcionaban 850 y 4,000 habfan iniciado su proceso de organización, es decir, que este nuevo sector es marginal con respecto a los otros sectores de la agricultura y que la modernización de la estrategia en política agrícola fué sobre todo ideológica más que real". ^{16/}

Así el gobierno soportó el peso financiero de las re formas así como las consecuencias de la política - - agrícola. Sin embargo, no fué posible vislumbrar be neficios a corto plazo porque la crisis no pudo ser superada desde el punto de vista económico.

En el período analizado se observa un incremento de la participación del sector industrial en la estruc tura del PIB, así como el fortalecimiento del sector manufacturero controlado por el capital privado; na cional y extranjero a pesar de la contracción de la inversión privada en el mismo período. La estructu ra del aparato productivo expresa los niveles de in dustrialización alcanzados, que en el caso de México, son la resultante de un proceso subordinado a la - - planta industria de los grandes países capitalistas.

"La estructura del aparato productivo de México cons tituye el resultado del proceso histórico; de la ten dencia de la división social del trabajo y de la dis tribución de las fuerzas productivas por ramas y sec tores de la actividad económica".^{17/}

La reorganización de las transacciones internaciona les y racionalización del desarrollo industrial cons tituyen dos de los objetivos principales que se fijó

^{17/} López Díaz, P. Capitalismo y Crisis en México, pp. 22.

la nueva Administración en 1970. En relación a la balanza de pagos se originó una fuerte rigidez de la estructura de las importaciones y déficit crecientes, tanto comerciales como corrientes, sólo la acción cada vez más estrecha con el capital extranjero y el recurso sistemático al endeudamiento externo permitió al Estado Mexicano y a las clases dominantes la continuación de la acumulación sobre la base de este modelo. Sin embargo, estos dos factores fortalecieron a largo plazo las presiones sobre la balanza de pagos, el problema de las divisas se ligó directamente al proceso de acumulación a través de las importaciones necesarias de bienes de equipo; el déficit comercial se convirtió así, desde su punto de vista, en la contradicción principal.

2.3.2. Desestabilización de la Economía Nacional.

Los Estados Unidos en complicidad con los campos más reaccionarios del empresariado mexicano establecieron un enfrentamiento con el Estado, que se concretó en una escalada de precios y en una retracción violenta de la inversión privada, ante lo cual el gobierno reaccionó elevando la inversión y el gasto público - apoyado en una política de endeudamiento acelerado. La deuda pública externa casi se quintuplicó de 1970 a 1976 al pasar de 4 mil a casi 20 mil millones de -

dólares y en términos de pesos pasó de 50 mil a 460 mil millones en el periodo.

Al retraimiento de las inversiones privadas, siguieron los rumores y una creciente desconfianza, así como el inicio de una fuga masiva de capitales que al amparo de una irrestricta libertad cambiaria se agudizó durante 1975 y la primera mitad de 1976 hasta llegar a una cifra de 5 millones de dólares, equivalente a dos veces las reservas monetarias totales, primarias y secundarias, del país para ese tiempo.

La fuga de capitales, que había comenzado desde 1973, mostró a principios de 1976 una creciente aceleración ante la cual, la banca enfrentó una visible contracción de los recursos que capta, a fin de enfrentar ambas tendencias, en marzo de 1976, el Banco de México autorizó en todo el país la apertura de depósitos en dólares hasta por un 10% del pasivo exigible a las instituciones de depósito y financieras nacionales. La consecuencia de esta acción, llevó a una reconversión de pasivos en moneda nacional a pasivos en dólares.

Referente a lo anterior Carlos Tello nos dice "La introducción de márgenes de captación en dólares para residentes en la República sirvió principalmente pa--

paliar los síntomas de la enfermedad, pero no fué de ninguna manera una solución para contener la desintermediación financiera, la especulación interna, la fuga de capitales y la incertidumbre cambiaria".^{18/}

Por otra parte, la Banca Internacional que hasta principios de 1976 había manifestado una confianza ilimitada en la solvencia de nuestro país, empezó a cerrar repentinamente las válvulas del crédito, con lo cual el Gobierno Mexicano se encontró en un callejón sin salida, pues los vencimientos de la excesiva deuda a corto y largo plazo sólo podían ser cubiertos con la contratación de nuevos créditos (cerca de 5 mil millones de dólares sólo para el pago de pasivos). Bajo la presión bancaria y ante la perspectiva de declararse insolvente y decretar una moratoria en el pago de la deuda, el gobierno devaluó estrepitosamente el peso el 31 de agosto de 1976.

La Banca Internacional aún después de la devaluación de la moneda, se rehusaba a prestar nuevamente a México, no sin antes obtener el aval del Fondo Monetario Internacional, por lo que se firmó un convenio trianual con este organismo. "Se mataban así tres pájaros con una sola pedrada: Se obtuvieron hidro--

^{18/} Tello Macías, C. La Política Económica en México, 1970-1976. pp. 138.

carburos (petróleo y gas), se escarmentó al tercermundismo populista y se controló totalmente la política económica del nuevo régimen". ^{19/}

2.3.3. Causas de la Devaluación en México.

Durante los últimos meses de 1976, se manifestaron con gran fuerza las contradicciones de la estructura económica, que tienen su origen a mediados de los años sesenta, colocando a la economía mexicana en uno de los momentos más críticos de su historia.

Para encontrar las causas que conllevaron a la devaluación del peso en México, encontramos factores estructurales y otros de orden coyuntural. Entre los primeros destacan los ocasionados por el patrón de acumulación implementando en las últimas décadas en nuestro país. El creciente gasto público canalizado en inversiones, en infraestructura, la política tributaria, de subsidio, crediticia, salarial y de protección de mercado tendiente a crear la infraestructura y estímulos suficientes para el desarrollo del sector industrial, condicionaron que el Estado Mexicano tuviese déficits presupuestales cada vez mayores y que recurriera al endeudamiento interno y ex-

^{19/} Márquez Ayala, D. Investigación Económica # 150. F.E. UNAM, 1979, pp. 397.

terno para su financiamiento, en la industria la tasa de crecimiento de las importaciones creció casi siempre en mayor proporción que las exportaciones, lo que provocó graves déficits en la balanza comercial, siendo éstos financiados por endeudamiento externo. El atraso y el abandono del sector agrícola provocó la disminución de las exportaciones agropecuarias y el incremento de las importaciones, viéndose agudizado el déficit comercial externo.

El déficit comercial y de la balanza de pagos se -- vieron incrementados por las remesas de utilidades y pago de tecnología que las empresas multinacionales hacen a su país de origen.

"El endeudamiento externo que contribuyó a financiar en parte los gastos e inversiones públicas, así como el déficit comercial, se tradujo en altos pagos de -- amortizaciones e intereses que generaron un proceso de descapitalización de la economía, por lo que el -- Estado tuvo que incrementar dicho endeudamiento para contrarrestar el efecto negativo del pago de amortizaciones e intereses, ocasionando un círculo vicioso acumulativo que llevó a una mayor dependencia financiera externa". 20/

Entre los factores de orden coyuntural, ubicamos -- los ocasionados por el seguimiento de una política económica que estuvo dirigida a contrarrestar los -- desequilibrios arriba descritos. En el periodo se -- implementó una política de fomento a exportaciones cuyo resultado no fué el esperado para disminuir el déficit comercial; lo mismo sucedió con el incentivo al turismo; el ingreso de divisas por concepto -- de turismo extranjero al país y por concepto de -- transacciones fronterizas creció en menor ritmo que los gastos en divisas que por los mismos conceptos los mexicanos hicieron en el extranjero.

El proceso inflacionario que vivió el país alteró -- gravemente el patrón de consumo de la población, redujo el poder adquisitivo y por tanto la demanda de bienes, sobretodo de consumo duradero.

Debido a la falta de sectores productivos "renta- - bles" la inversión privada disminuyó su ritmo de -- crecimiento propiciando así una salida de capitales al extranjero, agravando los problemas de descapitalización de la economía mexicana.

La presión a que fué sometido el peso, obligó en -- sus momentos de mayor tensión, a restringir la compra-venta de divisas por medio del sistema bancario

abierto y reducir estas transacciones únicamente a las casas de bolsa. La dolarización de la economía y el régimen de libre cambio de divisas probaron -- así su incompatibilidad para mantener en niveles -- controlables la paridad.

La contracción de la inversión monopolista prosiguió a ritmos acelerados, declinó aún más la producción en la industria extractiva y de transformación y se mantuvo a bajos niveles la industria de la -- construcción, el desempleo creció en gran medida y el deterioro de los salarios abatió el consumo de -- la población. Estas tendencias fueron agudizadas -- por los efectos de la recesión norteamericana de -- 1974/1975, sobre la dinámica de las exportaciones y el creciente flujo de capitales con carácter especu-- lativo, así como la salida de divisas.

"Desde el punto de vista coyuntural, fué el ajuste devaluatorio el que marcó una nueva fase en las formas de asociación del Estado con el capital privado, al servir de punto de partida para un reordenamiento de las tendencias en la acumulación del sector -- monopolizado de la economía, ligado al capital ex-- tranjero, y al imponer un límite temporal al gasto público deficitario como un medio para reforzar el enlace orgánico entre el capital estatal y el capi-

tal monopolista". 21/

Posteriormente a la devaluación de la moneda, el país entra al terreno de la flotación en su tipo de cambio a efecto de mantener la libertad cambiaria, se estableció un mecanismo de flotación controlada por el Banco de México, mediante la cual el peso teóricamente estaría fluctuando dentro de los rangos preestablecidos, y en caso de excesivas demandas el Banco de México podría intervenir modificando la tasa de cambio a conveniencia.

Para este momento el Gobierno Federal establece una serie de medidas que acompañan a la flotación del peso:

- El control de déficit público.
- La protección del poder de compra de las clases populares.
- La recuperación y el mantenimiento de la competitividad de las exportaciones al igual que la lucha contra la inflación interna.
- La protección de la estructura financiera de la empresa.
- La regulación del crecimiento del crédito.

21/ La Coyuntura Económica. D.E.S.F.E. en: Cap. y Crisis en México, pp. 149.

Curiosamente estas medidas estuvieron acordes a las "recomendadas" por el Fondo Monetario Internacional.

2.3.4. Comportamiento del Sector Externo.

Dentro de la política comercial de reducción de importaciones e incremento a las exportaciones puesta en marcha por el nuevo Gobierno a fines de 1970, y pese a las medidas tomadas (control de importaciones, estímulos y apoyos a la exportación, etc.), el déficit comercial anual después de 1974, creció rápidamente.

Para 1971 tanto las importaciones como las exportaciones se redujeron. A partir de 1972, las importaciones crecen a un ritmo impresionante, a tal grado que en 1975, el déficit se había duplicado. Para 1976, se logra reducir el déficit comercial en cerca de 1,000 millones de dólares.

Por otra parte, durante los años 1972/1974 es cuando se verifica la más alta tasa de aumento de las exportaciones. Para 1975 nuevamente se estancan coincidiendo con el periodo de recesión de Estados Unidos, 1976 marca un nuevo reavunte que fué generado por las repercusiones inmediatas de la devaluación.

El desequilibrio externo de la economía mexicana -- existe desde la década de los sesentas, sin embargo, en los últimos años 1970/1976, alcanzó magnitudes -- considerables, al elevarse el déficit de balanza co -- mercial de 890,0 millones de dólares en 1971 a -- -- 3,722 millones de dólares. (Ver cuadro No. 10).

La causa estructural que explica el origen del dese -- quilibrio externo radica en la estrategia de creci -- miento, y en las políticas tradicionales de indus -- trialización, de sustitución de importaciones que -- han caracterizado el desarrollo de México en las úl -- timas tres décadas. Este fenómeno se presenta por -- varias razones:

- 1) El carácter permanente y discriminatorio del pro -- teccionismo provocó una asignación ineficiente de los recursos tanto entre los sectores de la economía, como dentro del propio sector indus -- trial.
- 2) La política tradicional de sustitución de impor -- taciones que garantiza mercados cautivos y ma -- yor rentabilidad para la inversión en el merca -- do interno ha frenado el crecimiento de las ex -- portaciones.

BALANZA COMERCIAL DE MEXICO 1971 - 1976

(MILLONES DE DOLARES)

CUADRO N^o. 10

<u>AÑO</u>	<u>EXPORTACIONES</u>	<u>IMPORTACIONES</u>	<u>DIFERENCIA</u>
1971	1,363.4	2,254.0	- 890.6
1972	1,665.3	2,717.9	- 1,052.6
1973	2,063.2	3,812.7	- 1,749.5
1974	2,820.9	6,068.7	- 3,247.8
1975	2,858.6	6,580.2	- 3,721.6
1976	3,297.8	6,029.6	- 2,731.8

FUENTE: Banco de México, S.A. y
Rev. Comercio Exterior, marzo, 1977.

- 3) Las importaciones continuaron creciendo durante el periodo 1970/1975, a pesar de que estuvieron bajo cierto control, hizo falta un sistema que estableciera cuotas fijas al importador.

La continuación del modelo tradicional de sustitución de importaciones en el primer sexenio de los años setentas, significó finalmente, frenar el mismo proceso de sustitución de importaciones y de fomento a las exportaciones.

Entre las causas coyunturales que explican la agudización del desequilibrio externo, se encontraron: - El desequilibrio de precios o sobrevaluación de la tasa de cambio y la recesión inflacionaria mundial en el periodo 1973/1976.

La sobrevaluación de la tasa de cambio ocurrió a través de un aumento mayor en los precios y costos internos respecto de los internacionales, manteniéndose constantes la tasa de cambio y las tarifas y subsidios al comercio exterior, lo que incidió en un crecimiento acelerado de las importaciones y en freno a las exportaciones.

Según estimaciones de René Villarreal "La sobrevaluación de la tasa de cambio fué de 42% en 1976, lo

que significó que las importaciones recibían un subsidio amplio al abaratare el precio real del dólar. Por otra parte, las exportaciones recibieron un impuesto similar al recibir por cada dólar exportado ya no 12.50 pesos reales sino 8.80". 22/

Por otra parte, la recesión inflacionaria de la economía mundial en el periodo 1973/1976, sin duda tuvo un impacto en el deterioro de la balanza comercial de México: por una parte la inflación internacional significó recibir la misma cantidad de importaciones a precios mayores y por otra la recesión mundial significó una contracción de la demanda externa por nuestras exportaciones.

El desequilibrio de la balanza de pagos es, la manifestación de un proceso de desajuste entre el crecimiento económico y el comercio exterior.

2.3.5. Evolución de la Deuda Pública Externa.

Entre las principales tendencias de la deuda pública externa en los últimos años resaltó en primer lugar, su notable incremento al pasar de 4,545.8 millones en 1971 a 19,600.2 millones de dólares en 1976. (Ver cuadro No. 11).

22/ Villarreal, René. El Comercio Exterior en México, T.I. pp. 23.

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO 1971-1976

(MILLONES DE DOLARES)

CUADRO N°. 11

C O N C E P T O	1971	1972	1973	1974	1975	1976
DEUDA TOTAL	4,545.8	5,064.6	7,070.4	9,975.0	14,266.4	19,600.2
A PLAZO MAYOR DE UN AÑO	3,554.4	4,322.2	5,731.8	7,980.8	11,612.0	15,923.4
A PLAZO MENOR DE UN AÑO	991.4	742.4	1,338.6	1,994.2	2,654.4	3,676.8

-101-

FUENTE: S.H.C.P. - Dirección General de Crédito Público, 1977

En segundo lugar, se presentó una marcada tendencia a la "privatización", la explicación de este fenómeno se debió a que su obtención no exigió sujetarse a ciertas políticas o proyectos, como es el caso de los fondos de origen oficial, aunque su costo financiero es mayor.

Otra característica dentro de esta evolución, fué la denominada "Bancarización" del componente privado de la deuda pública externa, pues los créditos provenientes de los grandes emporios bancarios y financieros internacionales han terminado por desplazar a otros proveedores de crédito.

En cuarto lugar, se produjo una "norteamericanización", del componente bancario de la deuda contratada por el Estado Mexicano con entidades privadas en el exterior. A partir de la década de los setenta, la banca privada extranjera, se torna importante -- factor para el país, tal expansión es marcadamente norteamericana y se encuentra fundamentalmente en seis bancos: Bank of America, Chase Manhattan Bank, Chemical Bank, Manufacturers Hanover, Morgan Guaranty Trust Co., y Citicorp International Group.

En quinto lugar, se presentó la "multilateralización" del componente oficial, los créditos provenien

tes de instituciones multilaterales de financiamiento predominaron sobre los concedidos por gobiernos y agencias bilaterales.

El periodo 1973/1976 marcó un momento crítico en la historia del endeudamiento mexicano. En efecto, en 1973, el incremento nominal de la deuda total, respecto al año anterior, fué de 52%. Aunque en los tres años siguientes fué menor (41, 32 y 41%, respectivamente), la tendencia expansiva se mantuvo a un ritmo más acelerado que en los años anteriores.

En 1973 se autorizan créditos por poco más de 2,000 millones de dólares que hicieron crecer la deuda a 7,070 millones de dólares (que representaban el -- 13.4% del Producto Nacional Bruto) y que exigieron para el pago de su servicio 24.3% de los ingresos en divisas por concepto de exportaciones ese año. -- El 62% provino de fuentes privadas y 38% de fuentes oficiales.

Para 1974, el volumen de créditos autorizado a México fué de 2,905 millones de dólares, con lo que su deuda se elevó a 9,975 millones (16% del Producto -- Nacional Bruto). Ese monto exigió para su servicio 19.2% de los ingresos en divisas. El Gobierno in-- tentó frenar la recesión interna y enfrentarse a la

internacional expandiendo el gasto público y, con él la deuda externa; así como para satisfacer presiones sobre la balanza de pagos.

En 1975, el volumen de créditos autorizado fue superior a los 4,000 millones de dólares, elevando el monto total a 14,266 millones de dólares (19% del Producto Nacional Bruto), y que exigió 25.9% de los ingresos en divisas para el pago de su servicio, -- proporción mayor a la de los años anteriores, esto significó mayores presiones en la balanza de pagos.

Para 1976, la creciente deuda pública externa de México, se torna evidencia real de la situación económica que vive el país. El total a plazo mayor de un año alcanzó la cifra de 15,923.4 millones de dólares contratados ese año, los cuales se destinaron para hacerle frente a la fuga de capitales. El origen de la deuda externa contratada fue principalmente privado y además provino en dos terceras partes de bancos.

Pese al debilitamiento de la producción en general, el desequilibrio en cuenta corriente y la escalada inflacionaria en los precios. La situación más crítica se encontraba en el frente financiero. La fuga de capitales incidió sobre la balanza de pagos y

contribuyó a que se redujera la captación bancaria en moneda nacional y se acelerara el crecimiento de pasivos en moneda extranjera, de tal manera, que -- provocó el incremento de préstamos del exterior y -- el traspaso de pasivos de moneda nacional a dóla-- res. La caída en la captación del sistema bancario, fué causa de que el Gobierno Mexicano recurriera al crédito externo. Pese a ello, la política de endeu damiento externo para mantener la estabilidad cam-- biaria y la libertad de cambios fracasó y el 31 de agosto se abandonó el tipo de cambio fijo de 12.50 pesos por dólar. Este fué el hecho central de la -- política económica en 1976, el punto de fractura -- del proyecto del "desarrollo compartido".

Como consecuencia de la devaluación, el Gobierno -- acude al Fondo Monetario Internacional (FMI) en bus-- ca de financiamiento. Obtiene 1,200 millones de dó-- lares para hacer frente a los problemas de la balan-- za de pagos y respaldo político para abrir otras -- fuentes de financiamiento, particularmente privadas y en especial bancos. A cambio de este apoyo finan-- ciero y político, México firma un acuerdo para im-- plantar un programa estabilizador con duración de -- tres años y que impuso severas restricciones a la -- economía del país.

Los lineamientos de la "nueva política económica" estuvieron contenidos en los convenios de apoyo suscritos por el Gobierno Mexicano y el Fondo Monetario Internacional, el 27 de octubre de 1976 y fueron ratificados por el nuevo régimen el 24 de diciembre de ese año.

Entre las "cláusulas de desempeño" a que el Gobierno Mexicano aceptó someterse destacan:

1. Reducir el déficit del Sector Público. En 1977 el déficit global no excederá los 90,000 millones de pesos (en 1976 fué de 93,515).
2. Disminuir el endeudamiento externo del Sector Público, de manera que represente el 1% del PIB en 1979. (5.7% en 1976). El límite anual de 1977 es de 3,000 millones de dólares. (en 1976 fué 5,500).
3. Reducir la tasa de aumento nominal de los salarios, acercándola progresivamente a las "tasas equivalentes de los principales países con los que México comercia".
4. Eliminar progresivamente las barreras no arancelarias a la importación.

5. Aumentar las obligaciones en billetes del Banco de México en la misma medida en que se elevan - sus reservas internacionales netas.
6. No permitir que el empleo total del Sector Público aumente en más del 2% en 1977.
7. Acatar como límite del financiamiento neto que el Banco de México puede otorgar al Sector Público, el equivalente del aumento de las obligaciones del Banco Central con los Bancos y entidades del Sector Público.

"Es evidente que el carácter de la política económica implicada en los convenios con el FMI estaba dada por la pretensión de ajustar el comportamiento de la economía nacional a los requerimientos que el equilibrio con el exterior planteaba, pero sobre todo se reflejaba en las consecuencias laterales que tal línea de acción arrojaría: Profundización del estancamiento, de los problemas ocupacionales, de la concentración económica, de la distribución polarizada del ingreso, de los problemas de tipo educativo, de salud, de servicios asistenciales, etc."^{23/}

El hecho de que el Gobierno Mexicano, haya aceptado

dar este viraje dentro de su política económica, -- evidenció "la capacidad para decidir de manera autónoma los términos en el que el Estado dirigiera el proceso económico".

Respecto a lo anterior, Rosario Green nos dice: "Si bien, México representa, un caso de crecimiento con endeudamiento éste no se ha dado sin consecuencia - peligrosa para ese mismo crecimiento, entre otras - consideraciones. Las restricciones a las políticas interna e internacional impuestas por ese endeudamiento, constituyen una limitación al poder decisorio del Estado Mexicano frente al exterior, es decir, frente a sus acreedores. Además, limitan las posibilidades de acción en diversos sectores de la economía nacional, así como en aspectos específicos de las relaciones internacionales de México", ^{24/}

Así la reconciliación de objetivos concretos como - más impuestos, menor gasto público, menor deuda externa, más inversión privada y más estabilidad entre otros implícitos en el programa estabilizador, - constituyó parte de los retos más importantes que - la Administración de Luis Echeverría hereda a su sucesos. (1976 y la situación económica en la que

^{24/} Green, Rosario. La Deuda Pública Externa de México. pp. 1284.

se encontraba el país, con nuestra moneda devaluada, con nuestro crédito perdido y con el FMI encima de nuestra economía).

III. LA POLITICA ECONOMICA 1976 - 1982.

3.1. La Crisis y la Nueva Política Económica.

Durante los últimos días de 1976, los problemas más importantes eran: déficit creciente del sector público, altos niveles de inflación, deterioro de la balanza comercial, incremento desmesurado del endeudamiento externo, desajuste en el sistema de intermediación financiera y retroceso de la producción agrícola alimentaria; tales problemas, eran producto de las características del patrón de acumulación de capital seguido por el país en las décadas precedentes.

Ante esta situación se sometió a control las principales variables macroeconómicas que desestabilizaban el sistema económico y que impedían su desarrollo. Con este objetivo, se optó por utilizar el paquete de medidas de política económica diseñado por el Fondo Monetario Internacional, medidas que además de buscar "La estabilización de la economía", - crearían las condiciones para una "mayor acumulación de capital".

El contenido de la política económica que el nuevo régimen puso en práctica fué conocido, cuando se --

suscribió con el Fondo Monetario Internacional, el convenio para obtener las divisas, que reclamaba el agudo desequilibrio en balanza de pagos: después de ser ratificado por José López Portillo, se aceptó el compromiso por medio del cual, el país se somete a una serie de cláusulas de desempeño. En ellas se delineó una política de estabilización que sujetaba férreamente el gasto público, establecía controles monetarios y crediticios, limitaba los aumentos salariales y se orientaba a la liberación -- del comercio exterior.

Sobre las características del convenio con el FMI Tello Macías dice "Redefine los rumbos futuros de la economía nacional, haciéndolos aún más estrechos. Tres indicadores servirían para cotejar trimestralmente y durante tres años la eficiencia con que el país cumplía su compromiso: El déficit del sector público como proporción del PIB, los topes cuantitativos al endeudamiento externo neto y los límites a la creación primaria de billetes y al crédito neto del Banco de México al Gobierno. El crecimiento de la economía, el nivel del empleo y la justicia social serían resultados no metas". 25/

La crítica situación del país, caracterizada por la agudización de los desequilibrios estructurales, -- acumulados durante varios años; presentaba la crisis económica de 1976, como síntoma de agotamiento de la estrategia del desarrollo económico propuesta en décadas anteriores. En otras palabras, se hacía necesaria una nueva estrategia económica.

En el discurso de toma de posesión, López Portillo dice: "Entendemos que la agonía de la estrategia económica seguida por México desde la Segunda Guerra Mundial, reveló insuficiencias para estimular -- la producción y la capacidad de inversión. Reclamo ahora delinear nuevas políticas". 26/

Como Presidente de la República Mexicana José López Portillo colocó las coordenadas de lo "urgente" y lo "importante" como los criterios orientadores de su administración. Así la acción Gubernamental se -- orientó a la administración de la crisis (lo "urgente") y en este sentido se plantearon las siguientes tareas:

- Disminuir en el corto plazo el ritmo inflacionario.
- Sostener y proteger la paridad cambiaria.

- Reducir la magnitud del desequilibrio externo y el déficit fiscal.
- Reducir el endeudamiento externo.
- Normalizar el funcionamiento del Sistema Financiero.

Adicionalmente, se propuso iniciar la creación de condiciones de tipo estructural que abrieran una perspectiva de crecimiento sostenido, es decir, restituir la fluidéz del proceso de acumulación de capital. Así la nueva administración se propuso dos tareas centrales: superar la crisis y sentar las bases de un desarrollo dinámico y sostenido en el largo plazo.

En el corto plazo, la política gubernamental se orientó a establecer el control sobre el comportamiento de la economía y a confirmar la capacidad del país y de sus instituciones, para afrontar la crisis.

El imperativo de lograr el fortalecimiento de los procesos de inversión y ahorro, como medio de recuperar el dinamismo de la economía y aliviar las tensiones del mercado de trabajo, hicieron que dentro del presupuesto público se precisaran programas y prioridades que definen el gasto gubernamental y se

ñalan los campos donde el Estado otorgará mayores incentivos a la inversión privada.

Por otra parte, se revisó, la política monetaria y crediticia, a fin de facilitar el ajuste postdevaluatorio de las unidades productivas, la reconstitución de sus capitales de trabajo, así como eliminar posibles estrangulamientos financieros a la nueva inversión sin permitir la creación de liquidéz redundante que pudieran alimentar nuevas presiones inflacionarias.

Con objeto de revertir las tendencias que venían debilitando la intermediación financiera y al proceso mismo de captación del ahorro, se modificó la estructura de las tasas de interés, se fortalecieron los estímulos a los valores a plazo y se adoptaron diversas medidas complementarias.

Junto al imperativo de impulsar un crecimiento rápido compatible con el aumento de la fuerza de trabajo - se planteó: Mejorar los criterios de asignación de inversiones para usar, racionalmente los recursos e incrementar el empleo, perfeccionar la estructura productiva interna y aprovechar las ventajas comparativas, descentralizar actividades e impulsar el proceso armónico de las diferentes regio-

nes del País; elevar la eficiencia en la producción a fin de hacer viable la apertura y cambio de nuestro comercio exterior.

En el sector agropecuario, se planteó como prioridad nacional el impulso a programas que garanticen la autosuficiencia alimentaria. Con ello se requiere no sólo acrecentar la oferta y reducir la dependencia de importaciones, sino también, multiplicar las fuentes de trabajo en la agricultura y fortalecer su capacidad para retener la mano de obra.

Otra de las grandes prioridades nacionales es aprovechar los recursos energéticos. La explotación y procesamiento de los hidrocarburos, aparte de generar cuantiosos excedentes de divisas, sería la base de nuevos procesos industriales donde existen ventajas comparativas inegables y medios de alentar el desarrollo en zonas tradicionalmente rezagadas.

Por razones de balanza de pagos, y sobre todo de armonía en la estructura industrial, se hizo necesaria la fabricación interna de bienes de capital (Industrias petrolera, minera, eléctrica y siderúrgica).

A fin de encauzar y armonizar los esfuerzos de los distintos estratos sociales, se concertó la Alianza

para la Producción como elemento aglutinador de las acciones de trabajadores, empresarios y Gobierno.

En cuanto a su definición, este proyecto asignaba a los capitalistas nacionales y extranjeros un papel fundamental: de ellos dependía la inversión productiva, que de alguna manera implicaba el regreso de los capitales fugados y la recuperación de la confianza en el país. La Alianza para la Producción - aparece así como el mecanismo más idóneo, que los grupos monopólicos utilizaron, con el fin de asumir mayores posiciones de poder frente al Estado.

Al interior de la política económica de corto plazo se perfiló un planteamiento estratégico orientado a colocar a la economía en una fase de expansión tendencial. Ahí aparecieron tres elementos centrales:

El petróleo, la agricultura y la industria productora de bienes de capital colocados en un esquema neoliberal, en el que la eficiencia y la modernización de la economía mexicana permitían redefinir los términos de la articulación del País dentro del capitalismo mundial.

Las perspectivas de riqueza que prometían los descubrimientos, petroleros, ofrecían la viabilidad de el

borar planes de desarrollo para encarar los problemas estructurales de la economía mexicana. La situación de crisis que se vivía, aunada a la existencia de recursos para enfrentarla, creaban la oportunidad de presentar diversas opciones y estrategias de desarrollo al corto, mediano y largo plazo.

3.2. Plan Global de Desarrollo.

El Presidente José López Portillo, promovió una Reforma Social constituida por tres vertientes: La Reforma Política que aceleraría el proceso de democratización del país; la Reforma Administrativa que capacitaría a las instituciones para servir mejor a los objetivos de una política integral de desarrollo y la Reforma Social y Económica, que a través del esfuerzo concertado de los factores reales del País, promovería en la Independencia Nacional, un crecimiento alto y sostenido para dotar a todos los mexicanos de empleo y de los mínimos de bienestar. Cabe señalar que el instrumento principal de este proceso de Reforma fué la planeación del desarrollo.

En el Discurso de Toma de Posesión, las primeras acciones y la definición de prioridades respondieron a una visión programática. A partir de ese esquema general se fueron elaborando los planes sectoriales

y estatales que permitieron guiar la política económica y social, así como establecer los compromisos con los distintos sectores de la sociedad.

El diseño básico inicial y la experiencia de la planeación sectorial y estatal se sistematizaron en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. El cual está compuesto de tres partes: Una política, una económica y una social.

Respecto a su contenido, el Plan Global de Desarrollo está estructurado en dieciséis capítulos. El primer y segundo capítulos abarcan desde el marco conceptual de referencia y los esfuerzos tendientes a la creación de un Sistema Nacional de Planeación, hasta los principios de filosofía política plasmados en nuestra Constitución Política.

El tercer y cuarto capítulos integran un diagnóstico socioeconómico del país que abarca un análisis retrospectivo desde 1910 hasta 1975, y las principales acciones de política y los resultados alcanzados durante el periodo de 1977 a 1979, a partir de la definición del modelo de país al que se aspira, así como la estrategia para alcanzarlo.

Del quinto al octavo capítulos se definen los gran-

des objetivos nacionales; se fincan las bases políticas y de justicia, sobre políticas interior y exterior, seguridad nacional e impartición de justicia; se establece la estrategia global hacia el empleo, y se desarrolla el marco macroeconómico, en donde se presentan las estimaciones sobre el comportamiento previsible de la economía para 1980-1982.

Del noveno al quinceavo capítulo se incluyen las definiciones de las políticas gubernamentales, a saber: gasto público, económica general, de energéticos, sectorial, regional y de desarrollo urbano, social y de salarios, precios, utilidades y fisco. - Por último, se presenta un capítulo sobre las perspectivas del desarrollo nacional hacia el año 2000.

El anexo de Política Sectorial abarca los sectores agropecuario y forestal, pesca, industrial, comercio, turismo y comunicaciones y transportes. Cada apartado sectorial está estructurado por una introducción, un diagnóstico, los propósitos de políticas y las metas y acciones para el trienio 1980 - 1982. El anexo de gráficas y cuadros presenta información histórica estadística y algunas proyecciones de las principales variables económicas, demográficas y sociales del país.

A partir de la Reforma Administrativa, el Plan Global de Desarrollo fué resultado de encuadrar y hacer compatibles los planes y programas sectoriales, entre los que destacan, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, el Programa de Energía, - el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional del Empleo y el Sistema Alimentario Mexicano entre otros.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL 1979 - 1982.

A partir de los objetivos de la política económica que planteó López Portillo en su discurso de Toma de Posesión para satisfacer el consumo básico de la población, aumentar la inversión productiva y el empleo, reorientar la distribución geográfica de la industria y fortalecer la balanza de pagos, se presentó en febrero de 1977 un primer esquema de programación industrial. Dicho esquema fué el antecedente más cercano en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, en el que se conjugaron varios factores: el dominio de la crisis, la determinación del programa de hidrocarburos, el diseño de la política industrial y la preparación de un sistema de información estadística básica y de un modelo econométrico para representar el comportamiento de la industria bajo distintas mé

tas y condiciones.

El Plan sentó las bases para que la economía se desarrollara durante los años de 1979 a 1982 y hasta 1990, de manera que hubiera congruencia entre las distintas ramas industriales y entre el conjunto de la industria y el resto de las actividades productivas.

PROGRAMA DE ENERGIA.

Desde la campaña presidencial y al inicio de esta administración, se planteó la prioridad energética y se enfatizó la importancia de los hidrocarburos, no como un objetivo en sí mismo, sino como una palanca de desarrollo, instrumento fundamental para el fomento industrial del país y su consecuente repercusión en la multiplicación de fuentes de trabajo y de generación de empleos.

Dentro del marco establecido por el Plan Global de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y manteniendo la unidad de propósitos y políticas con el Programa Nacional del Empleo, el Sistema Alimentario Mexicano y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se diseñó el Programa de Energía, que integró en un todo coherente el conjunto de po-

líticas y lineamientos que en materia energética se habían venido instrumentando. El Programa incluye metas concretas a 1990, con un horizonte de referencia al año 2000. dados los largos periodos de maduración de las inversiones, el lento desarrollo e incorporación de nuevas tecnologías y la inflexibilidad relativa de los patrones de demanda.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

El Ejecutivo de la Nación analizó la problemática del desarrollo urbano y estableció los lineamientos para su solución. Señaló que el crecimiento acelerado de la Capital de la República fué la respuesta a la falta de planeación y que el crecimiento desordenado de nuestras ciudades fué también consecuencia de la ausencia de un Plan Nacional.

Como solución a este grave problema se formuló el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual propuso objetivos políticos y programas que se consideraron adecuados para resolver dicha problemática.

PLAN NACIONAL DEL EMPLEO.

El Programa Nacional del Empleo 1980-1982, nació de la idea de alcanzar un objetivo fundamental: conse

guir que haya trabajo digno, justo y socialmente --
útil para todos. Se estableció el programa como un
conjunto de medios y acciones destinados a lograr --
que el primer párrafo del Artículo 123 de nuestra --
Constitución alcance plena eficacia.

El Programa Nacional del Empleo también concuerda--
con los propósitos que orientan al Plan Global de --
Desarrollo. La misión práctica y concreta de este
programa es la de proponer las estrategias y accio-
nes que han de orientar nuestro desarrollo para au-
mentar el número de puestos de trabajo, mejorar la
calidad del empleo y elevar el nivel de bienestar --
de los trabajadores.

SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO.

El Sistema Alimentario Mexicano, se estableció como
la gran estrategia totalizadora de la acción guber-
namental para alcanzar el objetivo de autosuficien-
cia alimentaria. Incluyendo además el concepto de
"Seguridad Alimentaria", entendida ésta como la posi-
bilidad de acceso continuo a los elementos esencia-
les para el desarrollo y funcionamiento normal de --
los individuos en sociedad, a través de acciones en
el ámbito de la producción y del consumo. Ello invo-
lucra la producción agropecuaria y pesquera, la in-

industria alimentaria, la tecnología de alimentos, la comercialización, distribución y consumo, así como las relaciones con el resto de la economía y las modalidades de su inserción con el Sistema Alimentario Internacional.

La Administración del Presidente López Portillo inicia enfrentando una crisis que refleja a la vez, tanto la agudización de los problemas estructurales, como el surgimiento de graves cuestiones coyunturales: recesión e inflación, baja productividad, desequilibrios en el aparato productivo, rezagos sociales y desempleo, que configuraban un panorama que exigía poner en marcha una nueva dirección política gubernamental.

La estrategia seguida en esta administración, se orientó desde su inicio, hacia la consecución de cuatro objetivos:

1. Reafirmar y fortalecer la independencia de México como Nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
2. Proveer a la población de empleo y de mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

3. Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
4. Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

Los propósitos principales de la estrategia eran -- de mediano y largo plazo; no se perseguía un crecimiento a cualquier costo, sino uno, cuyo ritmo si bien fuera alto, no impidiera su permanencia y equidad.

Un crecimiento cualitativamente diferente, que generara un mejor equilibrio entre los sectores y regiones. Por ello apoyaba los sectores de bienes básicos, social y nacionalmente necesarios, y las actividades con mayor potencial para generar empleo permanente y productivo.

El petróleo estaba íntimamente ligado a la viabilidad de la estrategia. No se trataba de aplicar -- una política de desarrollo que se sirviera del petróleo. Por ello, su explotación y exportación estaban condicionadas por los propósitos de la estrategia de desarrollo y por la capacidad real de absorción de estos recursos por la sociedad. Adicio-

nalmente a los recursos del petróleo, el esfuerzo de financiamiento del desarrollo se basaría en la generación de un mayor nivel de ahorro interno y en el fortalecimiento de las finanzas públicas.

En suma, se esperaba que a lo largo del sexenio - - 1976-1982 se observara un fortalecimiento del Estado Mexicano a través de las finanzas públicas, apoyadas en las divisas petroleras así como en una mayor recaudación fiscal.

La intervención del Gobierno en el proceso de acumulación, se fortaleció en base a los excedentes petroleros; tanto en la creación de infraestructura y desarrollo por parte del Estado, como mediante políticas de fomento a la inversión privada.

3.2.1. El Gasto Público.

Dentro de los instrumentos de política económica, - destaca el gasto público, como elemento fundamental para orientar y ordenar el proceso de desarrollo -- económico y social. A través del gasto público, el Estado atiende prioridades y demandas para el desenvolvimiento de las actividades productivas y orienta la acción de los particulares, en cuanto a sus - decisiones de inversión.

El gasto público es así uno de los instrumentos básicos para estimular y dar orientación al crecimiento del país; su magnitud, composición, financiamiento y, especialmente su destino, resultan definitivos para determinar el ritmo y la dirección del proceso de desarrollo. Sin embargo, es necesario que se logre una coordinación operativa entre el gasto y el resto de los instrumentos considerados dentro de la estrategia y las acciones planteadas.

A lo largo de la administración 1977-1982, el factor sobresaliente de dinamización del sistema fué el gasto público, como se observa en el cuadro No. 12, éste crece de 754,834 miles de millones de pesos a 3,320.569 miles de millones en 1982, lo que representó un incremento del 42.7% durante el periodo; respecto a su composición se observaron crecimientos tanto en sus gastos corrientes como de capital.

La asignación del gasto público conforme a las prioridades impuestas por las condiciones económicas del país, exigieron disminuir el gasto corriente, con objeto de incrementar la disponibilidad de los recursos de inversión, asimismo se orientó el gasto de capital a eliminar cuellos de botella y a impulsar actividades productivas estratégicas.

CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO. TOTAL AUTORIZADO/1977-1982

(MILLONES DE PESOS)

CUADRO N°. 12

C O N C E P T O	1977	1978	1979	1980	1981	1982 ^{P/}
TOTAL	757,834	920,385	1,229,615	1,881,327	2,917,691	3,320,569
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
GASTOS CORRIENTES	442,164	506,361	675,333	1,089,936	1,595,241	2,074,381
	(58.3)	(55.0)	(55.0)	(58.0)	(54.7)	(62.4)
GASTOS DE CAPITAL	193,699	231,495	338,175	494,944	843,769	843,490
	(25.6)	(25.2)	(27.5)	(26.3)	(28.9)	(25.4)
ADEFAS	12,667	22,470	36,578	51,925	85,270	120,000
	(1.7)	(2.4)	(3.0)	(2.7)	(2.9)	(3.6)
AMORTIZACIONES	109,304	160,059	179,529	244,522	393,411	282,698
	(14.4)	(17.4)	(14.5)	(13.0)	(13.5)	(8.6)

P/ Cifras preliminares.

FUENTE: S.P.P. Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1979-1981.

S.P.P. Anexo Política Económica.

6*. Informe de Gobierno de 1982.

Así en el gasto del Sector Público, se observó que su tendencia de crecimiento durante el periodo -- 1977-1981 es totalmente ascendente. Por otra parte durante el mismo periodo destaca su creciente participación respecto al producto interno bruto, que en promedio fué de 40.1%. Referente a su distribución por sectores, figuraron: El sector industrial, -- 34.7%; especialmente los energéticos, el desarrollo social, 19.2%; la administración, la defensa y los poderes, 25.3%; el sector agropecuario y pesquero, -- 8.3% y los transportes y comunicaciones 5.1%. (Ver cuadro No. 13).

A través del periodo 1971-1976 se observó en la economía mexicana, una creciente participación del gasto público respecto al producto interno bruto; situación que no mostró cambios significativos en el periodo 1977-1981; para 1977 el gasto público ejercido representaba el 36.4% respecto al PIB hacia -- 1981 este porcentaje llega al 47.1%. En la gráfica No. 3, se observa la estrecha relación que guarda -- el comportamiento del producto interno bruto con el gasto público. La línea continua es una función calculada a partir de los datos reales que aparecen -- punteados, la cercanía a los puntos a la línea de -- muestra que el PIB en México es una variable dependiente del gasto público.

EL GASTO PUBLICO 1977-1981 Y SU DISTRIBUCION POR SECTORES

CUADRO N°. 13

	1977	1978	1979	1980	1981 P/
Producto Interno Bruto (Miles de Millones de pesos)	1,849,263	2,337,398	3,067,526	4,276,490	5,858,226
Gasto Público Federal (% del PIB)	36.4	37.2	38.2	41.6	47.1
Distribución del Gasto por Sectores . Total (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Industrial	32.7	35.4	33.2	36.7	35.8
Energéticos	25.9	29.4	26.5	29.1	29.3
Otros	6.8	6.0	6.7	7.6	6.5
Desarrollo Social	22.2	20.3	19.5	17.4	16.6
Transportes y Comunicaciones.	6.4	6.1	6.3	6.2	5.6
Agropecuario y pesquero	8.6	7.4	8.0	9.0	8.6
Comercio	5.9	7.2	5.5	5.3	5.9
Administración, Defensa y Poderes	23.8	23.4	27.2	25.1	27.2
Turismo	0.4	0.2	0.3	0.3	0.3

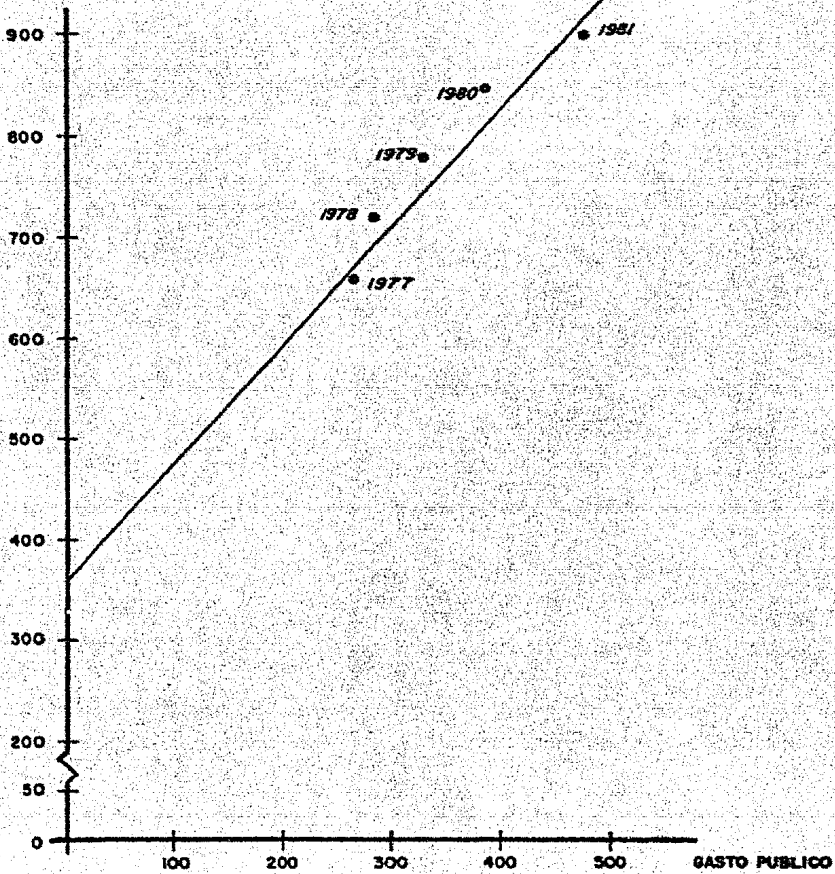
P/ Cifras preliminares.

FUENTE: S.P.P. Cuenta de la Hacienda Pública Federal y

Anexo de la Política Económica. 6°. Informe de Gobierno, 1982.

RELACION GASTO PUBLICO — PRODUCTO INTERNO BRUTO

PRODUCTO
INTERNO
BRUTO



FUENTE: S.P.P.

Una vez superados los problemas de corto plazo, -- planteados a fines de 1976, el Gobierno de López -- Portillo, decidió impulsar vigorosamente el crecimiento de la economía por medio de la reactivación del gasto público y de un amplio programa de inversiones públicas dirigidas a expandir el sector petrolero a través de grandes obras de exploración, -- extracción y refinación de petróleo, ampliaciones -- de la planta petroquímica básica. Asimismo la inversión pública se canalizó a fortalecer la infraestructura del País, el desarrollo y modernización de las actividades primarias (agricultura y pesca), al crecimiento de los servicios de salud y educación.

La inversión pública aumentó gradualmente, al pasar de 140,102 millones de pesos en 1977 a 568,827 millones en 1981. Por otra parte, representó un porcentaje creciente en la inversión total, superior a la del sexenio anterior 41.3% en 1977, 45.6% en -- 1978, 44.9% en 1979, 46.3% en 1980 y 47.0% en 1981, En promedio durante el periodo 1977-1981 fué de -- 45.8%. (Ver cuadro No. 14).

La inversión pública federal realizada de 1977-1981 ascendió a 1,726,239 miles de millones de pesos, -- cantidad que superó en más de cuatro veces a la del sexenio anterior.

INVERSION FIJA BRUTA DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO 1977-1981

(MILLONES DE PESOS)

CUADRO N°. 14

AÑO	TOTAL	PUBLICA	PRIVADA
1977	339,100	140,102	198,998
1978	476,100	217,382	258,718
1979	698,100	313,751	384,349
1980	1,049,224	486,177	563,047
1981	1,208,448	568,827	639,621
1977/1981*	3,770,972	1,726,239	2,044,733

* Datos estimados en base a Banco de México. S.A.

FUENTE: Banco de México.- Subdirección de Inversión Económica y Bancaria.
Informe Anual 1981.

3.2.2. Política Fiscal.

Para hacer frente a las exigencias coyunturales y -
estructurales de la economía nacional, el Gobierno
instrumentó en varias etapas una reforma tributaria
sustancial, que tenía como objetivos:

- Modernizar el sistema tributario.
- Alcanzar una carga fiscal más equitativa.

Las autoridades hacendarias emprendieron un conjunto de modificaciones para actualizar el sistema impositivo y ponerlo en condiciones de participar -
acorde a la política económica del sexenio.

Los principales cambios fueron:

1. Se introdujo un nuevo Impuesto sobre la Renta, -
actualizándolo de manera completa.
2. Se sustituyó el Impuesto sobre Ingresos Mercan-
tiles por el del Valor Agregado con lo cual -
desaparecieron 32 gravámenes federales al consu-
mo y más de 500 impuestos locales.
3. Se unificó en un solo impuesto a la Producción
y los servicios, diferentes impuestos especia--

les.

- 4) Se instrumentó un nuevo sistema de coordinación con las entidades federativas.
5. Se reestructuró, simplificó y modernizó el sistema tributario en general.

Las acciones citadas tendieron al logro de cinco -- grandes objetivos:

1. Aumentar las facultades de las autoridades en materia de fiscalización.
2. Generalizar y ampliar la base tributaria, sin elevar las tasas impositivas.
3. Simplificar la legislación.
4. Adecuar el régimen impositivo a la inflación.
5. Fortalecer la coordinación fiscal y el federalismo.

La recaudación tributaria manifestó un fuerte incremento: de 232,500 millones de pesos en 1977, llegó a 948,000 en 1981, es decir cuatro veces más. En -

RECAUDACION BRUTA DEL GOBIERNO FEDERAL POR FRACCIONES DE LA LEY DE INGRESOS 1977-1981

(MILLONES DE PESOS)

CUADRO N°. 15

C O N C E P T O	1977	1978	1979	1980	1981 P/
TOTAL	232,506.4	307,023.9	415,972.0	683,780.7	947,957.0
Impuesto sobre la Renta	93,411.4	132,183.5	173,015.1	246,077.0	334,418.0
Impuesto sobre la Exportación	15,505.4	20,683.3	35,749.3	136,504.4	195,226.0
Impuesto sobre el Valor Agregado	--	--	--	110,379.6	170,940.0
Impuesto a la Producción y Comercio	48,139.0	57,169.1	68,052.2	59,972.7	55,328.0
Impuesto sobre la Importación	10,735.2	14,755.7	28,803.9	47,718.1	72,826.0
Impuesto sobre la Explotación de Recursos Naturales	4,006.0	5,314.6	6,054.2	23,452.9	--
Impuesto sobre Ingresos Mercantiles	40,506.9	52,702.0	75,982.3	12,135.4	--
Impuesto sobre Erogaciones	2,594.8	3,332.5	4,241.4	5,920.8	7,946.0
Impuesto sobre Adquisición Inmuebles	--	--	--	1,970.0	3,659.0
Impuesto sobre Juegos Permitidos	538.7	642.9	930.1	1,206.9	--
Impuesto sobre Seguros	--	--	--	1,156.2	--
Impuesto del Timbre	2,462.7	3,781.8	5,146.5	990.2	--
Impuesto sobre Migración	48.8	31.4	81.2	94.4	--
Impuesto sobre Campañas Sanitarias	59.9	63.4	79.8	88.9	--
Impuesto sobre Primas Inst. Seguros	644.4	873.7	1,079.2	--	--
Impuesto sobre Herencias	1.6	--	--	--	--
*Diversos Impuestos	--	--	--	--	57,532.0
Impuestos no comprendidos en las -- fracciones precedentes.	--	55.5	22.7	5,750.2	375.0
Productos	3,216.1	3,858.1	4,257.2	10,309.5	20,966.0
Derechos	4,548.6	5,083.5	6,585.4	9,738.9	13,986.0
Aprovechamientos	3,140.0	4,258.7	5,431.4	8,111.7	14,026.0
Ingresos de Capital	2,946.9	2,234.2	1,359.8	2,202.9	729.0

* Incluye minería, petróleo, autos nuevos, tenencia, azúcar y otros.
FUENTE: S.H.C.P. Cuenta de la Hacienda Pública y Federal, 1981.

buena medida este incremento se debió a la elevación de los ingresos derivados del petróleo.

El cuadro No. 15 muestra la evolución por fracciones de la Ley de ingresos dentro de la recaudación bruta del Gobierno Federal durante el periodo 1977-1981, destacando los incrementos de los impuestos sobre la exportación 125.9% y sobre la renta 35.8%. Además del nuevo Impuesto al Valor Agregado.

Referente a la estructura de los ingresos tributarios, se advirtió un incremento en la imposición indirecta. Sin embargo si excluimos los ingresos del petróleo, la participación de los ingresos por impuestos indirectos pasó de 34% en 1977 a 33.5% en 1981, mientras que los directos pasaron de 47 a 53%.

A pesar del incremento de los ingresos, el déficit público fué cada vez mayor, como consecuencia del acelerado crecimiento del gasto público, lo que implicó más endeudamiento interno y externo, lo cual puso en evidencia el raquitismo fiscal ocasionado por el sacrificio del erario en apoyo de la acumulación de capital.

3.2.3. Política Monetaria.

A partir de la creciente expansión del Gasto Públi-

co 1977-1982 y a efecto de compensar su consiguiente déficit; el país recurrió al incremento de la base monetaria.

Durante este periodo, el efecto dinamizador de la base monetaria en el medio circulante fué contrarrestada en parte por el decremento del multiplicador bancario, ya que el encaje legal y las restricciones crediticias atenuaron la expansión dineraria excesiva.

Al inicio del sexenio y a efecto de simplificar los mecanismo de encaje legal, se estableció una tasa de encaje legal uniforme para el grueso de los pasivos bancarios. El 1º de abril de 1977, las autoridades monetarias mexicanas establecen una tasa de encaje legal única para los pasivos en moneda nacional de las instituciones constituidas en banca múltiple; con esta medida se intenta que el encaje que de determinado por las necesidades de financiamiento al sector público y con un reducido margen de maniobra para actuar como instrumento regulador de la cantidad de dinero en circulación.

Para 1977 y 1978 la política monetaria mexicana tuvo como objetivos principales: reducir las presiones inflacionarias, estimular el ahorro financiero

BASE MONETARIA 1977-1982

(MILES DE MILLONES DE PESOS)

CUADRO N°. 16

<u>AÑO</u>	<u>TOTAL</u>	<u>BILLETES Y MONEDA MET. EN PODER DEL PUBLICO</u>	<u>RESERVA BANCARIA</u>
1977	280.1	88.6	191.5
1978	366.3	114.8	251.4
1979	496.6	149.6	347.0
1980	696.9	194.7	502.2
1981	1,028.9	281.8	747.1
1982	2,135.3	505.2	1,630.1

FUENTE: Banco de México.- Indicadores Económicos, 1982.

y ampliar la oferta de crédito contribuyendo así a la reactivación de la economía nacional.

Ante nuevos síntomas de dolarización del sistema bancario, a partir del segundo trimestre de 1979, con la necesidad de atenuar las discrepancias entre la inflación y la evolución de las tasas de interés internos en relación a las internacionales y frente a mayores requerimientos de financiamiento del Sector Público; el Banco de México delimitó los mecanismos y acciones de política monetaria, que estuvieron encaminados de 1979 a 1981 a lograr la continuidad en el flujo de financiamiento a los sectores productivos, que permitieran seguir el proceso de expansión económica.

Durante 1982 y ante la reducción en el ritmo de la actividad económica, la inestabilidad cambiaria, la creciente inflación e incertidumbre de ahorradores e inversionistas, las autoridades monetarias tuvieron que tomar importantes decisiones:

1. El efecto contraccionista de la política monetaria se dió con el fin de procurar mantener bajos niveles de liquidéz en la economía y reducir las presiones inflacionarias y especulativas, así como de continuar los esfuerzos para -

estímular el ahorro interno y canalizarlo a los sectores prioritarios.

2. En 1982, el Banco de México dictó una serie de disposiciones tendientes a la regulación monetaria, la canalización selectiva del crédito y el régimen de inversión obligatoria, la eficiencia del sistema bancario y el mercado de valores, los instrumentos de capacidad, la política cambiaria y el financiamiento internacional. Así se llegó a la nacionalización de la banca y el establecimiento del control generalizado de cambios.

Con estas medidas, la banca dejó de ser el mecanismo de saqueo de los recursos nacionales al exterior y frenó la espiral inflación-especulación-devaluación. La nacionalización de la banca y el establecimiento del control generalizado de cambios, devolvió al Estado Mexicano su capacidad rectora de la economía; para la nación el servicio bancario, el manejo responsable de las divisas y el control en la salida al extranjero de nuestra riqueza.

3.2.4. Política Petrolera.

Para 1977 surge el potencial petrolero del país; el

BALANZA PETROLERA 1977-1982

(MILLONES DE PESOS)

CUADRO N^o. 17

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981 c/	1982 c/
EXPORTACIONES						
Productos Petrolíferos	23,231	40,260	89,214	226,173	353,588	611,598
Productos Petroquímicos	76	1,536	2,476	2,771	3,766	5,218
T O T A L	23,307	41,796	91,690	228,994	357,354	616,816
IMPORTACIONES						
Productos Petrolíferos	1,189	3,282	4,799	5,591	3,901	5,545
Productos Petroquímicos	3,599	3,722	7,627	12,025	12,833	14,897
T O T A L	4,788	7,004	12,426	17,616	16,734	20,442
SALDO	18,519	34,792	79,264	211,328	340,620	596,374

-145-

c/ Datos estimados en base a información, PEMEX.

FUENTE: S.P.P. La Industria Petrolera en México. 1979.

PEMEX, Memoria de labores 1979-1982.

cual se transformaron en la esperanza para la recuperación económica y en el vértice para la generación de divisas y la obtención de préstamos masivos.

Entre 1977 y 1982, el sector petrolero mostró un notable ritmo de expansión, aumentando su participación dentro de la economía nacional, gracias a un continuo y masivo programa de inversiones públicas. La producción de crudo, gas y productos petroquímicos crece en, 153%, 101% y 150%, respectivamente. (Ver cuadro No. 18).

Frente a las crecientes exportaciones, el saldo superavitario en la balanza petrolera crece en términos generales al pasar de 19,000 millones de pesos en 1977 a 596,000 millones de pesos en 1982. Lo que significó un incremento superior al 212% en el sexenio. (Ver gráfica No. 4).

La evolución de los precios internacionales del barril de petróleo mostró una tendencia creciente a partir de 1977 y hasta mediados de 1981. (De 12.57 a 31.70 dólares promedio), referente a las reservas probadas, éstas ascienden de 14,600 millones de barriles a 72,000 millones durante el mismo periodo. (Ver cuadro No. 18).

ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE PETRÓLEO 1977-1982

CUADRO N.º. 18

C O N C E P T O	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Reservas probadas (Millones de Barriles)	14,600	40,194	45,803	67,830	72,008	72,008
Producción de petróleo crudo	396,226	485,296	536,926	708,593	843,880	1,002,290
Producción de petróleo crudo p/día ^{a/}	1,086	1,330	1,471	1,936	2,312	2,746
Exportación de petróleo crudo p/año ^{a/}	73,736	133,271	194,485	302,956	400,770	544,580
Exportación de petróleo crudo p/día ^{a/}	202	365	533	823	1,098	1,492
Producción gas natural ^{b/}	21,153	26,432	30,146	36,722	40,608	42,463
Exportación de gas licuado ^{a/}	352	--	2,161	5,328	--	--
Producción de productos refinados ^{a/}	300,635	320,220	358,267	425,003	556,007	437,673
Producción de Productos petroquímicos (Miles de toneladas)	4,200	5,788	6,345	7,724	9,160	10,590
Número de pozos perforados	307	306	333	434	342	288
Productivos	206	201	233	326	270	220
No productivos	101	105	100	108	72	68
Ventas totales de Pemex ^{c/}	76,223	100,904	166,340	334,650	--	--
Valor de las exportaciones ^{c/}	23,431	41,796	91,690	239,244	462,348*	476,262*
Precios promedios del año (Dls. por barril)	12.57	19.67	24.60	30.93	31.70	28.70

a) Miles de barriles

b) Millones de M³.

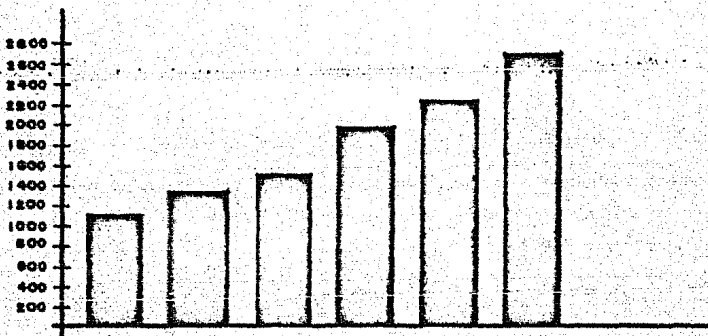
c) Millones de pesos

* Cifra estimada.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto.
PEMEX, Memoria de labores, 1979-1982.

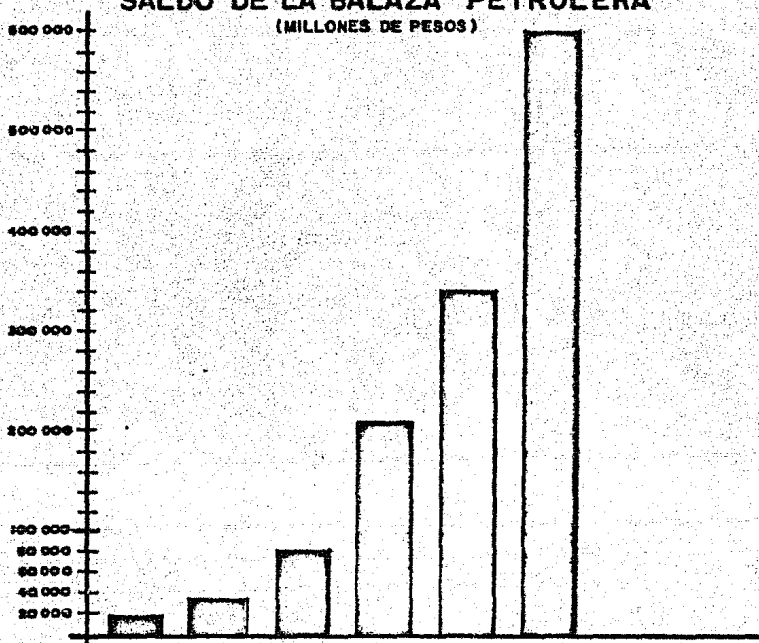
171-

PRODUCCION DE PETROLEO CRUDO POR DIA (MILES DE BARRILES)



EXPORTACIONES 1977 78 79 80 81 82

SALDO DE LA BALAZA PETROLERA (MILLONES DE PESOS)



FUENTE: S.P.P.

Desde 1981 por efecto de la estrategia de acumulación de excedentes de los países industriales demandantes de crudo, las condiciones del mercado internacional comenzaron a variar, frente a una saturación del mercado petrolero y ante la necesidad de bajar los precios. México se enfrentó a una difícil situación agravada por el hecho de que se concentran las exportaciones nacionales a los Estados Unidos de Norteamérica, afectando la capacidad de negociación de nuestro país.

El Estado Mexicano puso como prioridad aprovechar que tanto la demanda como el precio eran crecientes y no se diseñó ninguna política dinámica del mercado mundial. Las previsiones oficiales pronosticaban crecimientos permanentes en la oferta y el precio del crudo. Así, la política petrolera de la administración de José López Portillo, se caracterizó por una inadecuada y creciente producción, por una excesiva capacidad instalada, alcanzada a través de gastos excesivos y endeudamiento no programado. De esta manera, el uso que se le dió al petróleo acentuó los problemas estructurales de la economía.

3.2.5. Financiamiento del Déficit Público.

Con objeto de preservar el creciente gasto público,

el Gobierno de López Portillo, recurrió a la obtención de un creciente déficit público que pasa durante el sexenio de 125,300 millones de pesos a - - - 1,600,100 miles de millones de pesos.

El financiamiento interno que representaba el 57% - en 1977 pasó en 1981 al 42% lo que propició una mayor dependencia financiera de recursos del exterior. El insuficiente financiamiento interno presionó al - Estado Mexicano a recurrir desmedidamente al financiamiento externo para cubrir su creciente déficit, la deuda pública externa total llega a 53,000 millones de dólares en 1981. De esta manera, la deuda - externa se convirtió en la fuente principal de financiamiento de los crecientes déficits públicos al pasar del 43% en 1977 al 58% en 1981 en el financiamiento total. (Ver cuadro No. 19).

En relación a la contribución de la inversión extranjera directa como fuente de financiamiento durante el periodo se observó que el incremento en los pagos al exterior que hicieron las empresas extranjeras radicadas en México, por concepto de utilidades, regalías e intereses fué mucho mayor al que se registró por el flujo de inversiones nuevas, la anterior situación tuvo una influencia directa y decisiva en el desequilibrio de divisas de la Economía

FINANCIAMIENTO NETO AL SECTOR PUBLICO 1977-1982

(MILLONES DE PESOS)

CUADRO N^o. 19

C O N C E P T O	1977	1978	1979	1980	1981	1982
-Al Sector Público no financiero	n.d.	135.0	182.1	261.3	n.d.	n.d.
-A la Intermediación Financiera	n.d.	27.0	41.6	51.5	n.d.	n.d.
Financiamiento Total	125.3	162.0	223.7	312.8	865.7	1,660.1
Interno	56.7	92.3	147.5	206.2	364.1	1,308.3
Externo	68.6	69.7	76.2	106.6	501.6	351.8

-151-

nd. No determinado.

FUENTE: Banco de México, S. A.- Informes: anuales 1977-1982.

Nacional. Ante la creciente salida de excedentes generados en el país, en relación a los ingresos de capital al mismo; constituyeron un factor que deprimió el proceso de desarrollo interno.

Por lo que respecta a la composición en la inversión extranjera, directa, en ella continúa predominando con más del 70% del total, el capital norteamericano; canalizándose a las actividades industriales y comerciales, históricamente identificadas.

Referente al coeficiente de solvencia, servicio total de la deuda con respecto a las exportaciones totales, el periodo 1977-1981 mostró porcentajes promedio superiores al 43%; lo que muestra que el País se encontraba sumamente comprometido y en peligrosa relación antes sus acreedores internacionales. (Ver cuadro No. 20).

En 1981 el Gobierno recurrió a contratar mayores volúmenes de deuda externa con el fin de seguir apoyando su política económica, con serios problemas en las finanzas públicas y ante salidas masivas de capitales al exterior, el país afrontó problemas de solvencia.

Así en 1982 México presentó graves problemas de li-

SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA Y COEFICIENTE DE SOLVENCIA 1977-1981

(MILLONES DE DOLARES)

CUADRO N^o. 20

AÑO	AMORTIZACIONES	INTERESES	SERVICIO TOTAL	EXPORTACIONES	COEFICIENTE DE SOLVENCIA
1977	2,295	1,542	3,837	9,177	0.42
1978	4,264	2,023	6,287	11,653	0.54
1979	7,286	2,888	10,174	16,283	0.62
1980	3,723	3,769	7,492	25,021	0.30
1981 P/	4,806	4,737	9,543	30,556	0.31

P/ Cifras preliminares.

FUENTE: S.H.C.P. y Banco de México, S.A.- Indicadores económicos. 1982.

quidéz para el pago de sus compromisos internacionales, recurriendo bajo fuertes presiones a la reprogramación y renegociación en el pago de su deuda externa.

3.3. Consecuencias de la Política Económica implementada por el Estado México 1976-1982.

3.3.1. Panorama General.

La crisis económica de 1982 muestra una caída cíclica más grave que la que experimentó el país en 1976. La presencia de la crisis se expresa con profundidades en medio del auge petrolero agudizando los desequilibrios, la inflación y la dependencia estructural.

La economía mexicana acumulaba viejas contradicciones: inestabilidad financiera, endeudamiento externo, crecientes déficits en la balanza de pagos, deterioro de las finanzas públicas, crecimiento desigual de la actividad industrial provocando diversos "estrangulamientos" en la estructura productiva, -- que se agudizaron y provocaron en 1982 la crisis -- más grave en la historia de México.

Al inicio del sexenio 1976-1982, aparece la riqueza

petrolera proporcionando el financiamiento que el sector público necesitaba para expandir el gasto y reactivar la economía, así el seguimiento de esta política condujo durante el periodo a un agudo deterioro de las finanzas públicas.

"Las dificultades que atraviesa la economía mexicana a partir de 1982 y de hecho desde la segunda mitad de 1981, son el resultado de una aceleración -- del crecimiento anterior, sin fuentes internas y garantizadas de financiamiento, sino en base a recursos externos provenientes del petróleo y en el en--deudamiento externo". 27/

El elevado y creciente volumen del gasto público superó los ingresos públicos, precipitándose así un --desequilibrio presupuestal en las finanzas públicas (el ahorro decrece, el encaje legal es insuficiente, los ingresos e impuestos por exportación descansan solamente en el petróleo y el fisco grava al consumo y no al capital); al no existir fuentes sanas de financiamiento, el Estado Mexicano tendió a finan--ciarse en gran medida, con deuda contratada en el -- exterior. Así la deuda externa pasa a ser la fuente principal de financiamiento de los crecientes déficits públicos.

De esta forma, el comportamiento de la economía nacional no fué exactamente el planteado en el Plan Global de Desarrollo; hasta 1981 se cumplieron las metas de crecimiento económico, generación de empleos y de inversión total. Sin embargo existieron deformaciones en este patrón de crecimiento, un creciente déficit público, constante desequilibrio en las cuentas externas, agudización de las presiones inflacionarias y un deterioro en la distribución del ingreso.

La tendencia crítica de la agricultura mexicana continuó durante 1977-1979, observándose importantes decrementos en todo el sector, especialmente en los cultivos para consumo humano (granos básicos), afectando la autosuficiencia en la producción de alimentos para una creciente población.

Para 1980-1981 se presenta una recuperación en la agricultura nacional la cual está propiciada por las políticas de apoyo promovidas por el Sistema Alimentario Mexicano. Estos crecimientos en el sector, mostraron una rápida expansión de los productos agrícolas para consumo interno (maíz y frijol); asimismo continuó observándose una tendencia depresiva en los cultivos para exportación.

Así, el Gobierno soportó el costo financiero de los planes y programas en apoyo al sector agrícola, sin embargo, no fué posible mantener la recuperación alcanzada y el síntoma de la crisis en el Agro Mexicano continúa.

El periodo 1977-1982 señala un incremento de la participación del sector industrial en la estructura del PIB, pese al elevado ritmo de crecimiento económico alcanzado por el país durante el periodo 1978-1981, este proceso de crecimiento se caracterizó -- por un dual ritmo de expansión del sector petrolero y el sector no petrolero. Esta diferencia se hace visible durante todo el año de 1980 y primer semestre de 1981, lapso en que el sector no petrolero registró una reducción en su ritmo de crecimiento, como consecuencia de una desaceleración en el sector manufacturero.

Por último asociado a las características del patrón de crecimiento se encuentra la evolución del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que -- muestra un acelerado deterioro de 1977 a 1981. Destacando en este rubro, la política de expansión de la producción petrolera, que implicó un rápido aumento en la importaciones de bienes de capital e intermedios. La generación de un creciente desequilibrio

externo conjuado a la contratación de creciente deuda externa.

3.3.2. Estrangulamiento Financiero.

La estrategia de crecimiento en México sustentada - en los ingresos de divisas por exportación de crudo, condujo al país a enfrentarse en 1982 a una situación de estrangulamiento financiero, destacando en este contexto, el descenso de los ingresos públicos, el creciente déficit en el comercio exterior, desmesurada inflación, altos niveles de endeudamiento externo, aceleración en el ritmo de deslizamiento del peso frente al dólar y fuga de capitales.

La reducción de cuatro dólares en el precio del petróleo de exportación en junio de 1981, mostró una nueva era del mercado energético, trasladando el dominio de los vendedores a los importadores; esta -- nueva condición internacional aunado a la caída en los precios de otras materias primas (algodón, cobre, plata), a una inflación acelerada y al aumento constante de las tasas de interés en el extranjero, conformaron serias dificultades financieras.

Pese a los crecimientos relativos de los depósitos en el sistema financiero mexicano, el patrón moneta

rio nacional (peso) cedía terreno ante el patrón hegemónico (dólar), en efecto, a partir de 1979 y hasta 1982, se observó un cambio significativo en la composición de la captación bancaria; los pasivos en moneda extranjera incrementaron su participación en la captación total de esos años.

En relación a lo anterior, José M. Quijano dice: -- "Se montó un ciclo especulativo con las siguientes características: en los periodos previos a cada devaluación (para el caso de México), los capitales se fugaban y los depósitos en el sistema bancario se dolarizaban (1980, 1981 y 1982), mientras que el sector público elevaba su contratación anual de deuda externa neta para mantener una disponibilidad de divisas que le permitiera "manejar" el tipo de cambio. Esto quiere decir, que las variaciones en la deuda pública externa neta estaban correlacionadas con las tendencias a la dolarización de la economía". 28/

De esta manera, entre los factores que condujeron a la contratación de mayores montos de deuda pública externa fueron:

28/ Quijano, José Manuel. La Banca: Presente y Pasado.
CIDE pp. 352.

- Disminución de los ingresos públicos.
- Creciente fuga de capitales.
- Presiones al tipo de cambio vigente.

Asimismo, los incrementos de las tasas de interés - en los mercados financieros internacionales, propiciaron inevitablemente el posible cese y posterior renegociación de los pagos al exterior.

Referente al endeudamiento externo en mayo de 1982, se anunció que la deuda externa de México estaba situada entre las más grandes del mundo, en cuanto a su estructura, los créditos externos estaban contratados a corto plazo, ocasionando que las Instituciones acreedoras empezaran a cerrar las nuevas fuentes de financiamiento y a presionar por el puntual cumplimiento en los pagos; en agosto del mismo año, el Estado Mexicano logra renegociar los términos de su deuda externa y ante la inminente pérdida de nuevos créditos en el exterior, recurre al Fondo Monetario Internacional.

El convenio de facilidad ampliada permitió al país obtener financiamientos cercanos a los cuatro mil millones de dólares, disponibles durante tres años, pero que al mismo tiempo significó la seguridad del organismo a la banca privada internacional de que -

la economía mexicana establecería un programa de --
"Ajuste".

Frente a la indisponibilidad de divisas, se dictan
cuatro medidas de emergencia: .

- Recurrir al Fondo Monetario Internacional, en --
busca de apoyo financiero.
- Ampliar el suministro de petróleo, obteniendo pa
go anticipado del Fondo de Estabilización Moneta
ria de la Secretaría de Hacienda de los Estados
Unidos.
- Extender una línea de crédito a nuestro país, ne
gociando con los principales Países acreedores
del mundo (Alemania, Italia, Francia, Inglate--
rra, Canadá, Suiza, Japón y otros).
- Reestructurar con los principales bancos interna
cionales el pago de la deuda pública y privada -
nacional.

3.3.3. Nueva Devaluación en México.

En 1982 se presentaron nuevamente en la Economía Me
xicana, fuertes presiones sobre el peso, represen--
tando el costo de la ilusión de riqueza y alto cre
cimiento económico de años anteriores; entre las --
causas identificables se encontraban un crónico y -

creciente déficit en el sector externo, una especulación sin freno de sectores de alta capacidad económica y una tremenda inflación 20% mayor que la de los países con los que México comerciaba.

Ejemplificando lo anterior, Carlos Ramírez apunta - "11,000 millones de dólares de déficit en la balanza comercial; inflación, 5% de exportación de manufacturas caras y en descenso, 80% de exportaciones petroleras, caída de 5,000 millones de dólares por especuladores y pequeños ahorradores que no tenían confianza en la situación económica nacional, falta de bienes y servicios para atender la demanda generada por el alto crecimiento y fuga legal y para-legal de divisas como nunca antes, además de un proteccionismo industrial que rechazaba las caras exportaciones mexicanas". 29/

Así la situación de la economía mexicana se tornó crítica entre 1981 y 1982, el sector público canalizó las divisas provenientes de créditos externos y de la venta de petróleo al exterior a sostener la supuesta solidez del peso, propiciando la especulación y la fuga de divisas al extranjero.

Como se señaló anteriormente, la salida de divisas fué fluída y permanente (altas importaciones y bajas exportaciones); los pagos al exterior crecieron en la misma medida que la deuda externa y fueron la principal fuente de desequilibrio con el exterior. Aunado a lo anterior, el rubro de turismo y transacciones fronterizas se transformó negativo, es decir que los mexicanos gastaban cada vez más en el extranjero. Sin embargo, el problema central se encontró en la libre conversión del peso, ya que permitió la salida de crecientes e ilimitados montos de dólares del país al resto del mundo.

La salida de divisas, la reducción del turismo, la disminución de las transacciones fronterizas, el creciente envío de utilidades al exterior y el pago de servicios de la deuda externa conspiraron contra la solidez de la moneda mexicana.

Frente a esta situación el Banco de México intervino directamente para que el deslizamiento del peso fuera controlado, medida que está contemplada por el Fondo Monetario Internacional (minidevaluaciones de dos centavos diarios).

El 17 de febrero de 1982, el Banco de México anunció el retiro del mercado de cambios, lo que signi-

ficó la liberación del peso frente a las monedas del exterior; esta medida representó liberar a la moneda nacional de una sobrevaluación de más de 40% dada la inflación acumulada de nuestro país desde -- 1976.

Así el Gobierno anunció medidas inmediatas que se -- fueron complementando, para hacer frente a la devaluación:

- Recortar en 8% el gasto público.
- Reducir el déficit del sector público y el desequilibrio de la balanza en cuenta corriente.
- Mantener la competitividad de las tasas nacionales de intereses frente a las externas.
- Convenio con el comercio organizado para congelar los precios por más de 90 días.
- Recomendación del ajuste salarial del 10, 20 y -- 30% que restituiría el poder de compra de la población.
- Absorción del 42% de las pérdidas sufridas por -- las empresas con la devaluación.

Para el 1º. de junio, el Banco de México anunció su retorno al mercado cambiario, para este momento la presencia del Fondo Monetario Internacional en nuestra economía era evidente.

3.3.4. Comportamiento del Sector Externo.

En 1977 tanto las importaciones como las exportaciones se reducen significativamente, a partir de 1978 y pese al crecimiento de nuestras exportaciones, -- las importaciones se incrementaron a ritmos considerables, más que triplicándose en 1981; ocasionando serios déficits en la balanza comercial, como efecto de la política de "ajuste" económico. En 1982 -- se redujeron severamente las importaciones.

El desequilibrio externo de la economía mexicana se presentó desde el inicio de la década de los setenta, sin embargo, el periodo 1977-1981, muestra niveles superiores a los registrados anteriormente. El déficit en la balanza comercial pasa de 1,055 millones de dólares en 1977 a 4,510 millones en 1981. -- (Ver cuadro No. 21).

El proceso devaluatorio de 1976-1977 dió un gran impulso a las exportaciones mexicanas, aumentando durante 1976-1978 y disminuyendo de 1978 a 1981. Este fenómeno fué provocado por los efectos de la creciente sobrevaluación del peso y del aumento de la protección frente a las importaciones. La sobrevaluación del peso pudo mantenerse gracias a los créditos del exterior.

BALANZA COMERCIAL DE MEXICO 1977-1982

(MILLONES DE DOLARES)

CUADRO N^o. 21

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	BALANZA DE MERCANCIAS
1977	4,649.8	5,704.5	- 1,054.7
1978	6,063.1	7,917.5	- 1,854.4
1979	8,817.7	11,797.7	- 3,162.0
1980	15,307.5	18,486.2	- 3,178.7
1981	19,419.6	23,929.5	- 4,509.9
1982 P/	21,006.1	14,421.6	6,584.5

P/ Cifras preliminares.

FUENTE: Banco de México, S. A. 1982

Referente a lo anterior, Bela Balassa dice: "Es - - cierto que el comercio exterior se hizo más libre - después de las devaluaciones de 1976-1977, lo cual aumentó la competitividad de la industria mexicana, pero ello sólo duró hasta que el peso volvió a so-- brevaluarse". 30/

La sobrevaluación del tipo de cambio condujo a la - aplicación de medidas proteccionistas que permitie- ron establecer actividades ineficientes orientadas al mercado interno, así como discriminar y frenar - las exportaciones.

Para 1981 ante la presencia de déficit en la balan- za de mercancías y servicios y su influencia negati- va sobre la balanza de pagos; muestra en plena evi- dencia el desequilibrio externo, que agudiza la cri- sis económica y financiera del país.

Entre los elementos identificables en este renglón, destacan:

- La concentración de nuestras exportaciones (70% son hidrocarburos y 10% productos agrícolas y mi- nerales destinados principalmente a los Estados

30/ Balassa, Bela. La Política de Comercio Exterior de Méxi- co. Rev. Comercio Exterior. Marzo 1983 pp. 2 18.

Unidos).

- El crecimiento de las importaciones fundamentalmente bienes de capital e insumos, alimentos y productos suntuarios.
- Contratación de mayores volúmenes de deuda externa pública y privada (Déficit en cuenta corriente, alza en tasas de interés internacionales).

3.3.5. Evolución de la Deuda Pública Externa.

El endeudamiento externo en México, se mantuvo dentro de los límites razonables hasta 1970, sin embargo, a partir de esta fecha, se inició la tendencia a utilizar la deuda externa, particularmente la del Sector Público para mantener el crecimiento de la economía, convirtiéndose de esta manera, en un mecanismo de ajuste frente a los desequilibrios nacionales.

Durante el periodo 1977-1982, la deuda externa creció notablemente al pasar de 22,912 millones de dólares a 57,988 millones, según cifras preliminares. (Ver cuadro No. 22).

En relación a la tendencia política y financiera --

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO 1977-1982

(MILLONES DE DOLARES)

CUADRO No. 22.

<u>C O N C E P T O</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982 P/</u>
DEUDA TOTAL	22,912	26,264	29,757	33,813	52,961	57,988
PLAZO MAYOR DE UN AÑO	20,185	25,027	28,315	32,322	42,207	48,982
PLAZO MENOR DE UN AÑO	2,727	1,237	1,442	1,491	10,754	9,006

P/ Cifras preliminares.

FUENTE: S.H.C.P. Dirección General de Crédito Público. 1981.

Banco de México, S. A.- Informe anual, 1982.

del endeudamiento externo, Rosario Green destaca: - a). La privatización, en contraposición a las insti tuciones oficiales internacionales, las fuentes de carácter privado bancos y financieras proporcionaron un mayor porcentaje del financiamiento externo al país. b). La bancarización de la deuda externa mexicana, la mayor parte del financiamiento externo de origen privado, provino de la banca extranjera, y c). La norteamericanización del financiamiento - que recibe el país, correspondiendo al Sector Priva do Nacional casi el 100% y 70% al Sector Público.

La privatización y la bancarización han traído como consecuencia el incremento del servicio de la deuda externa porque se trata de créditos sujetos a tasas de interés altas y flotantes con menores plazos de amortización. Respecto a la norteamericanización - del crédito ésta profundiza la dependencia estructu ral que subordina la economía mexicana a la nortea-mericana.

La vinculación de los ingresos por venta de petró-- leo al exterior y el endeudamiento externo, se hizo evidente a mediados de 1981, cuando una caída en -- los precios internacionales del crudo y sus ventas, condujo a la contratación de créditos externos - -- (6,000 millones de dólares) a corto plazo, para com

pensar el nivel de ingresos esperados por las exportaciones petroleras nacionales. De esta forma, la deuda externa sigue siendo un importante mecanismo de ajuste.

Tras la devaluación de la moneda nacional, la agudización de los desequilibrios, la contracción de la actividad económica y ante síntomas de estrangulamiento financiero, el Gobierno Mexicano, en noviembre de 1982, llega a un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, para usar financiamientos por -- 3,840 millones de dólares dentro del esquema del -- servicio ampliado.

La carta de intención puesta en marcha en diciembre de 1982, contempló: que sería necesario que la economía mexicana realizara importantes ajustes que le permitieran alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y el empleo, superar el desequilibrio externo, abatir los índices de inflación y fortalecer las finanzas públicas.

El programa de ajuste económico incluyó: limitación del crecimiento neto de la deuda a cinco mil millones de dólares anuales, drástica reducción del déficit presupuestal del 16.5 a 8.5% como proporción del PIB, flexibilidad del control de precios -

de bienes y servicios de las paraestatales, adecuación de las tasas de interés sostenimiento temporal de la política cambiaria, disminución de la inflación y vinculación de los salarios a una política de empleo.

De esta manera, el programa buscó elevar el ahorro interno (tanto público como privado), racionalizar el gasto del Sector Público, aumento y reestructuración de los ingresos públicos. El saneamiento de las finanzas públicas permitiría fortalecer el papel rector del Estado bajo un criterio de equidad social.

A fin de hacer compatibles los objetivos en materia de finanzas del Sector Público con los de producción, de empleo, de balanza de pagos e inflación se estimó que el déficit financiero, como proporción del producto interno bruto, no fuera mayor al 8.5% en 1983, al 5.5% en 1984 y al 3.5% en 1985. En relación a lo anterior y con vistas a reducir la dependencia en el financiamiento del exterior, el endeudamiento público externo neto no excedería de 5 mil millones de dólares en 1983 y se continuaría la tendencia a reducir su uso como proporción del producto interno bruto en los siguientes dos años.

Asimismo, se planeó lo siguiente:

- Elaborar medidas de ajuste en los ingresos, particularmente en el renglón de precios y tarifas.
- En materia impositiva revisar la imposición directa, reconociendo los impactos de la inflación y la necesidad de apoyar el financiamiento del gasto público, asimismo se revisarán los mecanismos administrativos para evitar la evasión y se adecuarán y uniformizarán las coberturas en materia de impuestos indirectos.
- Respecto a la racionalización y ajuste del gasto público, afectar el monto y composición sin descuidar las necesidades básicas y prioritarias.
- La política monetaria y financiera, estará enfocada a mantener la actividad productiva pública y privada (ramas prioritarias), mediante la canalización de recursos compatibles con las metas de producción y de control de la inflación; como respaldo se adoptarán medidas necesarias en materia de tasas de interés y de regulación financiera, con el fin de estimular el ahorro y la intermediación financiera.
- La política económica inducirá que el movimiento de los salarios y que la flexible política de --

precios controlados estén ligados a objetivos de empleo, de protección a los niveles de vida de la clase obrera y de su adecuada participación en el ingreso y la productividad.

- A través de una política cambiaria flexible se buscará mantener un nivel adecuado de competitividad de las exportaciones y desalentar los movimientos especulativos de capital. Lo anterior con objeto de fortalecer la balanza de pagos y reconstituir las reservas internacionales.

"El convenio con el F.M.I. institucionalizó la austeridad y la crisis ya iniciadas, con la firma de la carta de intención se busca inicialmente aliviar la penuria financiera por la que el País atraviesa, se intenta conseguir un aval que les dé seguridad a nuestros acreedores y a nosotros nos permite reestructurar la deuda externa. Posteriormente se pretende reorientar la economía nacional, estabilizando su desarrollo e integrarla más a los mercados mundiales". ^{31/}

31/ González Enrique: Las Intenciones de una Carta. FE-UNAM. Economía Informa No. 100 pp.12

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

- El Estado nace de la necesidad de refrenar y conciliar los antagonismos de clase, en el centro mismo del conflicto de estas clases, este producto de la sociedad, es por regla general, el Estado de la clase más poderosa y su existencia demuestra que las contradicciones de clases son irreconciliables.
- En el Sistema Capitalista los conflictos de clase se mantienen y desarrollan dentro del Sistema de Producción. Así las relaciones entre clases, son siempre relaciones de dominación, una frente a la otra.
- Las relaciones de una sociedad dividida en clases son: relaciones de propiedad económica (propiedad de los medios de producción y fuerza de trabajo) y relación de apropiación real (carácter social de la producción y carácter particular de la apropiación).
- El Estado Capitalista debe de proteger y reproducir la estructura social a través de proveer las condiciones generales de producción y mantener física e ideológicamente el modo de producción existente.
- En México, antes que la burguesía se consolidara como clase dominante, se consolida el Estado como instrumento de -

opresión contra las masas trabajadoras y como elemento clave en la orientación del proceso económico.

- El proceso revolucionario de 1910-1917 cancela la forma de desarrollo capitalista que el País había seguido hasta entonces y con el arribo al poder del "Grupo Sonora" en 1920 se inicia una etapa de carácter pequeño burgués en el Estado Mexicano, que se radicaliza y alcanza su máxima expresión durante el periodo Cardenista. En esta etapa el Estado realiza tareas que en el desarrollo capitalista tradicionalmente correspondieron a la propia burguesía.
- A partir del Cardenismo, el Estado Mexicano se afirmó como el principal instrumento de apoyo de la burguesía nacional y extranjera para el desarrollo de las relaciones de producción capitalista.
- En la planeación económica de México, ha destacado siempre la ineficiencia, la falta de operatividad y continuidad de los planes y programas. Lo anterior, ha sido uno de los factores determinantes para el fracaso, abandono y cambio de las estrategias y modelos implementados.
- La estrategia del desarrollo que siguió México a partir de 1940, basado en la industrialización, tuvo aspectos positivos innegables, como aspectos negativos. Lo cierto fue que a principios de la década de los setenta el País se en

contraba frente a problemas de mayor magnitud que los --
existentes en los años cuarenta.

- La estrategia implementada en el periodo 1970-1976, fortaleció la acción del Sector Público, lo que significó devolver a ese sector el papel de agente impulsor del desenvolvimiento de la economía mexicana, este periodo de transición marcó el paso de un modelo de acumulación a otro. Así la estrategia del modelo de desarrollo compartido nació como una salida al Modelo de Desarrollo Estabilizador.
- La política económica 1970-1976 funcionó en la práctica como una política de profundización de la crisis aún cuando sus propósitos fueron otros, su acción contribuyó a ampliar los desequilibrios financieros; debido a que la dinamización del gasto público. No fué acompañado de las medidas de financiamiento internas que le dieran una base firme y sólida, bajo estas condiciones se recurrió al endeudamiento con el exterior.
- La existencia de importantes reservas petroleras, el alza internacional en el precio del crudo y la canalización de crecientes inversiones públicas al sector energético, no permitieron al Estado Mexicano generar en el corto plazo - (1974-1976), las divisas y los medios fiscales para restablecer cierto equilibrio externo y moderar el endeudamiento externo.

- La fuga de capitales en 1976, incidió sobre la balanza de pagos y contribuyó a que se redujera la captación bancaria en moneda nacional y a la aceleración del crecimiento de pasivos en moneda extranjera. Lo anterior, fue causa de que el Gobierno Mexicano recurriera al crédito externo.

- La continuación del modelo tradicional de sustitución de importaciones en el primer sexenio de los años setenta, significó en la práctica, frenar el mismo proceso de sustitución de importaciones y de fomento a las exportaciones. Al aplicar un excesivo proteccionismo a la industria nacional, propiciando la ineficiencia y la pérdida de competitividad en el exterior.

- Entre los síntomas de la desestabilización de la economía mexicana en 1976, se encontraron los agudos déficits públicos presupuestales, los graves déficits en la balanza comercial y de la balanza de pagos y el creciente endeudamiento externo, aunado a lo anterior, estaba el proceso inflacionario, la dolarización de la economía y la fuga de capitales.

- Ante la crisis financiera, México acude en 1976 al Fondo Monetario Internacional en busca de financiamiento, obtiene 1,200 millones de dólares para hacer frente a los problemas de la balanza de pagos y respaldo político para abrir otras fuentes de financiamiento. A cambio de este

apoyo financiero y político el Gobierno firma un acuerdo para implantar un programa estabilizador con duración de tres años, imponiendo al país severas restricciones a la economía.

- Al inicio del sexenio 1976-1982, las perspectivas de riqueza que prometían los descubrimientos petroleros, ofrecían la viabilidad de elaborar planes de desarrollo para enfrentar los problemas estructurales de la economía mexicana. La situación de crisis aunada a la existencia de recursos para enfrentarla, creaban la oportunidad de presentar opciones y estrategias de desarrollo.
- La nueva estrategia de política económica aplicada de 1976 a 1982, se planteó en tres etapas bianuales. La primera etapa estableció la necesidad de instrumentar una política anticrisis, que permitiera reactivar la economía nacional. La segunda etapa perseguiría la consolidación de lo logrado, preparando el terreno para la tercera en la que se aspiraba a un crecimiento sostenido.
- La política económica anti-crisis resultó exitosa en el periodo programado, en 1978 la economía observaba un fuerte crecimiento en la mayoría de sus indicadores. El Estado había logrado administrar y amortizar la crisis, pero no fue capaz de sostener y sobre todo consolidar el crecimiento económico acelerado y sostenido que se pretendía en los

inicios del Sexenio.

- El potencial petrolero del país, se transformó en la esperanza para la recuperación y crecimiento económico esperado. Sin embargo, la política petrolera 1976-1982 se caracterizó por una inadecuada y creciente producción, por excesivos gastos e inversión no programada y por creciente endeudamiento. De esta manera el uso y manejo del petróleo acentuó la relación de dependencia financiera, tecnológica y comercial de nuestra economía respecto al exterior.
- El elevado y creciente volumen del gasto público 1977-1982 superó los ingresos públicos, precipitando un creciente desequilibrio presupuestal en las finanzas públicas; al no existir fuentes sanas de financiamiento se recurrió en gran proporción a la contratación de deuda externa.
- La estrategia de crecimiento en México, sustentada en el petróleo, condujo al país a enfrentarse en 1982 a una situación de estrangulamiento financiero, destacando el descenso de los ingresos públicos, el creciente déficit en el comercio exterior, la desmesurada inflación, los altos niveles de endeudamiento externo, la aceleración en el ritmo de deslizamiento del peso frente al dólar y la fuga de capitales.
- Ante la crisis financiera, México acude nuevamente al Fon-

do Monetario Internacional, a fin de obtener financiamiento por 4,000 millones de dólares disponibles durante tres años, aceptando imposiciones de política económica. Lo anterior significó la seguridad del Organismo a la Banca Privada Internacional de que la economía mexicana establecería un Programa de Ajuste Económico.

- La imposición de severas restricciones a la política económica de México, a través de la presencia del Fondo Monetario Internacional en la economía nacional en 1976 y 1982, construyeron una grave limitación del poder decisorio y de las posibilidades de acción del Estado tanto en lo interno, como frente al exterior.
- La crisis económica de 1982 muestra una caída cíclica más grave que la que experimentó el País en 1976. La presencia de la crisis se expresa con profundidad en medio del auge petrolero agudizando los desequilibrios y la dependencia estructural de la economía mexicana.
- En base al análisis de la estrategia de crecimiento económico de México durante el periodo 1970-1982, se desprenden las siguientes recomendaciones, a manera de comentarios:
- La intervención del Estado Mexicano en la economía "fué" y "es" condición necesaria para el desarrollo del sistema y de las relaciones de producción capitalista, sin embargo,-

se requiere un Estado más autónomo, nacionalista y comprometido con los grupos mayoritarios y económicamente más -- desprotegidos de la población.

La experiencia del país en materia de planeación económica, exige que ésta responda eficazmente a los problemas y retos de la economía en su conjunto y que permita guiar la política económica y social en relación a lo programado. Asimismo se requiere que los organismos responsables organicen, ejecuten y controlen eficazmente las funciones de programación, evaluación y seguimiento, para alcanzar no sólo el -- crecimiento, sino el verdadero desarrollo económico.

- Para superar la crisis y sentar las bases del desarrollo, se requiere: reorientar el crecimiento económico, corregir la política económica tradicional y encontrar fuentes de financiamiento sanas y sólidas; lo anterior sólo pueda darse a partir de:

- . Fortalecer la capacidad del Estado para orientar el proceso económico en su conjunto, a fin de alcanzar el crecimiento de la economía, en función de las necesidades -- de las mayorías.
- . Estimular la producción nacional, el crecimiento del empleo, el bienestar social y el real y efectivo aprovechamiento de todos nuestros recursos.

- Orientar el crecimiento económico a la agricultura, la ganadería y la pesca, racionalizando el apoyo indistinto a la industria; estableciendo prioridades nacionales.
- Aplicar una reforma fiscal profunda, que grave al capital y no al consumo, gravando realmente a los que más tienen.
- Establecer una política realista de precios y tarifas del Sector Público que elimine subsidios ineficientes e insostenibles, que son canalizados a la industria nacional y extranjera.
- Racionalizar el gasto público y canalizarlo a sectores prioritarios y estratégicos.
- Fomentar y diversificar las exportaciones nacionales, apoyando recursos y productos "alternativos" al petróleo.
- Reducir importaciones suntuarias e innecesarias, a través de un estricto control de las mismas.
- Proteger nuestras divisas buscando corregir los desequilibrios con el exterior.
- Estimular el ahorro interno y la captación de recursos

en la banca nacionalizada.

- Controlar a través del presupuesto y de auditorías financieras las empresas y organismos del Sector Público.
 - Renegociar la actual deuda externa pública y privada, - logrando periodos de gracia más amplios y mayores plazos para el pago de intereses.
 - Detener la inflación y proporcionar un digno y merecido nivel de vida a la población nacional.
 - Disminuir la dependencia financiera y comercial, de la economía mexicana, en relación a la economía norteamericana, entre otros, a través de: reducir los apoyos financieros directos e indirectos y de ampliar los mercados internacionales para nuestras exportaciones.
 - Controlar y regular la inversión extranjera directa, a fin de conservar los sectores estratégicos de la economía, en manos de mexicanos.
- En la medida en que estas acciones y políticas se realicen, se reducirá la dependencia del exterior, se aliviarán los desequilibrios estructurales de la economía y existirán las bases para el desarrollo económico del país.

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

BANCO DE MEXICO, S.A.

Informes Anuales.- Varios años, México.

BANCO DE MEXICO, S.A.

Indicadores Económicos e Indicadores de Moneda y Banca.
Varios Números. México.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A.

Revista de Comercio Exterior. Varios Números. México.

BUENO, GERARDO Y COLABORADORES.

Opciones de Política Económica en México, Después de la Devaluación. Ed. Tecnos, S.A. México 1977.

CARRILLO ARRONTE, RICARDO.

Ensayo Analítico, Metodológico de Planificación Interregional en México. Ed. F.C.E. México 1980.

CAVAZOS LERMA, ANTONIO.

50 Años de Banca Central. Lecturas F.C.E. No. 17 México 1980

CENTRO DE INVESTIGACION Y DOCENCIA ECONOMICA, A.C.

Revista Economía Mexicana. Varios Números. México.

COLMENARES, ANGELES Y RAMIREZ.

La Devaluación de 1982. Ed. Terra Nova. México 1982.

COLMENARES, ANGELES Y RAMIREZ.

La Nacionalización de la Banca. Ed. Terra Nova. México 1982.

CORDOVA ARNALDO.

La Formación del Poder Político en México.
Serie Popular ERA. México 1979.

ENGELS FEDERICO.

El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado.
Ed, Progreso, 1979.

FACULTAD DE ECONOMIA. UNAM.

Revista de Investigación Económica y Economía Informa.
Varios Números, Diversos Autores. México.

GONZALEZ CASANOVA Y FLORESCANO.

México Hoy, Siglo XXI Editores. México 1980.

GRIBOMONT Y RIMEZ.

La Política Económica del Gobierno de Luis Echeverría.
1970-1976. Trimestre Económico. F.C.E. México.

IANNI OCTAVIO.

La Formación del Estado Populista en América Latina.
Serie Popular ERA. México 1979.

IGLESIAS SEVERO.

Sindicalismo y Socialismo en México.
Ed. Grijalbo. México 1970.

LEAL JUAN FELIPE.

La Burocracia y el Estado Mexicano.
Ed. El Caballito. México 1978.

LEAL JUAN FELIPE.

Estado, Burocracia y Sindicatos.
Ed. El Caballito. México 1976.

LENIN V.I.

El Estado y la Revolución.
Ed. Progreso. 1978.

LOPEZ PEDRO Y COLABORADORES.

Capitalismo y Crisis Política en México.

Ed. Cultura Popular. México 1979.

MANDEL ERNEST.

El Estado en la Era del Capitalismo Tardío.

Ed. ERA. México 1980.

PETROLEOS MEXICANOS.

Memoria de Labores 1979-1982.

POULANTZAS NICOS.

Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista .

Siglo XXI Editores. México 1980.

POULANTZAS Y TORRAINE.

Las Clases Sociales en América Latina.

Ed. U.N.A.M. México 1979.

QUIJANO JOSE MANUAL.

La Banca: Pasado y Presente.

CIDE. México 1982.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Cuentas de la Hacienda Pública y Federal.

Mexico 1979-1981.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Anexo Política Económica. 6º. Informe de Gobierno.

México 1982.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Información sobre los Ingresos Gubernamentales.

México 1981.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

La Industria Petrolera en México.

México 1979.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Legislación y Documentos Básicos 1976-1982.

5o. Tomos. México 1982.

SOMNTANG Y VALEGILLOS.

El Estado en el Capitalismo Contemporáneo.

Siglo XXI Ed. México 1980.

TALLER DE COYUNTURA - FACULTA DE ECONOMIA / UNAM.

1979. La Crisis quedó atrás y la Economía Petrolizada.

México 1980 - 1981

TELLO MACIAS CARLOS.

La Política Económica de México 1970-1976.

Ed. Siglo XXI. México 1978.

VARIOS AUTORES.

El Comercio Exterior de México.

3o. Tomos. Siglo XXI Ed. Mexico 1982.