

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

FACULTAD DE ECONOMIA.

Política Económica, Estado y Empresa
Pública en México.

T E S I S

Que para obtener el título de:

Licenciado en Economía .

P R E S E N T A:

David Mondragón Centeno .



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE.

	PAG.
INTRODUCCION.	VI
I. - POLITICA ECONOMICA.	1
I. 1. - Conceptos fundamentales.	2
I. 2. - Política Económica, definición y categorías.	6
I. 2. 1. - Objetivos de la política económica.	6
I. 2. 2. - Instrumentos de la política económica.	8
I. 3. - Importancia de las finanzas públicas en el manejo de la política económica.	14
I. 4. - Principales concepciones teóricas en el campo de las finanzas públicas.	17
I. 4. 1. - La concepción neoclásica.	17
I. 4. 2. - La concepción marxista.	22
I. 4. 3. - La concepción poskeynesiana.	25
II. - PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO.	28
II. 1. - El periodo de sustitución de importaciones.	29
II. 2. - El desarrollo estabilizador.	44
II. 3. - La década de los setentas.	54

	PAG.
II. 9. 1. - La política económica en la administración de Luis Echeverría (1970-1976).	55
II. 9. 2. - La administración de José López Portillo (1976-1982).	62
II. 4. - La crisis de 1982.	70
II. 5. - La evolución de la economía en los inicios de la administración de Miguel de la Madrid.	77
II. 5. 1. - El Programa Inmediato de Estabilización Económica y el Plan Nacional de Desarrollo.	80
III. - LAS EMPRESAS PARAESTATALES.	86
III. 1. - Definición y origen.	87
III. 2. - Evolución y periodización.	97
III. 3. - El nuevo papel económico y social de la empresa pública.	102
III. 4. - La racionalización y sectorización de la empresa pública.	107
APENDICE ESTADISTICO.	110
BIBLIOGRAFIA.	125

INTRODUCCION

En el transcurso del presente siglo ha venido acrecentándose, de manera sustancial, la participación del Estado en la economía. Esta creciente participación del Estado se ha observado en todas las naciones, nuestro país no ha sido la excepción.

La presencia del Estado en la economía, en las sociedades contemporáneas, constituye un factor determinante del desarrollo económico de las mismas. Más aún, la orientación y formas específicas de su participación, expresan y explican la estructura social y política de una nación .

El marco de actuación del Estado se conforma a la luz de ciertos fines y objetivos específicos, cuyo alcance requiere de la elección y aplicación de determinados instrumentos y medidas.

La Política Económica constituye el campo donde se vinculan, no sólo objetivos e instrumentos, sino también ejecutores y destinatarios. En ese orden de ideas, cabe subrayar que el grado de incidencia y carácter de la intervención del Estado en la economía, se encuentran directamente vinculados a la específica interrelación que de esos factores resulte.

Por otra parte, la discusión en el campo de la Política Económica, expresa también la lucha de clases al interior de un país y su vínculo con diversos intereses a nivel mundial.

Por ello, el estudio de la Política Económica, a nivel teórico, y el análisis de sus aplicaciones y resultados prácticos, es de suma importancia para comprender la economía de nuestro país.

.***.

A partir de la revolución social armada de 1910-1917, el Estado mexicano asume un papel fundamental en el desarrollo económico y social del país. La Constitución de 1917 sienta las bases jurídicas para el ejercicio rector del Estado en la economía.

El papel que en ese sentido ha jugado el Estado, ha pasado por diversas etapas, mismas que han estado determinadas tanto por las condiciones socioeconómicas internas como por la situación internacional imperante.

Para el logro de sus funciones, el Estado mexicano se ha reservado el control de una serie de instrumentos y atribuciones, que le han permitido llevar adelante el cumplimiento de ciertos objetivos. Estos objetivos no han sido neutrales respecto de la sociedad en su conjunto, sino que, por el contrario, su orientación se ha correspondido con los intereses hegemónicos dentro de la sociedad.

Así, al término de la revolución armada, el quehacer del Estado se orientó a la creación de condiciones propicias para el desarrollo capitalista propio del país. Cabe mencionar que el proyecto de nación emanado de la revolución mexicana fué de un carácter eminentemente nacionalista. Entre sus componentes más importantes se encuentra la búsqueda de un desarrollo nacional independiente y el logro y mantenimiento de la soberanía nacional.

Para el impulso de ese desarrollo, el Estado ha contado con diversos instrumentos, los cuales ha aplicado con diferente intensidad y matiz, dependiendo de las condiciones particulares del momento.

Uno de los instrumentos más significativos lo constituye, sin lugar a dudas, el manejo del gasto público. El gasto público ha contribuido, de manera trascendental, al desarrollo económico del país.

En efecto, al término de la lucha armada, el Estado, por medio del gasto público, pudo proveer la infraestructura económica que el país requería para su futuro desarrollo.

El gasto público no sólo se dirigió a la creación de infraestructura, sino, también, a la inversión pública directa.

De ahí surgieron empresas, propiedad del Estado, que jugaron un

papel decisivo en el ritmo y carácter del desarrollo del país. Entre estas, baste pasar revista al papel que han jugado en las distintas etapas de desarrollo del país, empresas como Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos de México, Petróleos Mexicanos, etc.,

Las empresas paraestatales han estado presentes en todos los sectores de la producción, inclusive en el sector financiero, apoyando y promoviendo de manera fundamental, de diversas formas y en diferentes aspectos, a la economía nacional.

Sin embargo, en el sexenio reciente, cambió radicalmente la orientación que tradicionalmente se le venía dando a la empresa pública. Se ha procedido a la liquidación, venta y fusión de empresas paraestatales.

Este cambio no sólo se ha dado en lo que respecta a la empresa pública, sino en toda la orientación y aspectos de la Política Económica en su conjunto.

La orientación global de la Política Económica de este sexenio responde a una nueva situación interna y externa, en la que la correlación de fuerzas en el ámbito social y económico ha cambiado sustancialmente.

El proyecto nacionalista emanado de nuestra revolución se ha abandonado en los hechos, aunque se mantenga en el discurso.

Ello se constata en el abandono y la entrega, por parte del Estado, a la empresa privada nacional y extranjera, de importantes áreas para el desarrollo independiente y soberano del país. La política seguida hacia las empresas paraestatales es sólo un ejemplo.

Así, la orientación de la Política Económica en nuestro país ha sufrido diversos cambios, siempre relacionados, en última instancia, con la correlación de fuerzas resultante de la lucha de clases interna y las presiones a nivel internacional, en cada momento.

Por ello, las prioridades que, en materia de Política Económica, ha venido estableciendo el Estado mexicano, tienen como marco una visión específica de la economía y la sociedad, la cual sustenta un proyecto de nación, y está determinada, a su vez, por ciertos intereses de clase.

Al análisis de estos elementos y su interrelación, se avocará la presente investigación. Para ello la temática se dividirá en la forma siguiente:

En el primer capítulo, se analizarán, a nivel teórico, los diversos aspectos que conforman el campo de la Política Económica. También se abordará el estudio de las categorías

principales de la Política Económica, enfatizando, particularmente, la interrelación entre objetivos e instrumentos.

•

Dado que las finanzas públicas constituyen el instrumento de Política Económica que se relaciona directamente con las empresas paraestatales, vía gasto público en inversión, analizamos su importancia y las principales concepciones teóricas que en este campo se manifiestan.

En el segundo capítulo nos avocamos al estudio del papel que el Estado ha desempeñado en distintos periodos del desarrollo económico y social de México, a partir del término de la segunda guerra mundial, subrayando la influencia que el gasto público en inversión ha tenido sobre el carácter de este desarrollo. También nos interesa destacar las características fundamentales de la Política Económica implementada en cada periodo en relación a los particulares objetivos del Estado en ese momento, dadas las condiciones socioeconómicas del país.

Habiendo abordado los aspectos de la Política Económica, en general, y la Política Económica del Estado mexicano en el desarrollo de la nación, en el tercer capítulo, entramos al estudio de un aspecto más particular de la Política Económica y la intervención del Estado en la economía. Se trata del análisis del papel de las empresas paraestatales en el desarrollo económico de México a partir de la revolución de 1910.

Con el objetivo de adquirir una visión lo más completa posible del problema, abordamos aspectos que parten desde su definición y origen, pasando por su evolución y periodización, hasta llegar a su vinculación con la Política Económica y el desarrollo económico del país.

CAPITULO I

POLITICA ECONOMICA .

I.- POLITICA ECONOMICA.

I.1.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

La economía, en toda sociedad, se presenta como un complejo de unidades que producen e intercambian bienes y servicios en un proceso constantemente renovado. Sin embargo, dado el carácter social e histórico del proceso de producción y distribución de satisfactores entre los hombres, el proceso y el flujo mismo siempre son distintos, tanto en intensidad como en carácter, dependiendo del grado de evolución de la sociedad que se trate.

Conforme evoluciona la sociedad, los elementos componentes se multiplican y su interrelación se vuelve más intrincada, expresándose así la complejidad del desarrollo económico y social.

Este desarrollo conlleva un aumento de la productividad y, en general, una mayor acumulación o capitalización de la sociedad en cuestión, en un marco dado de relaciones sociales de producción e intercambio. A este conjunto de relaciones se le denomina estructura económica.

En este proceso, como consecuencia del propio desarrollo, va acrecentandose la división social y técnica del trabajo, lo cual da lugar a la división de la sociedad en clases. Las clases sociales expresan⁶ y explican las formas de propiedad establecidas por la estructura económica. Así, se conforma la estructura social que estimula o frena el desarrollo económico, dependiendo de la concordancia de las relaciones económicas con el grado de desarrollo general de la sociedad.

La estructura económico-social, responde a un ordenamiento, cuya articulación, mantenimiento o modificación competen en alto grado a las formas que asume el Estado.

El grado de participación del Estado mantiene una relación directa con el desenvolvimiento característico de las sociedades, atendiendo a la creciente complejidad tecnológica e interdependencia social del proceso global de producción y a la necesidad de procurar la cohesión de la sociedad correspondiente a un sistema económico que, a partir del proceso productivo mismo, crea y enfrenta a clases y grupos de clase con intereses distintos

En las sociedades más avanzadas, el Estado tiene la triple función de ordenar la situación económica y social, de administrar las unidades económicas que pertenecen a la colectividad, y de sostener los servicios comunes (defensa,

salud, educación), ello explica que el Estado sea objeto inmediato de las luchas entre las diversas tendencias existentes en una sociedad.

Las diversas tendencias son resultado de la existencia de clases sociales con intereses distintos, quienes luchan en el plano social y económico con el objeto de que las medidas que adopte el Estado sean más acordes a sus intereses particulares de clase o grupo.

Las formas que asume la lucha entre las clases sociales, así como sus objetivos, instituciones y formas de organización e instrumentos, dependen también del grado de evolución de la sociedad.

Todo ello conformará, por su parte, el marco de actuación del Estado y sus rasgos característicos.

Uno de los rasgos fundamentales del Estado en las sociedades capitalistas contemporáneas, independientemente del grado de desarrollo alcanzado en ellas, lo constituye su extensa y diversificada participación en la vida económica.

Esta participación se expresa en un conjunto de medidas que tienen por objetivo incidir, con una determinada orientación y finalidades, en el ámbito económico.

Al conjunto de medidas que ejecuta el Estado en el plano económico, es a lo que se le denomina Política Económica, es decir, el aspecto económico de toda actividad gubernamental. Ella responde al concepto de bienestar del grupo o clase social que ejerce el poder.

I.2.- POLÍTICA ECONÓMICA. DEFINICIÓN Y CATEGORÍAS.

La Política Económica comprende un conjunto de medidas que generalmente concuerdan entre sí, y se orientan al logro de una finalidad específica.

La Política Económica *'consiste en la variación intencional de los medios con objeto de obtener ciertos fines'*¹

La Política Económica es *'el proceso mediante el cual el gobierno, a la luz de sus fines políticos generales, establece la importancia relativa de ciertos objetivos, utilizando, si es preciso, instrumentos o cambios institucionales'*²

I.2.1.- OBJETIVOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.

Entre los objetivos que, en general, persigue la Política Económica, podemos destacar los siguientes:

¹ Tinbergen J. 'La Contribución del Análisis Económico a la formulación de la Política Económica'. Lecturas de Política Económica. UNAM. División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía. pp. 88.

² E. S. Kirschen, F. Blackaby, Z. Kamecky, L. Ceapo y P. Keatens. 'Nueva Política Económica Comparada'. Ed. Oikos-Tau. Barcelona, España. 1978. pp. 19.

a) Lograr un ingreso nacional y personal lo más alto posible.

b) Conseguir el pleno empleo de los recursos productivos.

c) Mantener el equilibrio en la balanza de pagos y la estabilidad de los precios.

d) Obtener una justa distribución del ingreso entre los grupos sociales.

e) Establecer un desarrollo económico sectorial y regional armónico.

Las finalidades de la Política Económica no se agotan en los anteriores objetivos y, hay que decirlo, no siempre es posible lograr uno de ellos sin el detrimento de los demás.

*'Los objetivos no son independientes los unos de los otros. Algunos son complementarios, -cuando el logro de uno ayuda al de otro-, otros son contradictorios.'*³

Los objetivos, al igual que las medidas, varían de acuerdo con la época y con el país en cuestión. Según Samuel Lichtenszlej *'la política económica ha cambiado en el transcurso del tiempo y*

³ Kirachen E. S. 'Política Económica Contemporánea'. Ed. Oikos, Barcelona España, 1969 p. 12.

difiere entre países⁴, de esa forma se puede concluir que la Política Económica, al igual que la producción y la distribución, se encuentra condicionada histórica y socialmente.

En este sentido, mientras que en los países desarrollados la prioridad de sus objetivos es el de la estabilidad, en los países subdesarrollados se prioriza el desarrollo económico⁵, el incremento de la ocupación y una mejor distribución del ingreso.

Otro objetivo importante en los países subdesarrollados lo constituye el logro y mantenimiento de la independencia económica.

I.2.2.- INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.

Una vez determinados los objetivos, hay que pasar al análisis de los instrumentos con que cuenta el Estado para alcanzarlos.

Podemos agrupar a los instrumentos en cinco clases principales:

a) Finanzas Públicas.- se refiere al manejo del ingreso y gasto del Estado. Este campo de aplicación de los instrumentos es fundamental para la redistribución del ingreso. También aquí

⁴ Lichtenstejn, Samuel. 'Enfoques y Categorías de la Política Económica'. Lecturas de Política Económica. UNAM. División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía. p. 17.

⁵ A diferencia del crecimiento económico, que se refiere a altas tasas de crecimiento del producto de la economía, el desarrollo económico alude a la mejoría del bienestar de la población.

entran los créditos que se obtienen del exterior para aplicarlos al desarrollo económico, vía fomento de la inversión por medio del gasto.

b) Moneda y Crédito.- se refiere al manejo de la oferta monetaria. Los principales instrumentos que componen este campo son: operaciones de mercado abierto, instrumentos que afectan a la tasa de interés y la emisión del dinero.

c) Tipos de Cambio.- incluye las modificaciones en los tipos de cambio respecto a una moneda particular; dependen generalmente de las condiciones internacionales de la economía y más específicamente de los cambios efectuados en los sistemas monetarios internacionales.

d) Control Directo.- Entre los principales instrumentos de éste tipo se encuentran: los controles al comercio exterior de la divisa extranjera; control de precios, el cual comprende el control a precios de bienes y servicios y los controles salariales; otros controles de la economía interna tales como los controles de inversiones, asignación de materias primas, control de explotación de recursos naturales, racionamiento de bienes de consumo y controles de calidad.

e) Cambios en el Marco institucional.- son las reformas en el aparato institucional que afectan directamente las condiciones

de producción y distribución del producto social.

El uso de instrumentos específicos, es afectado, generalmente, por los juicios valorativos de los responsables de la Política Económica. Su empleo depende de la efectividad que se les atribuya para alcanzar las metas definidas.

Las prioridades que se establezcan entre ellos, dependerán en gran medida de la concepción que subyace en el tipo y orientación de las medidas que el Estado implemente en ese sentido. Además, las prioridades fijadas también dependerán, como ya se ha mencionado, de los intereses del grupo o clase en el poder.

La efectividad de la acción del Estado va a ser resultado de la actuación del conjunto de fuerzas económicas, políticas y sociales, las cuales se expresan a través de instituciones o grupos organizados de las clases sociales.

Así, tratando de resumir las categorías básicas, que se encuentran contenidas en el marco de la Política Económica, veamos como las presenta Samuel Lichtensztejn:

'A) El centro de poder de decisión.-

(referido al Estado, gobierno, poder central, autoridades o agentes públicos responsables, agentes supremos, ente o

entes-sujetos, etc.)

B) *Las prácticas o mecanismos de decisión.-*

(referido a acciones, medios, instrumentos, variables instrumentales, medidas, etc.)

C) *Destinatarios sociales de las decisiones.-*

(referido a sectores, actividades, unidades, entes-objeto, clases sociales, grupos, etc.)

D) *Propósitos de las decisiones.-*

(referido a fines, objetivos, metas, conductas, comportamientos, etc.)⁶

Como se puede observar, la definición resultante de la interrelación de las anteriores categorías, compendia a la Política Económica como una relación de fuerzas sociales en el campo del poder.

De esta forma, las modalidades de estas relaciones políticas y sociales son las que darían fundamento y explicarían las prácticas instrumentales y los propósitos de estas acciones sobre lo económico.

⁶ Lichtensztein, Samuel. Op. Cit. pp. 17 y 18.

En consecuencia, los objetivos económicos de la Política Económica quedarían estrechamente vinculados con la preservación o protección de la unidad estructural de la que se desprende ese poder.

Hay que mencionar que, aunque se señale al Estado como principal responsable de la Política Económica, éste no es el único ente que la define. Aparte de la presión interna de diversos grupos sociales, existe la presión, no menos importante, dados los condicionamientos carácter económico y financieros, de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Comunidad Económica Europea, etc. Estos organismos tienen su propia Política Económica supranacional y, en determinadas circunstancias, tienen la capacidad de dominar la política de un país, de acuerdo a sus intereses.

Pasando a otro nivel de abstracción, mencionemos que la primera fase de elaboración de la Política Económica consiste en realizar un diagnóstico de la situación, para poder determinar claramente el problema a resolver. Para ello se puede recurrir, entre otras cosas, a la información estadística disponible.

Por otro lado, es necesario contar con un cuerpo coherente y sistematizado de conceptos, que nos expliquen el comportamiento del sistema económico en su conjunto y la interrelación entre

las variables económicas sobre las que se pretende incidir. Este cuerpo sistematizado nos lo proporciona la Teoría Económica, misma que nos permite establecer la relación que existe entre los objetivos y los medios que pueden utilizarse para alcanzarlos.

También es necesario dividir los objetivos con respecto al tiempo, en objetivos de corto, mediano o largo plazo. La separación en éste sentido no puede ser tajante, dada la interrelación y dependencia entre estos.

I.3.-IMPORTANCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL MANEJO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA.

Una característica fundamental de las naciones capitalistas contemporáneas, independientemente de su grado de desarrollo, lo constituye la amplia y diversificada participación del Estado en la vida económica. Esta participación abarca una amplia gama de actividades de regulación y fomento a las actividades económicas privadas. No menos importante es la propia aportación del Estado en la formación, conformación y distribución del producto y el ingreso, así como su participación en la creación y asignación de los recursos financieros.

La participación del Estado se interrelaciona con las actividades económicas privadas, procurando la articulación y continuidad del proceso social de producción y distribución de bienes y servicios.

En este sentido, las Finanzas Públicas constituyen un instrumento de primera importancia en el manejo de la Política Económica y, por tanto, su análisis es fundamental para la comprensión de la actuación económica del Estado, dentro de las economías capitalistas.

Las finanzas públicas comprenden el conjunto de erogaciones, tributos y otras formas de procuración de ingresos públicos, asimismo, su análisis incluye las consecuencias de la situación superavitaria o deficitaria del Estado.

El presupuesto público está compuesto de una amplia gama de gastos e imposiciones tributarias que influyen de manera decisiva sobre el nivel, composición y ritmo de crecimiento de la producción en su conjunto. En primer lugar, el monto y composición del gasto público y los impuestos se corresponden con la estructura y el alcance del complejo conjunto de regulaciones y medidas de fomento que se aplican a las diferentes actividades productivas; por otra parte, no menos importante, el gasto público también se canaliza directamente a la movilización productiva de amplios sectores de la población que se ocupan de la producción y/o la provisión, desde el Estado de bienes y servicios de diversa índole y de gran importancia tanto para el conjunto de los procesos productivos como para el sostenimiento de toda la gama de servicios sociales que cada nación proporciona a sus habitantes.

El gasto público y los impuestos son también un poderoso instrumento de redistribución del ingreso, tanto entre sectores productivos como entre clases y grupos sociales e incluso, por medio de este instrumento, se pueden redistribuir los esfuerzos productivos de toda una sociedad entre distintas generaciones.

Hay que resaltar que, por otra parte, el financiamiento del gasto público por medio de préstamos coloca al presupuesto en el centro de la determinación de las condiciones generales del sistema de moneda y crédito imperantes en cada nación capitalista y, necesariamente, dada la creciente interdependencia de la economía mundial, entre todas las naciones capitalistas.

En ese sentido, el presupuesto público se constituye en un instrumento muy importante de participación del Estado en el manejo de la economía de un país, dada su enorme incidencia sobre la producción y provisión de bienes y servicios, sobre la distribución del ingreso y sobre las condiciones monetarias y financieras. Así, el presupuesto público en los países capitalistas es un determinante significativo de la magnitud, composición y distribución del consumo, del volumen de ahorro social, del monto y composición de la formación de capital y, finalmente, del ritmo y modalidad del proceso de acumulación de capital.

I.4.- PRINCIPALES CONCEPCIONES TEÓRICAS EN EL CAMPO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

Existen diferentes corrientes, dentro del pensamiento económico contemporáneo que nos ofrecen su propia manera de visualizar el estudio y manejo de las finanzas públicas. La temática abordada y las aportaciones teóricas y prácticas no sólo son diferentes sino, en algunos casos, incompatibles. Ello se explica, fundamentalmente, por las distintas concepciones que se tienen sobre el funcionamiento de la economía capitalista y el papel que juega o debería de jugar el Estado en materia económica.

I.4.1- LA CONCEPCIÓN NEOCLÁSICA.

Para el pensamiento neoclásico, la unidad fundamental del análisis económico la constituye el individuo en su doble carácter de consumidor y propietario de uno o varios factores productivos. Se le supone, al individuo, un comportamiento racional, lo cual quiere decir que éste busca siempre la maximización de la utilidad que le proporciona el consumo de

bienes y servicios, en su carácter de consumidor; por otro lado, él buscará la maximización del rendimiento de su esfuerzo como productor o portador de algún factor productivo.

Así concebidos, los individuos realizan intercambios de productos y factores de la producción en el mercado. El mercado es el ámbito en donde se concertan y articulan las decisiones de consumo y esfuerzo productivo de los individuos. Su funcionamiento permite la estructuración y constitución de un orden económico viable, eficiente y armónico. La vertebra de su funcionamiento es el sistema de precios relativos, el cual, por una parte, refleja las preferencias de los consumidores frente a las condiciones de escasez relativa de los recursos y, por otra parte, orienta las decisiones de los individuos que, en su carácter de productores, buscan las actividades más redituables.

Para su razonamiento, la teoría neoclásica establece ciertos supuestos simplificadores sobre el comportamiento racional de los individuos. Entre los más significativos se encuentra la escasez relativa de los diferentes factores de la producción frente a los múltiples usos de que pueden ser objeto y la existencia de rendimientos decrecientes en la productividad marginal de dichos factores.

Como consecuencia, la teoría neoclásica deriva, por deducción lógica, que el libre desempeño de los individuos en un ámbito de

mercados competitivos conduce a que la economía asigne eficientemente los recursos productivos con que cuenta. La eficiencia se refiere a que la economía produzca justamente las cantidades y tipos de bienes que desean los consumidores y que, además, sean producidas en condiciones técnicas óptimas, entendiéndose por ello que los recursos sean plenamente aprovechados y en condiciones tales que sea imposible producir más de un bien sin sacrificar cantidades crecientes de algún otro.

En cuanto a la distribución de los frutos de la producción, realizada en condiciones de eficiencia, la teoría neoclásica considera que ésta se determina por la aportación al producto total de los diferentes factores de la producción. De esa forma, el ingreso real de un individuo estaría determinado por la dotación de factores que aporta a la producción, así como por la productividad de los mismos.

Desde ese punto de vista, la distribución del ingreso expresa la racionalidad en el comportamiento económico de los individuos y la mejor asignación que, en consecuencia, puede hacerse de los recursos productivos existentes.

La intervención del Estado en la economía, en el marco neoclásico, se acepta a partir del reconocimiento de algunas limitaciones del mercado y el sistema de precios frente al

conjunto de requerimientos en las sociedades modernas. Estas limitaciones no significan que el mercado deje de cumplir su papel central en la asignación eficiente de recursos, sino que sólo modifican lo que de otra manera sería un sistema económico perfectamente funcional a los requerimientos de una sociedad libre. Consecuentemente, las prescripciones de intervención estatal que se efectúan, procuran que, en la medida de lo posible, no se contrapongan con el libre accionar económico de los agentes individuales, que es justamente el sustento del mejor uso que puede hacerse de las capacidades productivas de la sociedad.

Entre las limitaciones del mercado como asignador de recursos se encuentran las llamadas 'externalidades', cuyo caso extremo lo constituyen los bienes sociales o bienes públicos (salud, defensa nacional, educación, etc.).

El monopolio natural es otro de los casos en que la teoría neoclásica da pie a la intervención estatal. El Estado intervendría por medio de regulaciones o, en última instancia, haciéndose cargo de la producción directamente.

Aunque la distribución del ingreso entre los factores productivos, al hallarse determinada por el mercado libre y competitivo, representa condiciones de eficiencia en la asignación de recursos, existen en la sociedad criterios morales

de equidad sobre la distribución del ingreso entre las familias.

El tratamiento de esta situación representa un aspecto relevante del tratamiento neoclásico de la intervención del Estado en la economía a través de la redistribución del ingreso. En este marco, la redistribución del ingreso por la vía fiscal tiene efectos negativos que se traducen en una mayor o menor pérdida de eficiencia en la asignación de recursos. De esa forma se establece un dilema recurrente, para esta teoría, entre equidad y eficiencia.

El enfoque neoclásico de las finanzas públicas no intenta explicar el tamaño y la estructura del presupuesto, ni los determinantes de su creciente participación e influencia en las economías capitalistas contemporáneas. Más bien su interés se orienta hacia el esclarecimiento de criterios de eficiencia que fundamenten el manejo de las finanzas públicas.

La idea que permea todo el discurso neoclásico, y que importa destacar por su gran importancia, dadas las consecuencias prácticas y políticas que conlleva, consiste en que la actuación de las libres fuerzas del mercado llevan automáticamente al equilibrio del sistema económico, al uso pleno de los factores productivos, a la eficiencia en el uso de los recursos y al desarrollo económico de la sociedad.

El corolario lógico de este discurso establece que el Estado debe tener una mínima intervención en el plano económico, a fin de que sea el libre juego de las fuerzas del mercado las que optimicen el bienestar económico de la sociedad.

I.4.2 LA CONCEPCION MARXISTA.

La teoría económica y social del marxismo constituye una visión radicalmente distinta para el análisis de las Finanzas Públicas.

En este enfoque, el Estado se concibe como un ente político que representa y sirve a los intereses de la clase capitalista en su conjunto.

La razón de la necesidad de intervención estatal en la economía se establece a partir la complejidad y contradicciones que contiene el proceso de acumulación. Este enfrenta, en el curso de su desenvolvimiento, dificultades crecientes para producir y realizar la plusvalía, así como para mantener la dominación política de la clase capitalista sobre el conjunto de la sociedad. De esa manera, el Estado tiene el deber de procurar la continuidad de la acumulación privada de capital y, al mismo

tiempo, mantener su propia legitimidad como expresión de la organización política de la sociedad en su conjunto.

En el marco de la acumulación de capital, existen diversos e importantes problemas que involucran globalmente a los contextos productivo y distributivo. Estos inciden en el proceso de producción y realización de plusvalía y, dada su especificidad, sobrepasan la atención, capacidad o competencia de los capitalistas individuales. Ello explica, en gran medida, la actuación económica del Estado; muy particularmente, buena parte del monto creciente y la diversificada composición del gasto público en el capitalismo contemporáneo en distintas actividades productivas y formas de subvención.

El Estado, para su legitimación en una sociedad democrática, debe de procurar la minimización de las múltiples consecuencias sociales desfavorables del proceso de acumulación de capital (desempleo, inequitativa distribución del ingreso, destrucción del medio ambiente, etc.) y, a la vez, debe fincar y mantener los mecanismos e instituciones para la seguridad interna y la defensa nacional que permitan el procesamiento del conflicto social, por una parte, y el sostenimiento de la posición relativa en el concierto de naciones, por la otra. Todo ello ha significado el engrosamiento y diversificación del presupuesto público.

La expansión acelerada del gasto público se explica, en este enfoque, por el crecimiento y diversificación de los problemas productivos y redistributivos que obstaculizan la continua reproducción y realización de la plusvalía a lo largo del proceso de acumulación. Además, en la medida en que la trama de relaciones entre clases y grupos de clase se vuelve más intrincada, y al tiempo en que los efectos sociales de la acumulación de capital se multiplican, los requerimientos del gasto social también aumentan.

Aparejado a esta expansión del gasto público, existe una cierta tendencia de los ingresos a ser insuficientes. Debido al uso de la Tributación como medio para trasladar una proporción importante de los costos del sector público a los pequeños capitalistas y a los grupos de trabajadores, la capacidad para la captación de recursos fiscales tiende a rezagarse. Ello configura la conocida crisis fiscal del Estado, la cual se suma para conformarse como parte de la tendencia general a la crisis propia de las economías capitalistas.

En relación al enfoque neoclásico, la visión marxista acerca del papel del Estado presenta mejores elementos para la comprensión de las finanzas públicas. Esta concepción establece los determinantes del presupuesto público con una visión más objetiva de la dinámica económica y social propia del capitalismo, atendiendo a la existencia de las clases sociales y

la diversidad de sus intereses, así como al papel nada neutral, en relación a los intereses particulares de las clases, del desempeño del Estado en la economía.

I.4.3.- LA CONCEPCIÓN POSKEYNESIANA.

Por último, abordaremos una tercer . posición en el análisis a partir del cual podemos enfocar el estudio de las Finanzas Públicas.

Se trata de la posición Poskeynesiana, la cual, aunque engloba a diversas corrientes teóricas, cada una con ciertas particularidades, tiene la característica peculiar de conjuntar posiciones que asumen una actitud crítica frente a los postulados y método de la teoría neoclásica. Por ello mismo, convocan a la construcción de caminos de análisis e investigación distintos y sostienen una actitud de apertura al intercambio de críticas y aportaciones.

En esta corriente se pueden enmarcar a diversas escuelas pero, fundamentalmente, podríamos mencionar a Keynes y Kalecki como dos autores cuyo pensamiento más destaca en la influencia que

han recibido quienes se han propuesto desarrollar las propuestas teóricas que caracterizaron a esos dos fundadores.

El punto de partida de esas corrientes consiste en señalar que el libre funcionamiento del mercado no puede conducir, por sí solo, a un desenvolvimiento armónico, eficiente y permanente del proceso social de producción en el sistema capitalista.

Particularmente, en el caso de los países subdesarrollados, las fuerzas del mercados dejadas en libertad, han demostrado no poseer la capacidad para lograr la superación de ese atraso. Por ello , se requiere la participación del Estado, a quien se ve como un agente de primera importancia en el manejo y superación de los desequilibrios propios del sistema. Así, se requiere del Estado, como promotor y sostén de los pactos sociales, para explicar la durabilidad del desenvolvimiento económico.

El principal instrumento de Política Económica que considera esta corriente de pensamiento, lo constituye la Política Fiscal.

Las razones que se aducen para privilegiar el gasto público, se relacionan con la idea de que las crisis del sistema se deben a una insuficiencia en la demanda efectiva, la cual ocasiona la caída de la actividad económica. En ese sentido, el gasto público contribuye a mantener la demanda efectiva en un nivel adecuado que satisfaga las expectativas de ganancia de los

empresarios y allente, de esa manera, el proceso de inversión y la actividad económica.

Partiendo de lo anterior, resulta que la visión que se tiene de la Política Económica, comprende procesos de amplia participación social que implican el establecimiento de múltiples y variadas instituciones para la promoción de intereses comunes y/o para procesar antagonismos entre diversos grupos económicos y sectores sociales. Es por ello que, en esta perspectiva, cobra particular importancia la participación del Estado en la economía.

CAPITULO II

*PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL
DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO.*

II.- PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO.

II.1.- EL PERIODO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.

La etapa de sustitución de importaciones, que abarca, aproximadamente, de 1945 a 1954, se caracteriza porque en ella se pusieron en juego algunas medidas importantes de política económica que dieron origen a uno de los periodos de mayor auge de la economía mexicana.

Para este periodo, el Estado se encuentra bastante fortalecido, después de la administración del General Lázaro Cárdenas, lo que le da la posibilidad de aumentar su influencia en la promoción de la industrialización del País. Las diversas medidas adoptadas durante esta administración sientan las bases suficientes y necesarias para hacer de esta etapa, tal como ya se mencionó, una de las de mayor auge de nuestra economía.

Entre estas medidas, tenemos la nacionalización de la industria petrolera, llevada a cabo en marzo de 1938, que contribuyó a fomentar y apoyar, a través de los subsidios, a la industria

nacional y, sobre todo, dió a nuestra nación una mayor soberanía sobre un recurso natural tan estratégico como lo es el petróleo.

La creación de una institución financiera, tan importante para el fomento de la industrialización como lo ha sido Nacional Financiera, que se instituyó para alentar la inversión privada por medio de préstamos y créditos, así como el fortalecimiento de otras instituciones, en el mismo renglón, es otra de las medidas de importancia al respecto.

Por otra parte, no hay que dejar de mencionar la importancia que el reparto agrario, el mayor que registra la historia de nuestro país, tuvo para este proceso de fortalecimiento de la economía mexicana.

Con esas medidas, fundamentalmente, la política cardenista impulsó el desarrollo del capitalismo nacional a través de subsidios y estímulos fiscales a la inversión privada. Con ello, el Estado toma un papel activo y verdaderamente protagónico dentro de la economía, sentando las bases del proceso de industrialización que habría de definir los rumbos del desarrollo económico del país a partir de los cuarentas.

El periodo de sustitución de importaciones abrió la opción para que la economía mexicana produjera internamente lo que anteriormente se estaba importando.

La segunda guerra mundial tuvo una influencia determinante en la implementación de este modelo de desarrollo, ocasionando una modificación sustancial en la estructura industrial por el volumen de compras que el gobierno norteamericano asignaba al país.

La sustitución de importaciones se presenta inicialmente, de esa manera, como un resultado directo de la escasez de la oferta de diversos tipos de bienes, provenientes, fundamentalmente, de los Estados Unidos, el cual, siendo el principal socio comercial de nuestro país, se vió imposibilitado de seguir cubriendo esa oferta como resultado de su incorporación al conflicto bélico.

En este periodo, la actuación del Estado es trascendental, pues a través de instrumentos de tipo fiscal y de comercio exterior -exenciones y aranceles proteccionistas- protegió a la industria nacional, facilitando la acumulación de capital. Sin embargo, la aplicación indiscriminada, excesiva y demasiado prolongada de estas medidas propiciaría el crecimiento de una industria ineficiente y poco competitiva en el mercado internacional.

El gasto público jugó, en este proceso, un papel determinante para financiar el desarrollo económico-social de México; en la década de los cuarentas, el gasto público jugó un papel decisivo para conformar y consolidar el nuevo patrón de desarrollo.

Así, se configura una etapa en que observamos la importancia de la relación existente entre la acción del Estado y el desarrollo industrial de México.

El desarrollo industrial mexicano, cuya fase de arranque acelerado se efectúa en la década de los cuarentas, tiene un estrecho nexo con la política estatal favorable hacia el sector; política que, en general, se expresa en su fuerza económica y corporativa; en elementos como la distribución del ingreso, la asignación del precedente social y la contención de los conflictos entre las clases y fracciones de clase, cuestiones que vinieron a materializarse en las características que las finanzas públicas adquirieron durante el periodo, el proteccionismo a la producción interna y la política sindical.

El gasto público durante la década de los cuarentas, vino a conformarse en un factor decisivo en la consolidación del nuevo modelo de desarrollo industrial de la economía mexicana.

La relación gasto público a producto interno bruto (PIB) se mantuvo más o menos constante en la década de los cuarentas, al oscilar alrededor del 3% (base 1950=100). Lo importante de este indicador es la modificación de su estructura, donde se observa que una proporción creciente se destina al rubro gastos económicos (34.1% en 1940, 41.4% en 1945 y 56.7% en 1949, del gasto público total) en detrimento del destinado a gastos

sociales y de administración.

A fin de determinar el objetivo de la política estatal hacia la actividad económica es necesario ver el destino que el Estado daba al gasto económico en la década, el cual fundamentalmente se distribuía en comunicaciones y transportes, y fomento agrícola, ganadero, forestal, industrial y comercial.

El renglón de comunicaciones y transportes reduce su participación en el gasto económico durante la década, al pasar de 54 a 45% de 1940 a 1950, aunque muestra una tasa de crecimiento de 25 y 34.8% entre 1940-45 y 1946-50, respectivamente. Por su parte, el gasto en promoción a la producción agropecuaria tiene una participación promedio en el gasto económico de 13% en la década, creciendo muy lentamente. Finalmente, el gasto en fomento industrial y comercial, aunque en términos absolutos no supera al de comunicaciones y transportes, si crece a un ritmo mayor que los otros gastos en actividades económicas -y aún de sociales y administrativas-, crecimiento que fue de una tasa de 58% como promedio anual (1941=100). En consecuencia, son los gastos en fomento industrial el renglón que recibió los beneficios del gasto público del periodo que consideramos.

La inversión estatal, al inicio de la década de los cuarentas, se canalizó hacia la construcción de obras de irrigación, con el

objetivo de apoyar la agricultura de exportación, localizada en el norte y noreste del país; en construcción de caminos, carreteras, puentes y puertos, buscando con ello agilizar el auge del comercio, de la producción pecuaria y de algunas industrias como la textil.

Estos renglones -agricultura y comunicaciones y transportes- absorbieron entre 1940 y 1945, más del 75% de dicha inversión, con una participación media del 15% para la rama agropecuaria y del 60% para comunicaciones y transportes. Empero, a partir de 1945 hay una reducción de los recursos destinados a comunicaciones y transportes. En cambio, es ahora el sector de energía eléctrica, petróleo y de producción industrial estatal el que recibe grandes sumas de inversión, convirtiéndose, así, en los nuevos rubros sobre los que la política económica basará su impulso al crecimiento de la producción interna.

Tal apoyo al crecimiento de la producción, ocasionó un desarrollo sustancial del sector paraestatal que, como se deduce de lo anterior, se ve acelerado a partir de 1945. No obstante, entre 1940 y 1944, ante el auge económico interno que aceleró el uso de la capacidad productiva, provocado por el impulso de las exportaciones y por la ausencia de competencia debido a la guerra, la inversión estatal, aunque se centró en obras públicas, también invirtió en la producción de aquellas materias primas localmente escasas para evitar que ello significara

obstáculos para la producción industrial (tal es el caso del acero, y el papel).

Es por esto que en esta primera parte de la década, la inversión bruta fija real del estado en el sector paraestatal fue del 35% del total, en tanto que en el resto de la década represento más del 45% como promedio anual.

Como se ha mencionado, el cambio en la dirección de recursos estatales se dio a favorecer principalmente los renglones de producción de energía eléctrica y petróleo y derivados; está, además, la rehabilitación de los ferrocarriles cuyo objetivo era mejorar la calidad de la transportación, que vino a ser un importante apoyo a las exportaciones que la segunda guerra mundial favorecía.

En general, tanto en la actividad estatal respecto a la creación de las obras de infraestructura, necesarias para el desarrollo industrial, y en la producción de aquellos bienes y servicios estratégicos fuera del alcance de la inversión privada, se pone de relieve el objetivo del Estado por la industrialización, al analizarse los mecanismos con que el mismo Estado se hizo de los recursos para sufragar sus gastos.

Así, al igual que con los anteriores elementos de política económica, tenemos un acentuado cambio en los mecanismos

fiscales y financieros usados por el gobierno durante y después de la segunda conflagración mundial. No obstante, en el transcurso de la década, la característica dominante fue asegurar altas tasa de ganancia⁸ al capital acumulado en la industria, alterándose tan sólo la forma en que se dió esta protección.

*'En el caso de México, la Política Fiscal parece haber alentado las manufacturas al haberles concedido regimenes preferenciales con respecto a otras actividades económicas y al haber favorecido en sumo grado las obtención de altas utilidades de ese tipo de actividad y, en consecuencia una elevada capacidad de ahorro para las empresas dedicadas a esa actividad.'*⁴

Dicha política de protección a las ganancias del sector industrial se refleja en la baja carga impositiva hecha al mismo, pues tenemos que en el expediente de impuestos directos (impuesto a la renta), estos no rebasaron el 4% del total de ingresos fiscales del gobierno federal, durante toda la década, y representaron 0.5% del valor de la producción manufacturera en 1940 y el 1.6% en 1950 (a precios corrientes). Además, esos mismos impuestos representaron el 1.3 y el 3.6% en 1940 y 1950, respectivamente, respecto a las utilidades de la rama manufacturera (se excluyen, del total de la industria, las ramas de la construcción, minería y petróleo). En el renglón de

⁴ 'LA POLITICA INDUSTRIAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE MEXICO'. NACIONAL FINANCIERA, México 1971. p. 222.

impuestos indirectos (imposición a importaciones, producción y comercio, a Ingresos mercantiles y a explotación de recursos naturales) el Estado procuró no afectar negativamente la formación del capital privado, pese a la transferibilidad de esos impuestos, puesto que el sector industrial en su conjunto abatió su participación relativa por este rubro en los ingresos fiscales en el transcurso de los cuarentas, pasando de representar alrededor del 45 al 28.7% entre 1940-45 y 1950, respectivamente.

Esta intención de no afectar la acumulación industrial con la política fiscal, obligó al Estado a buscar otras fuentes de financiamiento, las que principalmente consistieron en incrementar la carga impositiva al sector comercial.

Por otra parte, aquella baja imposición se expresó respecto al PIB en que su monto total no fue superior al 10.5% durante el periodo de estudio, cuestión que aunada al crecimiento del gasto público generó déficit presupuestal durante la década -excepto en 1946 y 1950.

*'La baja tasa impositiva se refleja también en la reducida participación de los ingresos fiscales en el producto nacional, participación que durante la década de los cuarentas, 1940-1950, nunca fue superior al 10.5%.'*²

²BARRY N., Stegal. "INFLACION Y DESARROLLO. LA EXPERIENCIA DE MEXICO". CEMLA, 1960, P. 119.

El financiamiento de este déficit, junto al tipo de gasto público, creó presiones inflacionarias: *el sector público se allegó recursos con medios inflacionarios, para invertir en obras de infraestructura, es decir, en la formación de capital, pero esas mismas obras constituyeron un factor inflacionario importante, ya que por un lado demandaban factores y generaban gastos y por el otro presionaban la capacidad productiva, todo lo cual se tradujo en costos crecientes.*³

La entrada de capital externo entre 1940-45 (años de guerra) permitió al Estado combinar el crédito del banco central, vía emisión monetaria, con emisión de títulos y valores, vía NAFINSA, lo que facilitó la obtención de recursos monetarios para el gasto público, en tanto que en el resto de la década -con la salida de capitales- tuvo que recurrirse en mayor grado a la creación de circulante y a la deuda pública.

La política fiscal hacia el comercio externo -alta imposición: a las exportaciones en años de guerra y a las importaciones en los de posguerra- creó incrementos en los ingresos fiscales superiores a los gastos corrientes, destinándose el excedente a gastos de capital; así, a partir de 1943 hasta el fin del periodo, los recursos fiscales aportaron alrededor del 50% de la inversión pública, sufragándose el resto con recursos internos del sector paraestatal y con los créditos internos y externos.

³SOLIS, Leopoldo. 'INFLACION ESTABILIDAD Y DESARROLLO: EL CASO DE MEXICO'. TRIMESTRE ECONOMICO VOL. XXXV, No. 139-168, p. 936.

Las empresas paraestatales que se vieron favorecidas por el cambio de rumbo de la asignación de la inversión estatal, tuvieron la función estratégica en el proceso de industrialización del país, apoyando a la acumulación de capital en la industria, fundamentalmente por el mecanismo de ofrecer los bienes y servicios que generaban a precios bajos con el objetivo de reducir costos en la producción industrial. Ello venía a representar una transferencia de recursos, por las vías señaladas, de otras actividades económicas al sector industrial.

Este proceso ocasionó, al mismo tiempo, que el sector paraestatal arribara a una dinámica de operación con déficit. En consecuencia, tenemos que la expansión del sector público, vía destino de la inversión pública y su forma de financiamiento, vino a fortalecer la acumulación de capital en el sector privado de la industria.

Esta política de industrialización en los cuarentas, ocasionó que se expandieran las industrias anteriormente existentes y que nacieran nuevas ramas industriales que se centraron en la producción de bienes de consumo y manufacturas ligeras, las que dependían de las posibilidades de importación de bienes de capital y ciertos insumos. Estas necesidades de importación llevaron al Estado a formular una política de exenciones fiscales al efecto, lo que propició un fuerte aumento de compras externas a mediados del periodo; cuestión que al abaratar relativamente las importaciones y encarecer las

exportaciones coadyuvó al alza de precios y a crear déficit en cuenta corriente, el que entre 1946-48 obligó a devaluar el peso en 45%.

El impulso a la acumulación de capital en la industria local también tuvo apoyos legales, hecho que se materializó en decretos presidenciales que concedían exenciones fiscales a nuevas empresas (en los rubros de imposición a importaciones, exportaciones, renta, utilidades, timbre y contribución a gravámenes locales, en 1939⁷ posteriormente, en 1941, este elemento se amplía al crearse la Ley de Industrias de Transformación que incluía franquicias a industrias 'necesarias'. Como esta Ley no incluía ~~empresas~~ empresas previamente instaladas con ello se propició que se concentrara el capital, vía aumento de las ganancias, en las empresas que quedaron protegidas, con lo cual, en lugar de impulsarse la expansión horizontal y/o vertical de la industria, lo que se provocó fue un aumento de ganancias en ciertas ramas y la concentración de las empresas en ellas.

Otra forma de promover la producción industrial fueron los subsidios fiscales, mecanismo con el cual el Estado hacía retornar a la industria y el comercio la imposición fiscal, con lo cual se creaba la base para el nacimiento de una estructura industrial monopolística.

Ante dicha situación, el patrón de expansión industrial adoptado a partir de los años cuarentas, se sustenta sobre un mercado estrecho cuya demanda esta a cargo de grupos sociales de clase media alta y alta, los ⁴ cuales constituyen las capas sociales más beneficiadas con la progresiva concentración del ingreso. Ello ocasionó la formación de un mercado interno que se encontraba paralizado por la aguda concentración del ingreso propiciado con el modelo de sustitución de importaciones.

No cabe duda que las manufacturas fueron el principal beneficiario de la política impositiva y del tratamiento preferencial a los ingresos del capital. Lo cual se vió acentuado por el dinamismo corporativo del sector manufacturero con la producción agrícola. Así, la política económica propició el crecimiento del sector industrial en detrimento del sector agrícola, cuyo descuido generó problemas posteriores bastante importantes.

Al finalizar la guerra y reanudarse la producción externa de bienes de consumo, el Estado, para proteger el auge alcanzado por la industria interna, frenó la importación de bienes de consumo duradero por medio de altos aranceles y propició la importación de bienes de capital por medio de franquicias, bajo una óptica de frenar la importación de productos competitivos a la producción local y abatir el déficit en cuenta corriente, así como de seleccionar y dirigir el tipo de importaciones de

acuerdo a las necesidades de sustitución (bienes de consumo durable por bienes de producción).

En esta segunda fase, cuando se reinicia la competencia externa y cae el auge exportador -lo que se ve acompañado de un fuerte incremento del déficit de la balanza comercial-, el Estado se ve obligado a proteger la producción interna, ya no sólo con medidas fiscales y legislativas y con la generación de insumos escasos, sino que ahora aumentará y diversificará la producción de estos fuera del alcance de la inversión privada. Ello explica la mayor participación del sector paraestatal en la inversión bruta fija real.

Como se ha visto, la industrialización sustitutiva de importaciones, asumida como estrategia de crecimiento y colocada en el eje de la política económica, diseñó, para la consecución de sus objetivos, un instrumental altamente proteccionista para fomentar la industria, lo cual introdujo distorsiones que tendieron a reducir la capacidad de absorción de trabajo por parte de la industria, mientras la política gubernamental favorecía a las ramas de manufacturas que mostraban mayor dinamismo, precisamente en las más intensivas en uso de capital.

Respecto a la política estatal hacia las organizaciones de trabajadores, tenemos que en los cuarentas, la central sindical más poderosa, la Confederación de Trabajadores de México (CTM),

constituye una barrera a las demandas políticas y aún económicas de los obreros, ante la progresiva adhesión de su dirección a la política estatal, la que con un discurso ideológico de preservar la paz interna para lograr el desarrollo nacional ante la guerra y el fascismo en Europa, logró un pacto de unidad nacional en el sector; unidad que, según se decía, estaba por encima de intereses de clase y partidarios. Esta situación llevaría posteriormente a que el estado lograra mantener un control más estricto sobre el movimiento obrero al reformarse la Ley Federal del Trabajo, crearse la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y al instaurarse las Juntas de Conciliación y Arbitraje, mecanismos todos que tenían por objetivo reducir las posibilidades legales del estallamiento de huelgas y, las que se salieran de estos marcos, serían reprimidas en diversas formas, tanto por el Estado como al interior mismo del movimiento obrero.

II.2.- EL DESARROLLO ESTABILIZADOR.

Hacia finales de la década de los cincuentas comienza a instrumentarse una nueva estrategia de crecimiento económico que constituyó una salida al modelo de sustitución de importaciones, anteriormente implementado. Esta nueva etapa se conoce como el período del desarrollo estabilizador.

Según una conocida definición, el desarrollo estabilizador se puede ver como: *'el esquema de crecimiento que conjuga la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de recursos de inversión con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica, en vez de los desestabilizadores que conducen a ciclos recurrentes de inflación-devaluación.'*⁴

Entre las características más sobresalientes del período tenemos, fundamentalmente, tasas de crecimiento económico sin precedente, estabilidad relativa de los precios y el mantenimiento de la paridad del tipo de cambio en condiciones de libre convertibilidad.

⁴ORTIZ MENA, Antonio. 'DESARROLLO ESTABILIZADOR. UNA DECADA DE ESTRATEGIA ECONOMICA EN MEXICO'. En Inv. Fiscal No. 47 S. H. C. P. México, Nov. de 1960, p. 23.

Una visión global a los indicadores económicos de la década de los sesentas nos muestra la veracidad de lo afirmado en el párrafo anterior (cuadro A.1, en el apéndice estadístico). Entre ellos podemos mencionar el más significativo que es el PIB, el cual creció entre el 6% y 7% anual, durante el periodo, mientras que los precios se mantuvieron relativamente estables, creciendo tan sólo de 2.0 a 2.9% anual. Por su parte, el tipo de cambio permaneció fijo, en una paridad de \$12.50 por dolar, lo que contribuyó a conservar la estabilidad de precios al evitar un aumento del costo de las importaciones.

Se alcanzaron tasas de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) hasta de 7.1% anual, caracterizado, sin embargo, por la evolución desigual entre las distintas ramas de la producción. No obstante, se puede afirmar que el sector industrial fue el más dinámico, alcanzando una tasa promedio anual de 9.1%, sobrepasando en dos puntos a la misma tasa para el conjunto de la economía.

Así, la industria desempeño, durante este periodo, un papel estratégico para el desarrollo económico nacional, ya que el crecimiento acelerado de ésta empujó la tasa de crecimiento promedio del resto de la economía a niveles sobresalientes.

Como puede observarse en el cuadro A2, del apéndice estadístico, salvo muy pocas excepciones, la industria en su conjunto y cada

Uno de sus componentes, alcanzaron un crecimiento más acelerado que el observado en el PIB, en tanto que la minería y el sector primario lo hizo más lentamente y el sector terciario sostuvo un ritmo similar al de la economía en su conjunto.

De los subsectores de la industria, cinco de ellos -bienes de consumo duraderos, bienes de capital, bienes intermedios, electricidad y petróleo- muestran una dinámica de crecimiento mucho más rápida que la de la economía nacional, lo cual muestra que estos subsectores actuaron como el factor más dinámico del crecimiento de la década de los sesentas.

En efecto, tal y como se observa en el cuadro A3, la industria mostró una tendencia creciente en cuanto a su participación en el PIB -de 27.6% en 1960 se incrementó a 30.2% en 1965 y a 33.5% en 1970.

Por otra parte, tenemos que, en relación al sector agrícola, se observa una productividad relativamente alta, que permite mantener estables los precios -la fluctuación inflacionaria nunca pasa del 5%. Aunado a ello, mediante la fijación de precios de garantía, se logra la transferencia del excedente del campo a la ciudad y, aprovechando en ésta una mayor productividad, se obtienen niveles crecientes de acumulación.

La política económica, puesta en práctica durante este periodo,

se fijó como objetivo general el desarrollo del país; entendiéndolo este 'desarrollo' dentro de los marcos del sistema capitalista. En consecuencia, y para impulsarlo, buscaría elevar las utilidades y ganancias del capital.

Para ello se contó, además, con el incremento que la capacidad productiva tuvo durante las décadas de los cuarentas y cincuentas, lo cual permitió la continuación del crecimiento en los años sesentas con una mayor estabilidad de precios y utilidades crecientes para la industria; a lo que el sector privado continuó respondiendo con inversión, dados los incentivos de los beneficios.

Podríamos tratar de resumir los objetivos de la política económica de ese periodo en los siguientes cinco puntos:

- a) Acelerar el proceso de crecimiento.
- b) Lograr la contención de todas las presiones inflacionarias.
- c) Elevar, en términos relativos y absolutos, el ahorro voluntario.
- d) Incrementar la inversión.
- e) Mantener estable el tipo de cambio.

Para el logro de estas metas, dado el carácter capitalista del desarrollo del país, se requirió, tal y como ya se mencionó, de un amplio proceso de acumulación de capital que conllevó el riesgo de agudizar los conflictos sociales propiciados por la creciente concentración del ingreso en favor de los propietarios de los medios de producción.

La política económica, implementada al efecto, operó, al principio, sin mayores obstáculos; en el sector laboral, el sometimiento del movimiento obrero en los años 1958-59 es un ejemplo de ello.

Sin embargo, la política de estabilización también generaría importantes problemas en diversos ámbitos.

Se observó una tasa de desempleo elevada y creciente, originada por el incremento de la productividad agrícola y manufacturera, así como por el rápido crecimiento demográfico experimentado desde la década de los cuarentas.

En el sector agrícola existió una presión, también creciente, a favor del reparto de tierras; hubo estancamiento del ingreso rural y se dió una amplia concentración de la tierra en granjas comerciales a expensas de los pequeños propietarios.

Por su parte, a nivel global, se deterioró la distribución del

ingreso, debido al crecimiento desproporcionado de los ingresos del sector capitalista, lo que ocasionó ciertos conflictos sociales.

Por parte de los trabajadores, las presiones en busca de aumentos salariales resultaron infructuosas, debido a la corrupción de los líderes sindicales de las centrales obreras.

Se tornó problemático el sector externo, pues la política de sustitución de importaciones, al no hacer competitivas las exportaciones, en razón de la sobreprotección bajo la que estuvo la industria, no podía responder, en la medida en que se requería, con exportaciones a la progresiva dinámica importadora de bienes intermedios.

Además, los mecanismos utilizados en el modelo provocaron desequilibrios sectoriales y regionales que se expresan en los sectores productivos, e internamente en cada uno de ellos, a través de diferencias en los niveles de productividad sectoriales y por su participación en el PIB.

Por último, se observó una base demasiado débil sobre la que se sustentaron los ingresos del sector público, dadas las grandes y crecientes demandas de gastos corrientes de capital por parte del gobierno, producidas por el rápido crecimiento demográfico, la urbanización y el desarrollo.

El patrón de crecimiento no lograba adecuarse a las crecientes necesidades sociales del país, por una parte, y las políticas que lo promovían no eran capaces de asegurar el mantenimiento de las condiciones mismas de que dependía su éxito, por la otra. ⁴

El costo social estuvo con frecuencia marginado de toda consideración de política económica; al interior del país se agudizaron las tensiones sociales mientras que la dependencia hacia el exterior se intensificaba.

La política económica del desarrollo estabilizador, no estaba resolviendo los múltiples problemas básicos afrontados por México. Su solución eficaz habría requerido grandes cambios de la política tributaria y de gasto público.

La apariencia de estabilidad hizo que los gobernantes propusieran las necesarias reformas de la política fiscal y del tipo de cambio, pues sus beneficios parecían inciertos y los gobernantes temían que toda alteración del sistema económico ocasionara la pérdida de confianza del sector privado, con la consecuente caída en la actividad económica por el desaliento que sufriría la inversión productiva.

Tomando en cuenta todo lo dicho hasta aquí, podríamos intentar resumir los supuestos sobre los que se basó la política financiera en el periodo del desarrollo estabilizador, en los

puntos siguientes:

1) No se puede ni se debe desalentar la iniciativa de los empresarios particulares con impuestos directos y en forma progresiva; lo cual implicó que no hubiera cambios a fin de transformar la política fiscal.

2) La evasión fiscal se debe combatir por medios de convencimiento.

3) El mantenimiento del sistema fiscal debe descansar, fundamentalmente, en los consumidores, trabajadores y productores de ingresos bajos y medianos.

4) El ingreso y el gasto público deben estar centralizados.

5) Las tarifas y precios de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales y paraestatales deben favorecer a la iniciativa privada.

6) La banca y el sistema financiero del gobierno sólo deben complementar y, de hecho, subordinarse a la banca privada.

7) Debe mantenerse el tipo de cambio a toda costa.

Dados esos supuestos, es fácil deducir que la política

económica, cuyo claro objetivo implícito era asegurar grandes ganancias y una acelerada acumulación para alentar la inversión y el crecimiento económico, estuvo subordinada a los designios del gran capital, nacional y extranjero, que vio satisfechas, a lo largo del período, sus expectativas de obtener altas tasas de ganancia.

Sin embargo, y por efecto de la misma política, este sector empresarial favorecido se convirtió en puntal de un distorsionado crecimiento económico, a expensas de la pequeña empresa y un amplio sector de campesinos y trabajadores, quienes cargaron con el peso del modelo de desarrollo implementado.

El 'milagro mexicano', como muchos le llamaron fue sostenido con muchas dificultades por los gobernantes hasta principios de 1970, fecha en que el modelo mostró su agotamiento. Esta política de desarrollo agudizó en gran medida los conflictos de la sociedad mexicana, cuya máxima expresión pudo observarse en el enfrentamiento social que se vivió en el año de 1968.

El afán de conservar la 'confianza' de los empresarios llevó al gobierno a la conservación de un esquema impositivo que, aunado a los diversos subsidios y transferencias del sector público al privado, ocasionó un agudo déficit gubernamental.

La 'solución' por la que se optó, para superar el déficit y

mantener la política económica, resultó aún menos acertada, pues se recurrió al financiamiento externo, agudizando todavía más las condiciones de dependencia de nuestro país y empeñando su futuro crecimiento y desarrollo económico.

II.3.- LA DÉCADA DE LOS SETENTAS.

En este apartado abordaremos el estudio de dos administraciones cuyo análisis es fundamental para la comprensión de la circunstancia económica por la que actualmente pasamos y, sobre todo, para la comprensión de los factores que incidieron en la conformación de la crisis de 1982, momento que constituye todo un parteaguas y del que, aún ahora, no podemos decir que se haya superado por completo.

La administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y la de José López Portillo (1976-1982), presentan distintas características en relación a la problemática que enfrentan. No obstante, mantienen ciertos aspectos de coincidencia: ambas administraciones enfrentan una crisis estructural heredada, la de Luis Echeverría del periodo estabilizador, en tanto que la administración de José López Portillo, de ese mismo lapso y, además, de los desequilibrios financieros del periodo echeverrista.

Por otra parte, ambas pusieron en práctica medidas distintas de política económica, puesto que no disponían de los mismos recursos para enfrentar lo que finalmente era, en esencia, la misma crisis.

II.3.1.- LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LUIS ECHEVERRÍA (1970-1976).

En los primeros años de la década de los setentas, el modelo de desarrollo que se había adoptado daba claras muestras de un agotamiento progresivo. Los principales signos de ello lo constituían el acentuamiento de las presiones inflacionarias y la dificultad, cada vez mayor, ya no de acelerar el crecimiento, sino de, por lo menos, mantenerlo estable.

Bajo la administración echeverrista, se le planteó al Estado el reto de enfrentar, con unas finanzas sumamente endebles, el rezago en los niveles de producción de ciertas ramas claves de la economía como la siderurgia, el petróleo y la electricidad, además de la crisis del sector agrícola, la progresiva caída de la inversión privada, el rezago del gasto público dedicado al bienestar social y las difíciles condiciones económicas internacionales.

Estas últimas, tomando en cuenta el desarrollo de la más grave crisis que vivieron los países capitalistas después de la segunda guerra mundial, constituyeron un factor de creciente complejidad y, a través del comercio y del crédito externo, un importante elemento restrictivo del crecimiento económico en

general.

En efecto, en los primeros años de este periodo se agrandan las dificultades en las relaciones financieras internacionales.

La inestabilidad de las principales monedas y, por ende, la crisis de las relaciones monetarias internacionales, provocaron disturbios en los pagos y las paridades. Cabe resaltar que la incertidumbre acerca de las principales divisas, se presentó a partir de la creciente exigencia de los gobiernos europeos, durante los principios de los setentas, de lograr la convertibilidad de los dólares que inundaban su mercado e incrementaban su liquidez, lo cual hacía más vulnerables sus monedas. Esta inestabilidad provocó que los Estados Unidos suspendieran la libre convertibilidad de dólares en oro.

Otro de los factores que vino a acelerar el desarrollo de la crisis a nivel internacional lo constituyó el fin de la guerra de Vietnam. Ello significó para los Estados Unidos el cese de un incentivo externo a su industria bélica y, por esa vía, al conjunto de su economía, misma que había venido perdiendo competitividad en el mercado internacional.

El sector externo se conformó, para el país, en un elemento restrictivo del crecimiento económico general, dado el grado de dependencia comercial, financiera y tecnológica de México con el

exterior.

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que no contempló la generación o adaptación de tecnologías, y tampoco pudo aprovechar las economías de escala, se agravó por la estrechez del mercado interno y la recesión internacional.

Uno de los factores que caracterizaron a esta administración fue el creciente déficit comercial, originado, fundamentalmente, por el hecho de que el modelo de industrialización seguido se basó en el supuesto de que el déficit comercial que generaría en sus inicios, sería posteriormente financiado por el superávit comercial externo generado por actividades productivas tradicionales (el sector agropecuario, por ejemplo), hasta que, una vez superada esta etapa, el modelo fuera capaz de generar las exportaciones necesarias para financiar su rápido crecimiento.

Sin embargo, las características propias del desarrollo industrial impidieron que se lograra dicho objetivo. Mencionemos tres factores sobresalientes que incidieron en tal resultado:

- la concentración del proceso de sustitución de importaciones en la producción de bienes de consumo duradero, para un mercado interno relativamente reducido.

- la baja rentabilidad de la producción dirigida hacia el exterior; problema agudizado por la falta de competitividad y causado, entre otros elementos, por el desaprovechamiento de las economías de escala.

- la participación creciente de la inversión extranjera con un alto contenido de importación de bienes de capital e intermedios.

Además, la creciente insuficiencia de las fuentes de financiamiento, resultado de lo anterior, determinó una participación creciente del endeudamiento externo en tal financiamiento.

Aunado a ello tenemos un resurgimiento de la inflación, que pasa de 3.2% en 1971 a 32.81% en 1974 (ver cuadro A.4, en el apéndice estadístico), que se evidencia como el factor más sobresaliente de los desequilibrios que generó el agotamiento del modelo de desarrollo adoptado, y que trajo como consecuencia un gran desajuste entre oferta y demanda globales.

Los aumentos sucesivos de la inversión pública, registrados a partir de 1972, no impulsaron a corto plazo la oferta de bienes. El financiamiento del déficit público con crédito externo generó ingresos para el incremento de la demanda efectiva que no tuvieron su contrapartida en el aumento de la producción de

bienes y servicios para el consumo.

De esa manera, el gasto público estaba retroalimentando el proceso inflacionario, no tanto por su monto, sino por no haber cambiado su orientación tradicional y porque su financiamiento se hizo en gran parte con emisión primaria, originando que el impacto en la demanda total sobrepasara a la oferta total que en el corto plazo fue capaz de generar.

Como se mencionó, la administración de Luis Echeverría se inicia con una crisis económica que tendía a agravarse aún más. La política económica implementada procedió a la sustitución de los instrumentos que perseguían el crecimiento económico a ultranza y no consideraban los desequilibrios que ello generaba.

Así, hasta mediados de la década de los setentas, se intentó cambiar el énfasis del crecimiento industrial hacia la solución de las contradicciones acumuladas por la modalidad de este mismo crecimiento, contraponiéndose a las políticas que le habían antecedido, bajo el supuesto de que los efectos se revertirían de esa manera. Por ello es que, por lo menos hasta 1974, el aumento del empleo, el mejoramiento en el perfil de la distribución del ingreso y la reducción de la dependencia externa, pasaron a ser objetivos tan importantes como el crecimiento mismo del producto.

En 1972, la economía parece recuperarse. En ese año, el producto alcanza una tasa de crecimiento de 8.5%, la cual requirió de elevadas erogaciones en inversión y en gasto corriente por parte del sector público. Con ello, el dinamismo de la economía tendió a descansar en el ritmo que el gobierno imprimía a sus programas y en los altos niveles de consumo e inversión del sector público. Con ese gasto se trató de disminuir el desempleo, enfrentar la baja productividad, los estrangulamientos en la industria básica y de energéticos y el deterioro que arrastraba el sector agrícola.

Dado lo anterior, observamos el papel preponderante que se le otorga al gasto público en la solución de la crisis y la búsqueda del crecimiento económico. A ello se debe que el gasto público haya mantenido una tendencia ascendente a lo largo de todo ese periodo. Su participación con relación al PIB pasó de 21.2% en 1970 a 34% en 1975, fecha en que se estanca. Por su parte, la inversión se ve incrementada al pasar su participación en el PIB de 11% en 1970 a 17.2% en 1975, y de 38% de la inversión bruta fija realizada a 45% para el mismo periodo (cuadro A.5 del apéndice estadístico).

En relación al sector paraestatal, podemos decir que, en general, se mantuvo la misma política durante la década de los setentas con el objetivo de evitar pérdidas y generar un remanente que asegurase la expansión futura de las empresas

públicas. Hacia el año de 1975, el sector paraestatal aportaba el 10.4% del PIB, 10.2% del total de los ingresos tributarios, 12.3% de sueldos y salarios, 11.7% de las exportaciones, 38% de la inversión bruta fija y 4% de la ocupación generada; aunque lo más importante fue su contribución a la oferta de bienes y servicios estratégicos.

El hecho de que el crecimiento del gasto público no se haya acompañado de una verdadera reforma tributaria ni de modificaciones sustanciales a los precios y tarifas del sector paraestatal, ocasionó que los recursos resultaran insuficientes para financiar los programas de inversión, con lo que se atendió, cada vez más, a otras fuentes de financiamiento. Así, mientras el déficit público crecía, se restringían los recursos destinados como crédito a la pequeña y mediana industria.

De esa manera, el déficit público, como proporción del PIB, se incrementó de 1.6% en 1970 a 8.9% en 1975, provocando severas presiones en el nivel de precios y en la balanza de pagos. Para financiar un déficit tan enorme se recurrió crecientemente al endeudamiento externo, a sucesivos incrementos en el encaje legal y a la cada vez más utilizada emisión primaria (vease cuadro A.6 en el apéndice estadístico).

Los recursos adoptados por la política económica durante 1974 y 1975, se agotaron hacia 1976. Para entonces se introdujeron un

conjunto de medidas propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como parte de un programa de 'estabilización'. La lógica de la que se partió fue la siguiente: el desequilibrio de la balanza de pagos se origina por un exceso general de demanda, provocada, a su vez, por el crecimiento del déficit fiscal y del marcado proteccionismo, factores todos que llevaron a la sobrevaloración del peso. Luego entonces, dado lo anterior, el 31 de agosto de 1976 se tomó la decisión de alterar la paridad del peso de 12.50 a 19.95 pesos por dólar estadounidense, con lo que la búsqueda del equilibrio para el país se hacía más costosa.

Aunado a lo anterior y al mantenimiento prolongado de la flotación del peso, se adoptaron otras medidas como el ajuste de los aranceles para buscar el impulso a las exportaciones, se recurrió a políticas que condujeran a una reducción del gasto en términos reales y a otras que coadyuvaran a la expansión del crédito interno; medidas que finalmente no lograron contener el deterioro económico, ni la inflación ni el desempleo.

II.3.2.- LA ADMINISTRACIÓN DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976-1982).

La administración de José López Portillo se inicia en una coyuntura económica verdaderamente difícil: en 1976 se abandona el tipo de cambio nominal de 12.50 pesos por dólar, se alcanzan

altos niveles en los desequilibrios de la balanza de pagos y de las finanzas públicas, y, en el mismo año, la tasa de crecimiento del PIB disminuye a 4.2% (cifra muy por debajo de las "tasas de 8.5% y 8.4% registradas en 1972 y 1973, respectivamente).

Los mecanismos de cambio establecidos al efecto de compensar el diferencial de precios con el mercado externo lograron reducir el déficit de la balanza comercial de 2644.4 millones de dólares, en 1976, a tan solo 1054.7 para 1977 (vease el cuadro A.7 del apéndice estadístico).

No obstante, dada la incertidumbre generalizada, la dolarización en las operaciones financieras y la fuga de capitales al exterior continuaron, aunque en forma decreciente, durante todo el primer año del sexenio.

La estrategia diseñada al principio del sexenio cambió completamente por el auge petrolero, que indujo una estrategia de crecimiento rápido caracterizada por una política expansionista.

Por otra parte, el desequilibrio financiero del sector público fue acentuándose con el tiempo, a la par que el déficit era parcialmente cubierto por préstamos externos.

Las condiciones desfavorables en que se encontraba la economía nacional, adoptaron otro matiz gracias a los descubrimientos petrolíferos y al consiguiente acceso a los empréstitos del exterior. Los créditos obtenidos permitirían superar la restricción externa al crecimiento y obtener el financiamiento que el sector público necesitaba para expandir el gasto y, con ello, reactivar la economía.

Así, al presentarse la posibilidad de un largo período de crecimiento sostenido, el gobierno se encontró en posibilidad de no verse obligado a seguir las políticas restrictivas y planear, más holgadamente, las formas y ritmo de desarrollo. Empero, el proceso de expansión fue acompañado de deformaciones en el patrón de crecimiento, no obstante que hasta 1981 las metas de crecimiento económico, de empleo y de inversión, se cumplieron y en algunos casos se sobrepasaron.

La liberalización de las importaciones ocasionó que estas alcanzaran niveles por encima del valor de las exportaciones petroleras, no obstante el gran incremento que las últimas tuvieron. Ello originó un desequilibrio creciente en las cuentas externas y un crecimiento sin precedente del déficit público. Asimismo se registró una agudización de las presiones inflacionarias y altas tasas de desempleo.

Luego de la tasa de 3.4% de crecimiento del PIB en 1977, se

llegó a una tasa superior al 8%, nivel que se conservó hasta 1981 (ver cuadro A.8 del apéndice estadístico)

Este crecimiento fue promovido, fundamentalmente, por la magnitud del aumento del gasto público, el cual, como porcentaje del PIB, pasó del 33.7% en 1977 al 46.2% en 1981, no obstante que los ingresos públicos, también como porcentaje del PIB, no registraron incrementos. La consecuencia fue otro incremento en el ya de por sí enorme déficit del sector público que, como porcentaje del PIB, creció de 1.6% en 1970 a 5.2% en 1977 y a 17.6% para 1982.

Como se observa, la base del rápido crecimiento fue el déficit fiscal, con lo que el desequilibrio del sector público fue agudizándose progresivamente, a la par que el déficit resultante era cubierto en parte por préstamos del exterior. Política que, a la postre, llevaría al país, hacia 1982, a tener una deuda externa de más de 80 000 millones de dólares.

No obstante la problemática expresada, las altas tasas de crecimiento del producto y la creación de empleos, aparejada a las mismas, fueron vistas como los logros más importantes de la administración. Los niveles críticos que el desequilibrio financiero alcanzó llevaron a un crecimiento de la economía caracterizado por las altas tasas de inflación.

Hacia 1982 la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto cae a un nivel de 0.5%. Este nivel tan bajo no se había registrado en la economía mexicana desde el año de 1935.

Los múltiples recursos con que el país contaba para superar el impacto de la recesión mundial no fueron aprovechados, dada la ausencia de políticas de gasto sólidas que pudieran responder a una buena planeación y respetaran las limitaciones presupuestales.

El proceso de crecimiento se caracterizó, debido a la creciente dependencia de la economía mexicana respecto de las exportaciones petroleras, por una clara diferencia entre el ritmo de crecimiento del sector petrolero y el de la economía no petrolera. Baste decir que en el año de 1977, las exportaciones no petroleras representaban el 77.7% del total, en tanto que para 1981 el mismo rubro representó tan sólo el 24.9%, es decir, se invirtieron los papeles en la estructura de las exportaciones. Con ello se incrementó la vulnerabilidad de la economía nacional por la gran dependencia de un sólo producto dentro del mercado mundial.

Por su parte, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos muestra un acelerado deterioro que también va asociado al desordenado patrón de crecimiento de los distintos sectores de la economía.

En suma, tenemos que entre los factores externos que alimentaron el desequilibrio de la economía mexicana encontramos la recesión de la economía internacional, con sus efectos sobre el valor de las exportaciones no petroleras; la tendencia al alza de las tasas de interés externas, con sus consecuentes efectos sobre el pago de intereses de la deuda y, por último, la baja de los precios internacionales del petróleo a partir de junio de 1981, con sus efectos sobre el valor de las ventas de crudo al exterior.

Sin embargo, las causas fundamentales del creciente desequilibrio del sector externo pueden encontrarse en las condiciones internas de la economía y, en particular, en el rápido crecimiento de las importaciones de manufacturas.

Así, en el caso de los factores estructurales, habría que destacar la evolución discordante del aparato industrial en las distintas fases del ciclo económico.

Otro de los factores lo constituye la evolución de la demanda que en periodos de crecimiento intenso representó, en el corto plazo, importaciones de bienes de capital que no se utilizaban anteriormente y, por ende, no se producían en el país. Además, la liberalización de las importaciones, que se siguió hasta mediados de 1981, forzó a la elasticidad-ingreso de las mismas.

Esa política de liberalización de importaciones no logró elevar la capacidad de penetración en el mercado exterior, como se pretendía, y sí generó un alza elevada de importaciones de un buen número de bienes, empeorando el desequilibrio del sector externo de la economía mexicana.

En el mismo sentido actuó la política de expansión de la producción petrolera, y el ritmo en se efectuó la ampliación de la capacidad productiva del sector, que implicó un crecimiento acelerado de la importación de bienes de capital y bienes intermedios.

Así, la mayor parte del deterioro comercial, y el consecuente aumento en la deuda externa, es explicado, en su mayor parte, por la tendencia creciente de las importaciones, dadas las condiciones de la economía.

En cuanto a la inflación, vemos que ésta repunta a partir de 1980 debido al encarecimiento del crédito, el cual provoca un incremento de los costos financieros de las empresas, mismos que fueron trasladados a los precios.

La aceleración del 'deslizamiento' del valor del peso en relación al dólar, en 1981, fue causa de otro incremento en los costos financieros de las empresas. El cambio en el precio de las divisas y en el costo del dinero, dado su impacto directo

sobre el costo de las importaciones y sobre los costos financieros, introdujeron cambios bruscos en la estructura de los precios relativos, generando una tasa mayor de inflación.

La política antiinflacionaria, aplicada por la administración de López Portillo, no pudo acabar con el círculo vicioso en que se encontraba la política financiera, que incluía el control de los salarios y el rezago de los precios y tarifas del sector público. Estas medidas no sólo no solucionaron los problemas propuestos, sino que, por el contrario, vinieron a ser más contraproducentes a la larga.

II.4.- LA CRISIS DE 1982.

Habiendo abordado, desde una perspectiva histórica, la evolución de la economía mexicana en los últimos años, observamos que tal proceso desembocó, dados los desajustes estructurales generados y las medidas erróneas de política económica que se instrumentaron, en el mayor colapso que haya sufrido nuestra economía: la crisis de 1982.

En este año, se dió una seria y brusca reducción de la oferta de divisas, se perdió el control del tipo de cambio y aumentó significativamente el ritmo de la inflación, a la par que caía drásticamente la demanda y oferta reales, hasta hacer casi nulo el crecimiento registrado para el mismo año.

Todos estos eventos fueron una manifestación, particularmente aguda, de la crisis estructural de la economía mexicana que desde los primeros años de la década de los setentas venía manifestandose cada vez con mayor fuerza.

La situación de desequilibrio en que se encontraba la economía mexicana en la década de los setentas, tuvo una agudización hacia 1982, debida, fundamentalmente, a la falta de crecimiento y dinamismo del sector industrial para enfrentarse al mercado

externo, así como al amplio crecimiento del sector público, conjuntamente con la petrolización de la economía.

Cabe resaltar que, si bien las causas de la crisis coincidieron con factores coyunturales de corto plazo, es evidente que fueron los factores estructurales de largo plazo los que ejercieron una mayor influencia en la vulnerabilidad de la economía.

Recapitemos un poco. La administración de José López Portillo se planteó los dos últimos años del sexenio, dados los recursos brindados por la expansión petrolera, como un periodo de crecimiento acelerado, en el que se trataría de lograr una inflación decreciente.

Así, se registraron incrementos del PIB de 8.2% y 9.2%, en 1978 y 1979, respectivamente, a la par que se observaron mejoras en el empleo y en los salarios reales; conjuntamente con una desaceleración del proceso inflacionario y de los déficits público y comercial.

No obstante, el rápido crecimiento de las tasas del PIB sobrepasó la capacidad de la estructura productiva interna, que no estuvo en condiciones de responder a tal incremento de la demanda.

De esa manera, ante la insuficiente capacidad del aparato

productivo nacional, y con el doble propósito de asegurar el abastecimiento adecuado del mercado interno y de promover la eficiencia de la planta productiva industrial, se instauró una política de liberalización comercial. El resultado de estas medidas fue el acelerado incremento del coeficiente de importaciones respecto del PIB que, dadas las circunstancias mencionadas, no logró contener la espiral inflacionaria.

La diferencia entre los índices de inflación interna y externa ocasionó un desequilibrio en los precios relativos que dió lugar a una sobrevaluación del peso, dificultando, en consecuencia, la exportación petrolera e incrementando la importación de bienes y servicios.

En estas condiciones, a pesar del flujo de divisas obtenidas por la exportación petrolera, persistió un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos que fue financiado con préstamos del exterior. El crecimiento de la deuda, aunada al alza de las tasas de interés internacionales, originó un creciente aumento de los pagos al exterior por concepto de intereses, con lo que nuevamente se retroalimentaba la agudización del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Al asumir los pasivos en moneda extranjera, generados por el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente, el sector

público tuvo que acudir al crédito interno del banco central y del sistema bancario, reduciendo, por esa vía, los montos de los recursos prestables para el resto de la economía, y aumentando el renglón de intereses dentro del gasto corriente.

De esa forma, el déficit del Gobierno se incrementó más aceleradamente, llegando a representar el 17.6% del PIB en 1982.

El grado de petrolización que alcanzó la economía en 1982, se observa en el alto porcentaje que las exportaciones petroleras alcanzaron en ese año -78.6% del total de las exportaciones-, lo cual evidencia la vulnerabilidad a la que se sujetó la economía. Problema que se agrava cuando se toma en cuenta que los recursos provenientes de las exportaciones petroleras se gastaban antes de generarse, no tanto por una elevada propensión a importar por parte del gasto petrolero, sino más bien por la rapidez con que se pretendía crecer y por la política de estabilidad del tipo de cambio.

Esta política de estabilidad del tipo de cambio no sólo ocasionó, como ya se ha mencionado, que se incrementaran las compras de bienes y servicios al exterior, sino que, además, dió pauta a la generación de expectativas de una futura devaluación, provocando el reinicio de la fuga de capitales -la cual comenzó a observarse a partir de 1980, según lo sugieren algunas cifras, en el rubro de errores y omisiones, de la

balanza de pagos. No obstante, es a partir del anuncio de la caída del precio del petróleo, a principios de junio de 1981, cuando la fuga de capitales adquiere proporciones mucho mayores.

Los enormes déficits en la cuenta corriente y en la cuenta de capital de la balanza de pagos, ocasionados por la fuga de capitales y la ya muy alta propensión a importar, junto con las pesadas cargas de intereses, se cubrieron mediante un rápido aumento de la deuda pública mexicana, particularmente de la deuda de corto plazo.

En ese sentido, aunque las exportaciones petroleras no aportaron las divisas necesarias para disminuir el déficit en cuenta corriente, si fueron efectivas para avalar una ampliación sustancial del crédito, situación que sólo sirvió para aplazar el crack definitivo.

Ante la importante caída que la reserva de activos internacionales del Banco de México había sufrido a principios de 1982, y ante la considerable y continua salida de divisas, el 18 de febrero, del mismo año, se tomó la decisión de devaluar el peso.

A la fuerte devaluación de la moneda no siguió la estabilización relativamente rápida del mercado de cambios, tal como se esperaba de acuerdo a la experiencia de 1976, lo cual se debió a

que una parte importante de la balanza de pagos, el pago del servicio de la deuda, no era sensible a los ajustes en el precio de las divisas.

No obstante, después de la devaluación, se observó una mejoría notable en la balanza comercial. Del déficit de 4 510 millones de dólares en 1981, se pasó a un superávit de 6 792.7 millones de dólares en 1982. A pesar de ello, la cuenta corriente de la balanza de pagos continuó arrojando un apreciable déficit de 6 221 millones de dólares en 1982, aún cuando se observó un avance respecto del año anterior, en el que había sido de 12 544.3 millones de dólares.

Por su parte, el déficit de la balanza de servicios ascendió de 7 970 a 11 671.2 millones de dólares, lo cual se explica, fundamentalmente, por el aumento del 43% en el pago de intereses de la deuda externa pública y privada. De esa forma el desequilibrio de la balanza de pagos, en conjunto, no pudo corregirse del todo por la devaluación.

Posteriormente, y ante una nueva presión en las reservas internacionales, el 5 de agosto de 1982, el Gobierno anunció la adopción de un sistema de cambios dual. En este sistema habría una tasa de cambio preferencial y otra que se sujetaría al tipo de cambio imperante en el mercado. El mercado preferencial sería abastecido por las exportaciones del sector público,

principalmente por las de petróleo, y por los créditos externos al Gobierno.

Para el día 12, del mismo mes, el Gobierno anuncia su decisión de que los depósitos en dólares, dentro del sistema bancario mexicano, se pagarían en pesos al tipo de cambio libre, a la par que se suspendían todas las transacciones cambiarias. El objetivo que con ello se perseguía era evitar la conversión de los depósitos en dólares, que ascendían, aproximadamente, a 12 000 millones de dólares.

La fuga de capitales se aceleró cuando, al reiniciarse las transacciones cambiarias el 19 de agosto, se decidió que los depósitos denominados en dólares se pagarían a 69.50 pesos por dólar, y no al tipo de cambio del mercado libre. La restringida convertibilidad que derivó del establecimiento del mercado dual, deterioró aún más la confianza en la moneda mexicana.

Finalmente, ante las presiones en todos los sectores económicos y ante la continuación de la especulación cambiaria, con la consecuente fuga de capitales que ello causaba, el primero de septiembre de 1982, el Gobierno de López Portillo anuncia la implementación de un control de cambios integral y la nacionalización de la banca.

II.5.- LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA EN LOS INICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE MIGUEL DE LA MADRID.

La restricción de recursos externos, la insuficiencia del ahorro interno, la gran magnitud de los desequilibrios en las finanzas públicas, la creciente fuga de capitales y las elevadas tasas de inflación, fueron los elementos principales de la recesión a finales de 1982.

De esa manera, los desafíos del nuevo gobierno fueron más complejos que los enfrentados por las administraciones anteriores. Había que enfrentar una crisis económica más grave que la de 1976-1977 y una crisis política de legitimidad, ante la iniciativa privada, originada por una gran desconfianza en el manejo de la economía por el gobierno. Además, hay que tener en cuenta que el país no contaba con las expectativas petroleras favorables de antaño ni con las amplias posibilidades de acceso a los grandes créditos financieros.

Así, el año de 1982 se conformó en el momento histórico más áspero para la economía mexicana, el cual se tradujo en la crisis económica más profunda que se haya registrado en cinco décadas, caracterizado por un proceso de recesión con altas tasas de inflación y por tasas de interés sin precedentes en el

sistema financiero internacional, lo mismo que por significativas reducciones en el empleo y los salarios reales.

El año de 1982 fue también el punto culminante en el proceso de agotamiento de la dinámica económica a largo plazo, en la que se observaba que los ciclos económicos desembocaban en recesiones cada vez más severas, acompañadas de niveles de inflación siempre mayores y de desequilibrios cada vez más pronunciados en la balanza de pagos en cuenta corriente y en las finanzas públicas.

Entre los factores exógenos que agudizaron la situación descrita, cabe subrayar la fuerte tendencia al alza de las tasas de interés a niveles tales que incrementaron hasta llevar a niveles de absurdo -si se piensa en la situación y los requerimientos financieros de la economía mexicana- el pago del servicio de la deuda. Si a ello le agregamos la caída de los precios de casi todas las materias primas y, dentro de ellas, el petróleo, tendremos el cuadro de verdadero desastre económico por el que atravesaba el país.

En efecto, la vulnerabilidad de la economía mexicana, al depender en gran medida de un producto como el petróleo, cuyo mercado se había caracterizado por su inconsistencia en esos últimos años, se tradujo en el detonador de un sistema capitalista mexicano que arrastraba vicios y desajustes

estructurales profundos.

Con tales perspectivas, la nueva administración comenzó a plantearse la necesidad de impulsar un mejoramiento sustancial en la organización económica nacional para que el país pudiera recuperar su capacidad de crecimiento.

De esa manera, y ante la grave situación económica, el nuevo gobierno tuvo que ratificar la solicitud presentada por la administración saliente al Fondo Monetario Internacional para obtener recursos financieros de ese organismo.

Los compromisos que se adquirieron fueron mantener el 'realismo económico' y la uniformidad en el tipo de cambio, así como reducir el déficit fiscal y los subsidios, liberar los precios, restringir los salarios y, muy particularmente, lograr el cambio estructural.

El objetivo de llevar a cabo un reordenamiento estructural, provino de la necesidad de posibilitar y estimular el crecimiento de las fuerzas productivas y, en ese sentido, del proceso de valorización y de producción del capital.

Para ello, el gobierno de Miguel de la Madrid se planteó la tarea de implementar un programa tendiente a controlar la inestabilidad de la economía. El Programa Inmediato de

Reordenación Económica (PIRE) fue el programa económico de emergencia que presentó al inicio de su administración.

II.5.1.- EL PROGRAMA INMEDIATO DE REORDENACIÓN ECONÓMICA Y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

La administración de Miguel de la Madrid se planteó, con el objeto de vencer a la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento de la economía mexicana, la necesidad de iniciar los cambios cualitativos que requería el país en su estructura política, económica y social.

La estrategia económica y social, que al efecto se adoptó, se centró en dos líneas principales: una de reordenación económica y otra de cambio estructural, ambas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

La reordenación económica corresponde a la estrategia del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

El primero de diciembre de 1982, en la ceremonia de toma de posesión, el Presidente de la República dió a conocer el

Programa Inmediato de Reordenación Económica, el cual constituye la primera etapa de la estrategia de la nueva administración para enfrentar la crisis de la economía.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica, implementado durante los dos primeros años de gobierno de Miguel de la Madrid, contenía, como puntos fundamentales, el abatimiento de la inflación y la inestabilidad cambiaria; la protección al empleo, la planta productiva y el consumo básico; y, por último, la recuperación de la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

La implementación del Programa se acompañó de los recursos financieros aportados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo la exigencia de cumplir con ciertas medidas de corte ortodoxo, tendientes, fundamentalmente, a procurar el equilibrio en la balanza de pagos y reducir la inflación.

El supuesto del que se partió fue que los desequilibrios en la balanza de pagos, y la inflación que los acompaña, son causados por un exceso de la demanda agregada sobre una oferta limitada.

En consecuencia, habría que actuar con medidas que deprimieran el nivel de la demanda agregada, con lo cual, la característica principal de la estrategia implementada tuvo que ser claramente contraccionista.

Entre las políticas que se adoptaron, como parte de la estrategia de estabilización, para cumplir con los compromisos contraídos en el convenio con el FMI, tenemos las siguientes:

a) Una política fiscal más agresiva, de mayor reducción del gasto público y aumentos a los impuestos indirectos, así como a los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público.

b) Contracción monetaria

c) Devaluación en el tipo de cambio con el objetivo de poder hacer frente a las dificultades en la balanza de pagos.

d) El congelamiento y contención de las demandas salariales, con el objeto de poner freno a las presiones inflacionarias.

e) La eliminación o reducción de la intervención estatal en el sistema de precios y, en general, en el conjunto de la economía.

De esa manera podemos afirmar que la nueva estrategia buscaba sentar las bases sólidas que ayudarían a un nuevo despegue económico nacional. Según el diagnóstico realizado, dichas bases consisten, fundamentalmente, en buscar una reducción creciente y acelerada de la intervención del Estado en la economía, ya que es esta la que origina los desequilibrios y la crisis. En ese

sentido, hay que dar confianza y dejar en manos del sector privado, nacional e internacional, el funcionamiento económico del país. De esa forma, de acuerdo a los supuestos y al diagnóstico asumidos, se generaría en pocos años un crecimiento firme y sostenido.

Tal estrategia global se plasmó, como se ha mencionado, en dos documentos. El Programa Inmediato de Reordenación Económica se aplicaría en el corto plazo, en tanto que para el mediano y largo plazo se contaría con una estrategia de cambio estructural, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

La concepción fundamental que permea el diagnóstico de la crisis, de acuerdo al equipo gubernamental, es que ella ha sido ocasionada por una distorsión generalizada en el sistema de precios relativos, debida, a su vez, por una excesiva intervención del Estado en el ámbito económico. Es así como la propuesta básica que guiaría a las políticas a implementar, sería la de establecer un sistema de precios realista en todos los ámbitos.

Así, la política económica propuesta buscó alcanzar, esencialmente, la reducción del déficit público, la disminución del déficit externo y la desaceleración de la tasa de inflación. Para el efecto se contaría con tres instrumentos de política:

las políticas fiscal, cambiaria y salarial.

La política fiscal buscaría la reducción del déficit público por la vía del aumento en los precios y tarifas de los bienes y servicios del Estado, por un lado, y la contracción drástica, en términos reales, del nivel del gasto público, por el otro lado. Hay que señalar que en el aspecto tributario se contaba con una gran limitación, a saber, la ausencia de una reforma impositiva profunda que modificase la tradicional regresividad del sistema mexicano.

Por su parte, la política cambiaria trataría de recuperar la soberanía en el mercado cambiario, a la par que buscaría mejorar la balanza de pagos, por medio de la instrumentación de un tipo de cambio realista. El problema que ha conllevado esta política, dada la subvaluación permanente del tipo de cambio, ha sido el deterioro constante de los términos de intercambio, con lo que los efectos en la economía han sido inflacionarios y contraccionistas; además de que su aplicación no ha sido suficiente para controlar, y mucho menos para evitar, la constante fuga de capitales y la descapitalización y recesión económicas que dicha política conlleva.

Para combatir a la inflación se designó, como pilar fundamental, a la política salarial. No obstante, los resultados esperados por el equipo gubernamental no se pudieron cumplir, debido

principalmente a que las tendencias generadas por la propia recesión y por las medidas de política económica ya mencionadas, llevaron a la inflación a una dinámica virtualmente incontrolable. El deterioro del salario real, originado en tal circunstancia, ocasionó una disminución de la demanda agregada, lo que repercutió en una creciente contracción de la economía.

De esa manera, observamos cómo gran parte de la explicación de la crisis, también se encuentra en el tipo de política económica instrumentada, la cual se aplicó en base a un diagnóstico equivocado sobre los problemas de inflación, desequilibrio externo, déficit fiscal etc., mismo que buscó soluciones que privilegiaron el funcionamiento del mecanismo del mercado.

Por otra parte, la subordinación del objetivo de crecimiento económico al pago del servicio de la deuda externa ha afectado severamente a la economía mexicana, ocasionando un desvío importantísimo de recursos que afectan seriamente a rubros tales como el gasto en inversión y, con ello, a las posibilidades de crecimiento.

En suma, la política económica implementada llevó a la actividad económica hacia una profunda recesión y aceleración de la tasa inflacionaria, ocasionadas por las contradicciones de las políticas contenidas en la estrategia global.

CAPITULO III

LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

III.- LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

III.1.- DEFINICIÓN Y ORIGEN.

El Estado mexicano ha desempeñado un papel determinante en el desarrollo económico del país, a partir de la revolución de 1910.

La Constitución Política, en su capítulo económico, y en particular en el artículo 25, establece la rectoría que sobre el desarrollo económico debe ejercer el Estado, en el marco de convivencia con el sector privado y bajo los preceptos de la economía de mercado.

El papel que el Estado Mexicano ha jugado como rector de la actividad económica ha propiciado, en ciertas etapas del desarrollo de la economía del país, un fortalecimiento de la soberanía económica nacional y ha dado un decidido impulso al crecimiento de las actividades productivas del sector privado, así como a aquellas actividades, orientadas a satisfacer la demanda social, en las que la inversión privada ha sido insuficiente.

Para ejercer plenamente la rectoría económica, el Estado

mexicano ha reservado para su exclusivo control una serie de actividades consideradas estratégicas, mismas que se señalan en el Artículo 28 Constitucional.

Por la suma de sus atribuciones, el Estado mexicano es el rector de la actividad económica. En el mismo orden de importancia, sus funciones se pueden resumir en lo siguiente: limitar y condicionar el conjunto de actividades y derechos al interés público; reservarse la prestación de servicios y explotación de procesos económicos y productivos estratégicos para el desarrollo nacional; y, finalmente, manejar los bienes de la propiedad de la nación. Todo ello con el fin de conducir el desarrollo nacional hacia estadios superiores, congruentes con las aspiraciones de libertad y justicia social plasmadas en la Constitución de 1917.

Para el logro de este conjunto de propósitos, el Estado mexicano ha constituido una Administración Pública Paraestatal. La misma está compuesta por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Se define a los organismos descentralizados como las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, que

además de las actividades estratégicas o prioritarias, presten un servicio público o social.

Una empresa pública es una organización que es propiedad de las Autoridades Públicas, incluyendo Autoridades Centrales, Estatales o Locales en proporción de 50% o más; que está bajo el control de la alta dirección de la Autoridades Públicas propietarias (dicho control público incluye, entre otros, el derecho de designar a los altos directivos y formular decisiones críticas de política); que fue creada para el logro de un conjunto definido de propósitos públicos, los cuales pueden tener su carácter multidimensional; y como consecuencia, se encuentra colocada bajo un sistema de responsabilidad pública.

Por otra parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala, en el artículo 14, que son organismos descentralizados, las personas jurídicas cuyo objeto sea:

- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- La prestación de un servicio público o social; o
- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En cuanto a las empresas de participación estatal mayoritaria,

son consideradas como tales:

- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo pueden ser suscritos por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, que

cuentan con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. En estos fideicomisos, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitante único de la Administración Pública Centralizada.

Las entidades paraestatales juegan un papel predominante en la conducción estatal y constituyen un poderoso instrumento para orientar el proceso de desarrollo y para fomentar aquellas necesidades que demanda el interés público, así como para corregir los desequilibrios generados por la propia economía de mercado.

Ello es posible gracias a que permite combinar, en una unidad económica, los propósitos de gobierno con las potencialidades que en respuesta productiva, economías de escala y empleo de recursos, una empresa es capaz de desarrollar.

Surgida en momentos distintos y como respuesta a problemáticas variadas, su propósito común ha sido el de incrementar la efectividad del esfuerzo gubernamental en la promoción del desarrollo a través de objetivos específicos tales como:

- Garantizar la soberanía nacional mediante la propiedad estatal de las actividades económicas y sociales estratégicas.

- Ejercer funciones económicas insuficientemente cubiertas

por inversionistas privados en un momento determinado y que han sido consideradas necesarias para el desarrollo nacional y para la estabilidad o funcionalidad de la planta productiva.

- Promover la mejor distribución del ingreso mediante la prevención del encarecimiento excesivo de los bienes salariales, favorecer la estabilidad de precios, la regulación de los mercados tanto de compra como de venta y, en general, mejorar las condiciones económicas y sociales de los estratos de menores ingresos de la población.
- Regular los mercados oligopólicos y compensar la excesiva presencia de empresas extranjeras en ciertos sectores o actividades, tratando de equilibrar el desarrollo de los intereses público, privado y social, así como el nacional frente a los extranjeros.
- Promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.
- Contribuir al fomento del desarrollo de regiones específicas mediante la explotación racional de sus recursos productivos y la introducción de actividades económicas alternativas.

En conclusión, para impulsar las áreas estratégicas, el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, tanto con los organismos descentralizados, como con las empresas de participación estatal y los fidelcomisos.

Salvo aquellas claramente encaminadas al logro del bienestar social, las entidades públicas no pueden estar exentas de las características que asume cualquier entidad en manos privadas. En su funcionamiento tiene que persistir el equilibrio entre los diferentes factores de la producción, y en su resultado productivo tiene que generarse un valor agregado óptimo. Así, al igual que en el sector privado, si se cumplen estas condiciones, se lograrán niveles altos de eficiencia, de productividad y rentabilidad.

Los resultados históricos de las empresas paraestatales, en muchos casos no han sido satisfactorios. Con cierta regularidad, dada la persistencia de utilidades inexistentes, se insiste en calificarlas como ineficientes. Este tipo de afirmaciones casi siempre carecen de validez, porque no se incluyen tres elementos relevantes que explican su situación: sector de destino del producto, proyecto y maduración de la inversión y relaciones de intercambio con el sector social y privado.

La lógica económica sostiene que en la eficiencia de una empresa, tiene que coincidir una alta productividad con altos márgenes de rentabilidad. Pero el binomio no siempre tiene la

misma dirección; es relativamente fácil encontrar en la historia económica nacional, aún en el presente, empresas privadas protegidas por el Estado de competidores foráneos con tecnologías obsoletas y con altas utilidades. Este es un claro fenómeno de rentabilidad artificial.

En el sector paraestatal el espectro de posibilidades es muy amplio: empresas con productividad y rentabilidad baja; empresas que tienen un fenómeno de rentabilidad artificial contrario al expuesto de las privadas; productividad alta y rentabilidad baja y por último, las empresas con productividad alta y rentabilidad alta. Sin duda esta dispersión responde a diferentes necesidades estratégicas de la nación en el momento en que fueron creadas.

No obstante sus propósitos, el sector paraestatal ha tenido un crecimiento un tanto desordenado y la incorporación de actividades productivas no siempre han tenido su origen en criterios de racionalidad económica, sino en necesidades coyunturales.

Una gran proporción de las entidades actualmente en operación, fueron adquiridas por el Estado en operaciones de rescate de empresas privadas con dificultades financieras, en áreas en las que se consideraba necesario mantener la fuente de empleo, sin considerar, en muchas ocasiones, el papel de la actividad en la estrategia económica global.

En otros casos, fueron creadas por voluntad del propio Gobierno Federal, para cumplir determinados objetivos sociales o de fomento sin que mediaran estudios adecuados sobre su viabilidad económica, política o social.

En ocasiones, atendiendo a presiones coyunturales, y ante la ausencia de objetivos claros y la escasez de recursos que permitan la modernización tecnológica, las entidades paraestatales participan con una producción obsoleta, en mercados altamente competitivos y con un elevado costo económico y déficit financiero.

Este crecimiento desordenado, ha propiciado ciertas ineficiencias, ha contribuido, de alguna forma, a acrecentar el desequilibrio de las finanzas públicas y ha restado algo de eficacia a la acción gubernamental.

Ello ha brindado elementos para que se señale a las entidades paraestatales como las principales causantes de la creciente deuda externa, del estancamiento económico, de obstruir una eficiente asignación y distribución de recursos, de proteger y ocultar ineficiencias, de impedir el desarrollo tecnológico y de inhibir el incremento de la competencia y productividad.

La necesaria modernización del aparato productivo del Estado requiere de una reestructuración a fondo del sector paraestatal para adecuarlo a los nuevos retos que impone el desarrollo de la

economía mexicana y su creciente papel en el concierto internacional.

No obstante, ello no debe significar reprivatización indiscriminada, ni abandono de actividades estratégicas o prioritarias por parte del Estado.

III.2.- EVOLUCIÓN Y PERIODIZACIÓN.

El seguimiento de las empresas paraestatales está asociado al proyecto de desarrollo nacional, el cual no es una concepción única e inamovible, sino, por el contrario, está sujeto a los cambios que imponen las diferentes condiciones económicas y sociales, a las perspectivas de largo plazo y a los contratiempos que prevalecen en cada coyuntura económica.

La creación de empresas paraestatales, en sus objetivos y hasta en sus resultados, no obedecen a una misma lógica. Ello hace necesario un análisis de periodización.

La primera etapa de creación de empresas públicas es de reconstitución financiera y reconstitución física. En efecto, al término de la lucha armada, persiste una gran anarquía monetaria que imposibilitaba las transacciones financieras y comerciales; además, existía un conjunto de instituciones bancarias que actuaba sin ninguna restricción de curso legal en sus operaciones. Aunado a este caos monetario, el país no contaba con una red física en comunicaciones e infraestructura que permitiera un adecuado flujo comercial de una región a otra.

Así, en la década de los veinte, con el surgimiento del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, se sientan las bases

para el desarrollo y la regulación financiera del país. Con la creación de la Comisión de Caminos se hizo posible una mejor integración física en el territorio de la nación; y con la formación de entidades de infraestructura y financiera de apoyo al sector primario, (la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agropecuario) se revitaliza la actividad más afectada en el período de la revolución y clave en la generación de alimentos y materias primas para la industria.

La segunda etapa, ubicada en la década de los treinta, se le puede denominar como de formación de las condiciones económicas y financieras de la producción. Dos son los objetivos que se perseguían: primero, el fomento de la actividad industrial y urbana, a través de la constitución de Nacional Financiera y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; y, segundo, el rescate de la soberanía nacional y del suministro energético con la creación de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Las dos últimas empresas han sido determinantes en el desarrollo nacional. El caso concreto de la Comisión Federal de Electricidad es un claro ejemplo de productividad obligada, dado el crecimiento de la población y de la industria. Esto dentro de un ámbito que abarcó aproximadamente cinco décadas de subsidio al consumo y a la inversión.

La actividad de Petróleos Mexicanos se ha desplegado en dos

frentes. En el mercado interno fue, desde su fundación hasta un pasado reciente, un subsidiador en gran escala de las necesidades energéticas. En el mercado externo, por la importancia clave del petróleo, ha sido uno de los principales proveedores de divisas para el crecimiento económico, en los últimos diez años.

El tercer período es de refortalecimiento de la base industrial. En los cuarentas, la empresa pública empieza a participar en ramas que consolidan la integración industrial y agropecuaria. En la siderurgia crea Altos Hornos de México, empresa proveedora de la materia prima esencial para la actividad industrial. Para la rama agrícola se forma una empresa, Fertimex, dedicada a la generación de insumos que elevan su productividad.

En el cuarto período, por existir más de un objetivo, se le puede dar el nombre de dispersión de la empresa pública. De 1950 hasta finales de la década de los setenta, el Estado combina el propósito de respaldo a la actividad industrial y agropecuaria con un nuevo objetivo, el rescate y conservación de la planta productiva y el empleo, de la empresa privada.

Para el respaldo y apoyo de la actividad industrial y agropecuaria, surgen empresas como Siderúrgica Lázaro Cárdenas las Truchas, Astilleros Unidos de Veracruz, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Fábrica de Tractores Agrícolas y Grupo Industrial NKS, entre los más relevantes.

El rescate de la empresa privada se dió en diferentes ramas, todas ellas enfrentaban problemas de supervivencia como Cordemex, Dina, Sidená, Compañía Industrial de Atenuique y Grupo Textil Cadena, por ejemplo.

La suma total de los cuatro periodos generaron un crecimiento sin precedente del sector público. De acuerdo con el decreto de sectorización publicado en el Diario Oficial de la Federación, para el mes de septiembre de 1982 existían 964 entidades paraestatales. Situación que generaba problemas de diversa índole: desde el control de gestión operativo de cada una de las empresas hasta el de situarlas dentro del sector económico y administrativo correspondiente para que cumplieran con su importante papel dentro del proceso de planeación nacional.

Por otra parte, un número importante de empresas relacionadas en el decreto no operaban realmente por diversos motivos: porque nunca llegaron a constituirse realmente, porque se suspendieron sus operaciones, o por haberse ordenado su liquidación, sin que en esa fecha se hubiera concluido el proceso.

La última etapa es de racionalización del sector paraestatal. Se lleva a cabo en la administración del presidente Miguel de la Madrid. Dentro de este proceso, cinco son los pilares básicos de la política de empresa pública:

- 1) - Racionalizar el número de empresas de acuerdo con las

áreas prioritarias del desarrollo nacional, eliminándose así su crecimiento innecesario e injustificado en la economía.

- 2) - Elevar la eficiencia, productividad y rentabilidad de las empresas paraestatales, a través de su inscripción en el proceso de modernización, y un mayor equilibrio en las relaciones de intercambio con el sector privado.
- 3) - Mejor integración vertical y horizontal de las empresas paraestatales, y entre éstas y el resto de la economía, con el objeto de apoyar la integración del aparato productivo.
- 4) - Consolidar un esquema de organización por ramas, bajo directrices comunes de política y mando unificados, que permitan la integración sectorial, la reordenación del crecimiento y la interacción con los sectores privado y social.
- 5) - La racionalización de los subsidios que se otorgan a través de las empresas paraestatales.

III.3.- EL NUEVO PAPEL ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA EMPRESA PÚBLICA.

En la administración del Presidente de la Madrid, se pretende consolidar a la empresa pública como instrumento de rectoría económica del Estado. Sus funciones y sus mecanismos específicos de operación, tienen que coincidir y apoyar al objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo: el cambio de las estructuras económicas, políticas y sociales.

En consecuencia, el sector paraestatal tiene que actuar en aquellas actividades que permitan el cambio estructural, dentro de un criterio de mayor eficiencia, productividad, rentabilidad y de mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de política económica.

Tal proceso sólo se puede lograr a través de una mayor capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos y con el mejor aprovechamiento de los recursos físicos y materiales de la nación.

La estrategia de desarrollo de la empresa pública se conforma con cuatro vertientes. En la primera, se identifican rigurosamente las actividades y ramas industriales con elevada incidencia en la formación de un aparato industrial moderno, exportador y con ventajas relativas en el mercado internacional,

que sea clave para el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía. Se definen así, como entre las más importantes prioridades públicas, a las siguientes líneas productivas:

- *Bienes de capital*, se incluye maquinaria y equipo agrícola, máquinas herramienta, equipo de transporte, industria naval, forja, fundición, maquinado, pailería y equipo rotativo.
- *Insumos críticos*, en donde se consideran fertilizantes, siderurgia, celulosa y papel, y algunos minerales y productos químicos.
- *Bienes de consumo básico*, que comprenden la producción de azúcar y farmacéutica.
- *Industrias de punta tecnológica*, abarca esta clasificación la electrónica profesional, el desarrollo de nuevos materiales y la biotecnología.
- *Empresas ahorradoras y generadoras de divisas*, es decir, las que profundizan la sustitución de importaciones y apoyan la base exportadora.
- *Empresas promotoras del desarrollo regional*, con gran importancia en la generación del producto y el empleo en las economías locales y regionales.

Un instrumento de la depuración de la intervención estatal en la economía ha sido la política de desincorporación. En la misma se han registrado acciones de liquidación, fusión, transferencia a gobiernos locales y venta a los sectores social y privado.

Se liquidan o extinguen las empresas que ya cumplieron con los objetivos para los que fueron creadas o que actúan con un grado de ineficiencia injustificado. Se fusionan dos o más entidades con el objeto de lograr una mayor integración productiva y comercial, mejor gestión administrativa, así como para resolver la duplicidad de funciones, permitiéndose con ello un mejor uso y ahorro de recursos.

Se transfieren a gobiernos estatales aquellas empresas que tienen una gran importancia local y una gran vinculación a sus programas de desarrollo. Se venden las empresas no prioritarias ni estratégicas, pero que por sus condiciones de viabilidad económica son susceptibles de ser adquiridas por el sector privado.

La segunda vertiente se refiere a la modernización de la planta productiva en operación. Se le introduce así a las actividades prioritarias y estratégicas de niveles más adecuados de productividad, eficiencia y desarrollo tecnológico.

El cambio positivo en productividad y eficiencia sólo se puede dar con la introducción de tecnologías más avanzadas. Sin

embargo, el propósito es aún más ambicioso: se pretende incorporar, con el menor rezago posible, las innovaciones tecnológicas que se producen en la economía mundial, a la par que desarrollar tecnologías propias cuando la escala y rama de la producción así lo permita.

Otro gran propósito es el de generar bienes intermedios o de capital en la proporción de la demanda interna. Dentro de la lógica de liberación productiva con respecto al mercado internacional, lo cual exige el mejorar la calidad de los bienes y equipos de producción.

La tercera vertiente se refiere a la incursión estatal en nuevas ramas industriales o de desarrollo incipiente. Tres son los factores básicos que explicarían la participación del Estado: el apoyo en capacidad de inversión, el de incorporación en desarrollo tecnológico y el de las negociaciones con el exterior en materia de mercados y transferencia de tecnología.

De esta forma, se persigue en el mediano plazo contribuir en el cambio de la estructura industrial y consolidar al país como una potencia industrial media. La conclusión debe ser un nuevo peso específico en las ramas de la economía, así como el introducir los cambios que sostengan el crecimiento y el equilibrio económico en un futuro próximo.

La cuarta vertiente es la de reorganización sectorial y

reordenación de su desarrollo. El objetivo es lograr una integración horizontal y vertical del aparato productivo a partir de dos mecanismos: relaciones de inversión, producción e intercambio más planificadas con el sector social y privado, por un lado, y la organización sectorial por ramas, por el otro.

Las relaciones con el sector social y privado se instrumentan a partir de la concertación de intereses. El resultado es la dotación de infraestructura y de inversión más racional a las empresas de los particulares; la adecuada distribución de recursos físicos y materiales y la generación más óptima de bienes de consumo e intermedios para las mayorías.

III.4.- LA RACIONALIZACIÓN Y SECTORIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA.

De 1982 a 1986, el sector público contribuyó determinantemente en la evolución de los principales indicadores macroeconómicos, sin alejarse del nuevo papel que se le asignó en la estrategia de desarrollo nacional. Con los resultados se evidencia una recomposición de las fuerzas sociales dinamizadoras de la actividad económica, así como una novedosa actividad de política económica del Estado mexicano.

Con la excepción de 1985, durante el periodo se registró un descenso de la inversión pública con respecto al PIB, la inversión total y la formación bruta de capital fijo, en un contexto de crisis prolongada. Sin embargo, su contribución en cada uno de los conceptos continúa siendo relevante.

El crecimiento en gastos de inversión pública ha respondido a la necesidad de garantizar el equilibrio económico y la estabilidad social. Así, por regla general el Estado mexicano actuaba con funciones compensadoras cuando la inversión privada se retraía. De esta manera, en las relaciones con el sector privado persistía periódicamente un efecto de columpio: toda disminución crítica del proceso inversor privado implicaba un incremento del gasto y la inversión pública, y viceversa.

Si bien con la más amplia participación del Estado en la economía se amortiguaba la carga negativa de la recesión y la depresión, el resultado de lo descrito culminaba en sólo una reactivación económica. El patrón de desarrollo continuaba siendo el mismo y su lógico desgaste propiciaba en el futuro crisis aún más severas.

Inmerso dentro de este patrón de desarrollo, el Estado ampliaba su participación en la estructura económica y social con el objeto de protegerlo y cubrir los progresivos desequilibrios internos. Se propiciaron así crecientes compromisos financieros en el ámbito internacional y nacional que culminaron en una crisis sin precedente, financiera y fiscal, del sector público.

Las causas que explican la nueva dimensión de la inversión pública en la administración del presidente De la Madrid, obedecen a una orientación trascendente de política económica. Se participa solo en aquellas actividades y ramas estratégicas que permiten el equilibrio e impulsan el cambio estructural, acorde con el objetivo de consolidar al país como una potencia industrial media. Se reduce la participación en la economía y se desincorpora empresas para sanear sus finanzas y evitar los riesgos de un colapso financiero. Ambas razones explican la disminución de la presencia en la inversión de los organismos y empresas públicas dentro de las principales variables económicas.

Los esfuerzos de esta política económica, coadyuvaron a una racionalización del sector paraestatal. Con la sectorización vigente, se identificaron las empresas fundamentales y se inició un proceso de depuración con la desincorporación de las no estratégicas ni indispensables. Al iniciar 1987, de acuerdo con los Catálogos para Programación-Presupuestación, el esquema de organización paraestatal adquiere una nueva dimensión con mayor racionalidad.

Solo cabe destacar que este proceso aún no ha concluido. Para conocer con mayor precisión las nuevas características del esquema paraestatal habrá que esperar hasta finalizar 1988, fecha en que termina la administración del presidente De la Madrid. Sin duda ello implicará un nuevo esfuerzo de análisis, para poder así establecer los logros y perspectivas de desarrollo de la política del sector.

APENDICE
ESTADISTICO

CUADRO A.1
 INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR PROMEDIO, 1960-1984.

Años	INPC	TASA DE CRECIMIENTO
1960	26.60	
1961	25.50	3.66
1962	25.50	0.00
1963	25.40	-0.39
1964	26.66	4.96
1965	27.00	1.28
1966	28.10	4.07
1967	28.70	2.14
1968	29.70	3.48
1969	30.70	3.37
1970	32.30	5.21
1971	34.00	5.26
1972	35.70	5.00
1973	40.00	12.04
1974	49.50	23.75
1975	57.00	15.15
1976	66.00	15.79
1977	85.10	28.94
1978	100.00	17.51
1979	118.20	18.20
1980	149.30	26.31
1981	191.10	28.00
1982	303.60	58.87
1983	612.90	101.88
1984	1014.10	65.46

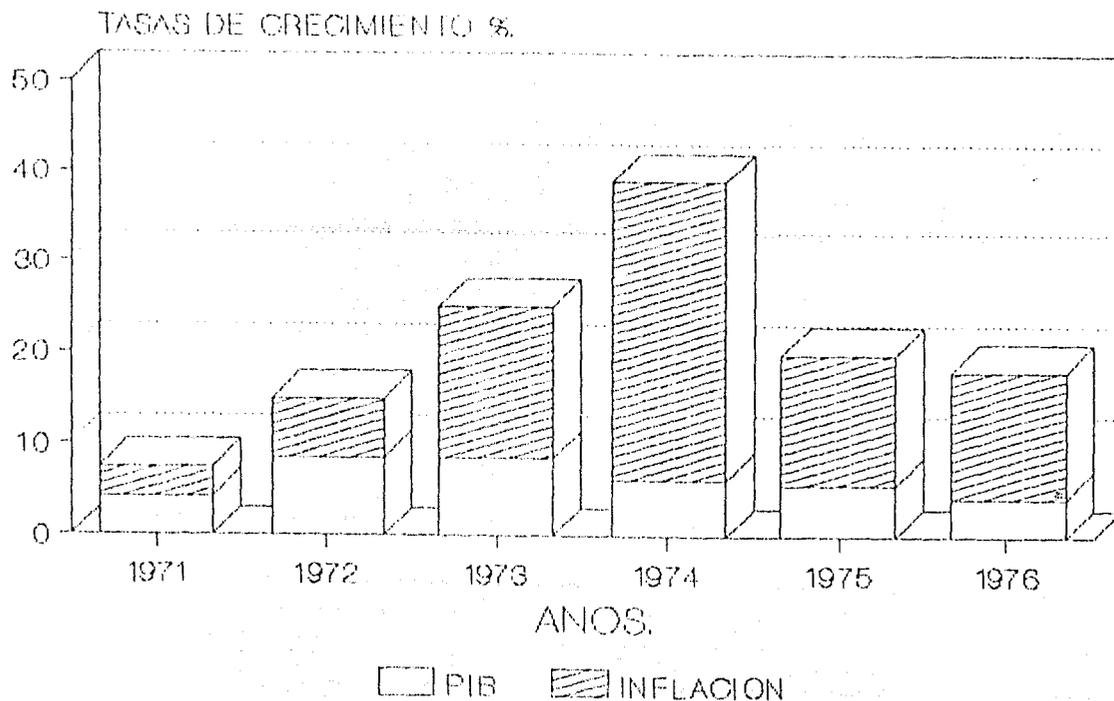
FUENTE: Banco de México, Indicadores Económicos.

CUADRO A.4, CRECIMIENTO E INFLACION.
TASAS, 1971-1976.

<u>Periodo</u>	<u>Tasa de crec. PIB</u>	<u>tasa de inflacion.</u>
1971	4.2	3.20
1972	8.5	6.40
1973	8.4	16.58
1974	6.1	32.81
1975	5.6	14.24
1976	4.2	13.80

FUENTE; BANXICO, INFORMES ANUALES 1971-1976.

GRAFICA A.4. CRECIMIENTO E INFLACION. TASAS, 1971-1976



FUENTE: BANXICO, INFORMES ANUALES 71-76

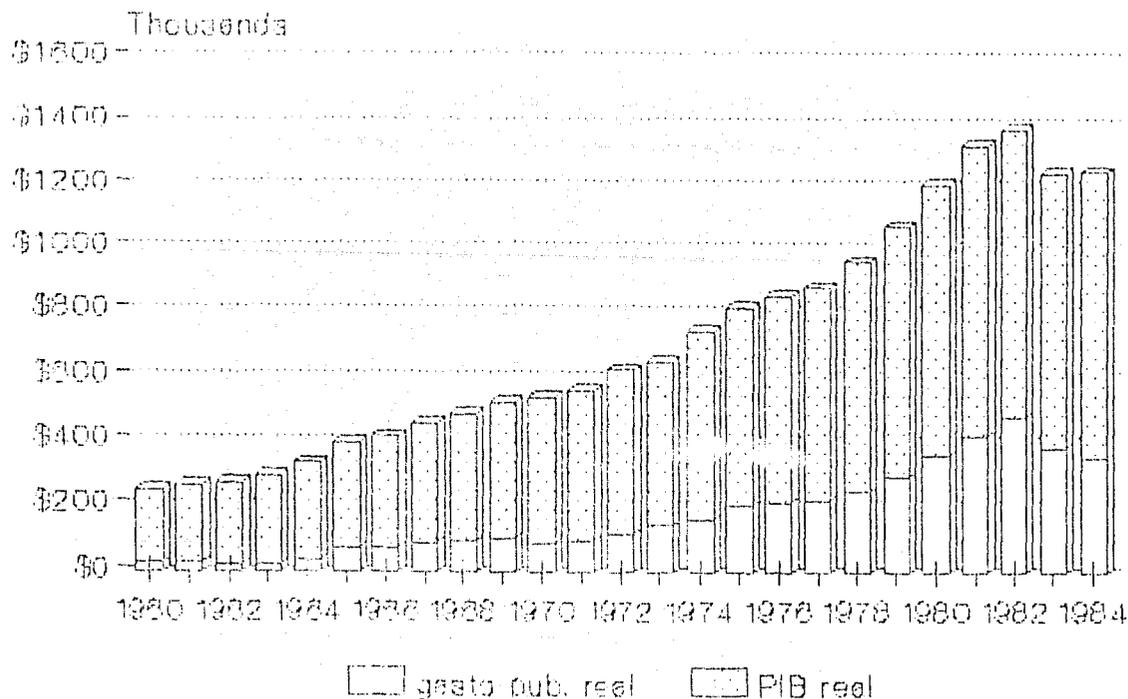
CUADRO A.5: GASTO PUBLICO REAL, 1960-1984.

(Miles de millones de pesos)

Años	PIB, real	Gasto publico real
1960	225 448	21 900
1961	236 562	21 900
1962	247 615	27 800
1963	267 396	27 900
1964	298 662	38 100
1965	318 030	79 300
1966	340 074	78 400
1967	361 397	93 800
1968	390 799	96 100
1969	415 512	108 500
1970	444 271	94 200
1971	462 804	99 900
1972	502 086	120 700
1973	544 307	147 300
1974	577 568	164 200
1975	609 976	207 700
1976	635 831	214 900
1977	657 722	221 700
1978	711 983	248 200
1979	777 163	292 500
1980	841 855	363 600
1981	908 765	419 800
1982	903 839	479 700
1983	856 174	387 300
1984	887 647	357 600

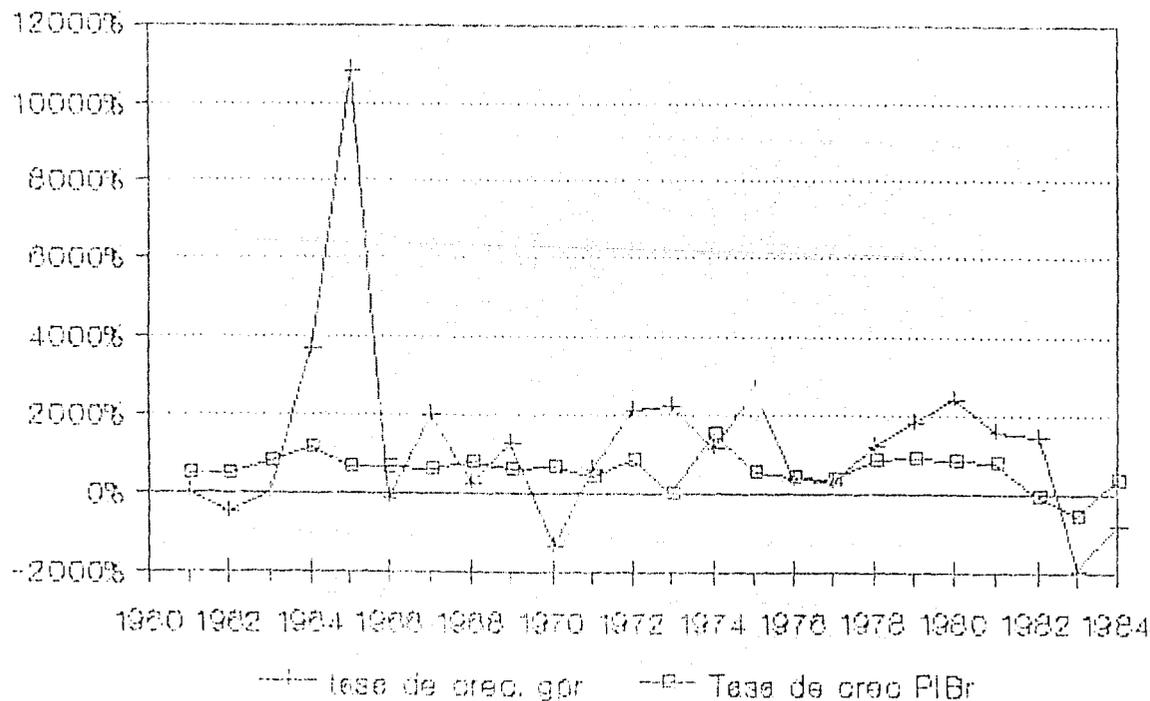
FUENTE: Banco de México, Indicadores Económicos.

GRAFICA A.5, GASTO PUBLICO REAL 1960-84. (miles de millones de pesos)



FUENTE: Banco de México, Indio. Econ.

GRAFICA A.5.1. GASTO PUBLICO REAL 1960-8
(tasas de crecimiento %)



FUENTE: Banco de Mexico, Indlo. Econ.

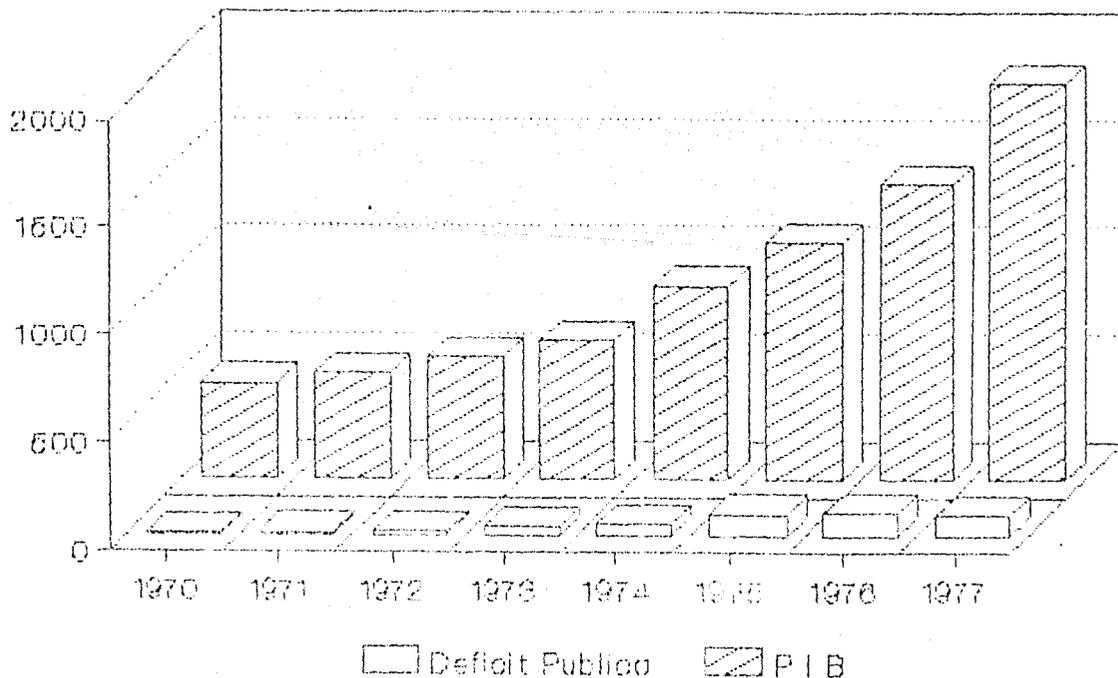
CUADRO A.6. DEFICIT PUBLICO 1970-1977.

(en miles de millones \$)

Año	Deficit Publico	P I B	Deficit Publico (% del PIB)
1970	6.885	444	1.6
1971	10.678	490	2.2
1972	20.070	665	3.0
1973	40.619	641	6.3
1974	49.210	900	5.5
1975	98.118	1100	8.9
1976	104.720	1371	7.6
1977	95.484	1349	6.2

FUENTE: SPP, SHOP, BANXICO.

GRAFICA A.6, DEFICIT PUBLICO 1970-1977. (en miles de millones \$)



FUENTE: SPP, SHOP, BANXICO.

CUADRO A.7: EVOLUCION DE LA BALANZA COMERCIAL, 1960-1984.
(millones de dólares)

Años	Balanza Comercial
1960	-447.60
1961	-338.80
1962	-253.60
1963	-311.20
1964	-489.30
1965	-458.30
1966	-432.10
1967	-633.90
1968	-752.30
1969	-647.00
1970	-1034.20
1971	-889.90
1972	-1095.70
1973	-1820.70
1974	-3295.40
1975	-3637.00
1976	-2644.00
1977	-1054.70
1978	-1854.40
1979	-3162.00
1980	-3700.10
1981	-4500.00
1982	6792.70
1983	13761.10
1984	12799.30

FUENTE: Banco de México, Indicadores Económicos.

CUADRO A.8: PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL.
(miles de millones y porcentos)
(Base = 1970)

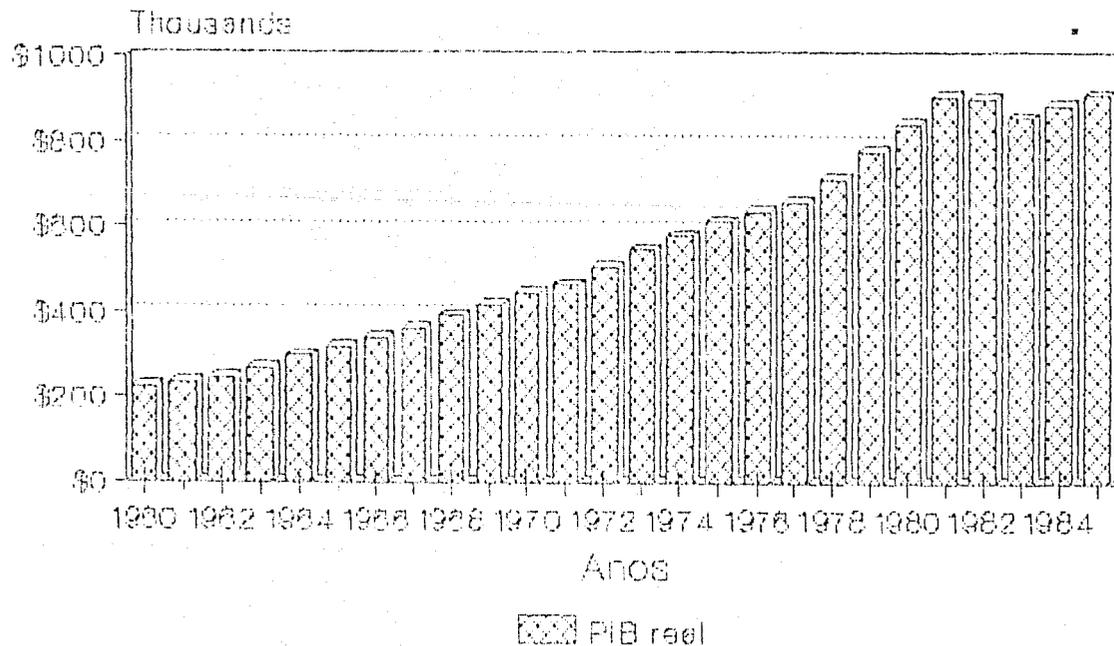
Años	Producto Interno Bruto, real.	tasa de crecimiento.
1960	225 448	
1961	236 562	4.93
1962	247 615	4.67
1963	267 396	7.99
1964	298 662	11.69
1965	318 030	6.48
1966	340 074	6.93
1967	361 397	6.27
1968	390 799	8.14
1969	415 512	6.32
1970	444 271	6.92
1971	462 804	4.17
1972	502 086	8.49
1973	544 307	8.41
1974	577 568	6.11
1975	609 976	5.61
1976	635 831	4.24
1977	657 722	3.42
1978	711 983	8.25
1979	777 163	9.15
1980	841 855	8.32
1981	908 765	7.95
1982	903 839	(0.54)
1983	856 174	(5.27)
1984	887 647	3.68
1985	911 544	2.69

FUENTE: Banco de México, Carpeta de Indicadores Económicos.

GRAFICA A.8, PIB real 1960-1985.

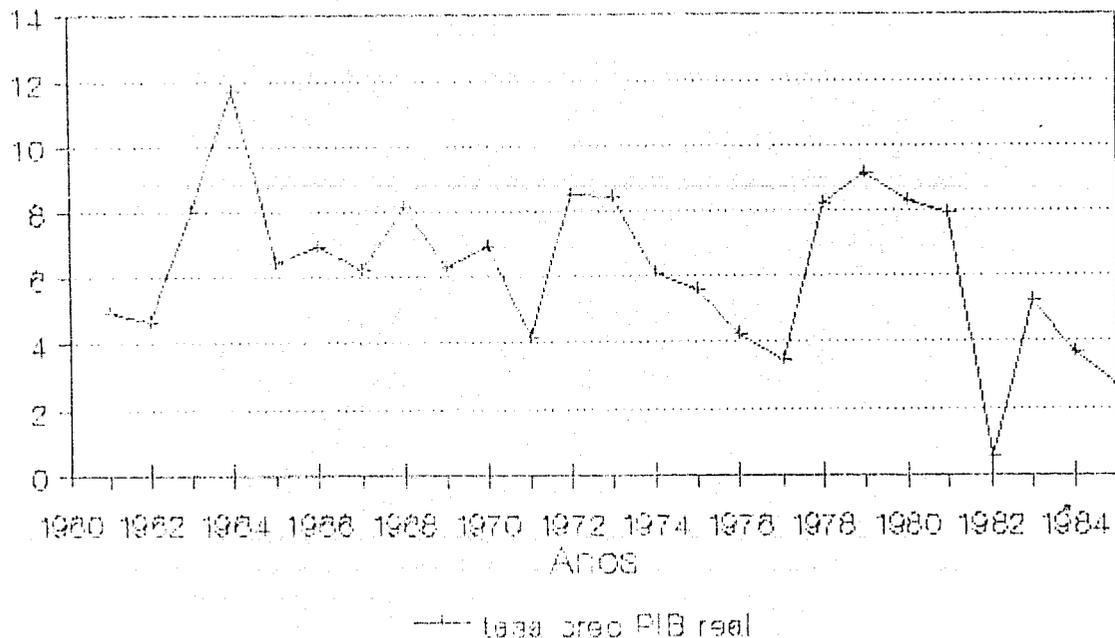
(mitas de millones de \$)

(base = 1970)



FUENTE: BANCO DE MEXICO, INDIC. ECONOM.

GRAFICA A.8.1, PIB real 1960-1985.
(tasas de crecimiento %)
(base = 1970)



FUENTE: BANCO DE MEXICO, INDIC. ECONOM.

BIBLIOGRAFIA.

BIBLIOGRAFIA.

AYALA ESPINO, José.

'La Empresa Pública y su Incidencia en la Acumulación de Capital en México Durante los años Setenta'.

Rev. de Investigación Económica 150, octubre diciembre de 1979.

México, U.N.A.M., Facultad de Economía, 1979.

BARRY, N. S.

'Inflación y Desarrollo. La Experiencia de México'.

CEMLA, 1960.

CORDERA CAMPOS, Rolando, (Compilador).

'Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana'.

El Trimestre Económico, Lecturas Núm. 39. F.C.E.

México, 1985.

HANSEN, R. D.

'La Política del Desarrollo Mexicano'

Editorial Siglo XXI, 16a. Edición.

México, 1986.

IBARRA C., Jorge.

'Finanzas Públicas: Diferentes Enfoques Para su Estudio'.

Rev. Economía Informa No. 154, Julio de 1987.

México, U.N.A.M., Facultad de Economía, 1987.

KIRSCHEN E. S., BERNARD J., BERTERS H., BLACKABY F. ET. AL

'Política Económica Contemporánea. Teoría General.'

Colección Libros de Economía Oikos.

Ediciones Oikos-Tau, S. A.

Barcelona, España. Segunda Edición, 1969.

KIRSCHEN E. S.

'Nueva Política Económica Comparada'.

Colección Libros de Economía Oikos.

Ediciones oikos-Tau, S. A.

Barcelona, España, 1978.

LICHTENSZTEJN, Samuel.

'Enfoques y Categorías de la Política Económica'.

Lecturas de Política Económica. U.N.A.M. Facultad de Economía.

División de Estudios de Posgrado.

México, 1982.

LICHTENSZTEJN, Samuel.

'Sobre el Enfoque y el Papel de las Políticas de Estabilización en América Latina'.

Lecturas de Política Económica. U.N.A.M. Facultad de Economía.

División de Estudios de Posgrado. México, 1982.

LICHTENSZTEJN, Samuel.

'Una Aproximación a Ciertas Experiencias de la Política Económica en América Latina'.

Lecturas de Política Económica. U.N.A.M. Facultad de Economía.

División de Estudios de Posgrado.

México, 1982.

ORTIZ MENA, Antonio.

'Desarrollo Estabilizador. Una Década de Estrategia Económica en México'.

Investigación Fiscal, Núm. 47, S.R.C.P.

México, Noviembre de 1969.

REYNOLDS, Clark W.

'Por que el 'Desarrollo Estabilizador' de México fue en Realidad Desestabilizador'.

Revista El Trimestre Económico, F.C.E. Vol. XLIV.

México, octubre-diciembre de 1977. Núm. 176.

SOLIS, Leopoldo.

'Inflación, Estabilidad y Desarrollo: El Caso de México'.

Revista El Trimestre Económico, F.C.E., Vol. XXXV

México.

SOLIS, Leopoldo.

'La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas'.

Editorial Siglo XXI. 16a. Edición.

México, 1987.

TAMAYO, Jorge.

'Las Entidades Paraestatales en México'.

Rev. de Investigación Económica 182, octubre-diciembre de 1987.

México, U.N.A.M., Facultad de Economía, 1987.

TELLO, Carlos.

'La Política Económica de México 1970-1976'.

Ed. Siglo XXI. Tercera Edición.

México, 1979.

TINBERGEN, J.

'La Contribución del Análisis Económico a la Formulación de la Política Económica'.

Lecturas de Política Económica. U.N.A.M. Facultad de Economía.

División de Estudios de Posgrado.

México, 1982.

VERNON, Raymond.

'El Dilema del Desarrollo Económico de México'

Editorial Diana. 13a. Impresión.

México, Noviembre de 1986.