



125  
24'

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**POLITICA FISCAL Y DESEQUILIBRIOS MACROECONOMICOS  
DE LA ECONOMIA MEXICANA DURANTE 1970 - 1982**

**TESIS PROFESIONAL**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN ECONOMIA**

**P R E S E N T A  
LADISLAO ROMERO ZAVALA**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**1985**



## **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.

## I N D I C E

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Agotamiento del modelo de acumulación</b>	
1.1 Desaceleración de la actividad económica en los setenta	8
1.2 Características del modelo de sustitución de importaciones.	11
1.3 Comportamiento del coeficiente de sustitución de importaciones.	15
1.4 La intervención estatal, nuevo eje dinamizador. Algunos antecedentes.	17
<b>Capítulo 2</b>	
<b>La inflación en la década de los setenta y principios de los ochenta</b>	
2.1 Carácter estructural de la inflación	23
2.2 La crisis agrícola y su impacto en los primeros años de la década	26
2.3 Comportamiento del proceso inflacionario 1970-1976	28
2.4 Evolución de la inflación durante 1977-1982	32
<b>Capítulo 3</b>	
<b>El desequilibrio de las finanzas públicas</b>	
3.1 Naturaleza de la intervención estatal	41

3.2 Comportamiento del déficit del sector público - 1970-1982.	45
3.3 El gasto público.	55
3.4 Los ingresos gubernamentales.	67
3.5 Financiamiento del déficit público.	80

#### Capítulo 4

##### El desequilibrio del sector externo

4.1 Modelo de acumulación y sector externo.	88
4.2 Carácter estructural del desequilibrio.	93
4.3 Papel del endeudamiento en la captación de divisas.	97

Conclusiones	109
--------------	-----

Notas bibliográficas	122
----------------------	-----

#### Bibliografía

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

A partir de los años setenta, se abre una nueva etapa de gran trascendencia en cuanto a la profundización de la participación del Estado en la economía. Asimismo es una etapa marcada además, por el agotamiento del modelo de acumulación seguido por la economía mexicana desde los -- años cuarenta.

El periodo comprendido entre 1970 y 1982 se ve inmerso en un marco internacional recesivo, que coincidentemente con la economía mexicana, comienza a experimentar durante la década pasada, el agotamiento del rápido proceso de crecimiento experimentado por las economías industrializadas.

La economía pasa de un largo proceso de crecimiento sostenido con bajos niveles de inflación y relativo equilibrio en el sector externo, a una etapa en los años setenta, de manifiesta desaceleración de la actividad econo

mica, acompañada además de crecientes niveles en cuanto a la tasa de inflación, al déficit fiscal y al desequilibrio del sector externo.

El objetivo del presente trabajo es estudiar los efectos de la política fiscal en la determinación de los desequilibrios macroeconómicos, que caracterizan a la economía mexicana durante el período 1970-1982.

La elección de tal etapa obedece a que en dicho lapso la intervención del Estado se amplía notablemente, sobre todo considerando el papel pasivo desempeñado en los años sesenta.

Al ampliarse y hacerse mas notable tal participación en el proceso económico, éste fenómeno ocurre en medio del estancamiento del proceso de sustitución de importaciones, confiriendole al Estado el carácter de agente dinamizador de la actividad económica.

Se observa sin embargo, que el dinamismo que la intervención del Estado imprime en la economía reviste caracteres cíclicos, esto es, se presencia la sucesión de las etapas cíclicas 1970-1976 y 1977-1982, durante las cuales las magnitudes alcanzadas por los desequilibrios macroeco\_

nómicos tienden a ser mas agudos.

En este estudio se parte del reconocimiento de que las crisis financieras que se presentan cíclicamente durante 1976 y 1982, son manifestaciones de fenómenos estructurales derivados del agotamiento del patrón de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, ante el cual, el dinamismo impuesto por el creciente gasto público tiende a ser acompañado de crónicos desequilibrios en las finanzas públicas y en el sector externo.

De tal forma, el estancamiento del proceso de sustitución de importaciones provoca una tendencia inherente al desequilibrio externo, expresado en el crecimiento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, ante el crecimiento de la actividad económica.

Por otro lado la política fiscal misma reviste ciertas características, que resultan de importancia fundamental en la determinación de la duración del proceso de crecimiento. Por el lado del gasto se aprecia una intervención agresiva a fin de incentivar la inversión privada, mientras que la política de ingresos no corresponde con el

crecimiento del gasto, dando lugar a la utilización del financiamiento deficitario.

De esa manera se presenta una tendencia del Estado, a-- experimentar crisis fiscales cíclicas, debido a la dialéctica generada por el financiamiento deficitario mismo.

El proceso inflacionario que se desarrolla a partir, y a lo largo de la década pasada, tiene sus raíces en la estructura económica misma. Es un proceso latente que se desen -- vuelve con el agotamiento del patrón de crecimiento, como re resultado del carácter distorsionado de la estructura económica, y que se ve reforzado en los primeros años de la década por la crisis agrícola que experimenta el país en esta época, y en el período 1977-1982 tanto por la política finan - ciera en una primera instancia, como por la política fiscal en los últimos años de ese ciclo.

La presencia y permanencia de estos tres fenómenos, de termina la imposibilidad de que la economía logre alcanzar un crecimiento relativamente acelerado y sobre todo soste - nido, generando por el contrario un comportamiento cíclico - cada vez más explosivo.

No obstante destacarse el origen estructural de los de

crecimiento del gasto, dando lugar a la utilización del fi-nanciamiento deficitario.

De esa manera se presenta una tendencia del Estado, a--  
experimentar crisis fiscales cíclicas, debido a la dialéctica  
generada por el financiamiento deficitario mismo.

El proceso inflacionario que se desarrolla a partir, y  
a lo largo de la décadapasada, tiene sus raíces en la estruc  
tura económica misma. Es un proceso latente que se desen --  
vuelve con el agotamiento del patrón de crecimiento, como re  
sultado del carácter distorsionado de la estructura económi  
ca, y que se ve reforzado en los primeros años de la décad  
a, por la crisis agrícola que experimenta el país en ésta épo  
ca, y en el período 1977-1982 tanto por la política finan -  
ciera en una primera instancia, como por la política fiscal  
en los últimos años de ese ciclo.

La presencia y permanencia de estos tres fenómenos, de  
termina la imposibilidad de que la economía logre alcanzar-  
un crecimiento relativamente acelerado y sobre todo soste  
nido, generando por el contrarioun comportamiento cíclico -  
cada vez más explosivo.

No obstante destacarse el origen estructural de los de

se equilibrios señalados, en especial la inflación y el desequilibrio externo, la política fiscal parece jugar un importante papel en su comportamiento, y las formas a través de las cuales se ha llevado a cabo tal interacción serán objeto de estudio.

De esta manera, el primer capítulo trata de caracterizar el funcionamiento del proceso de sustitución de importaciones, y los efectos que su estancamiento produce sobre la actividad económica.

Se proporciona así, el marco que sirve de explicación al nuevo papel que asume el Estado como reactivador de la economía.

En el segundo capítulo se aborda el fenómeno de la inflación, haciendo un seguimiento del comportamiento que experimenta a lo largo de 1970-1982, destacando su carácter estructural y algunas formas mediante las cuales la política fiscal incide sobre tal fenómeno, especialmente ante políticas que intentan el saneamiento de la situación financiera del Estado, tal como ocurre de manera notable durante los años 1981-1982.

En el tercer capítulo se analiza propiamente la poli

tica fiscal , sus principales características y tendencias en cuanto al comportamiento del gasto e ingresos públicos, - mismas que le imprimen a la intervención del Estado un carácter cíclico dado que al hacer mano del financiamiento-deficitario, la creciente carga financiera que significa - el servicio de la deuda, asfixia la expansión del gasto.

En el cuarto capítulo , se estudian ciertas caracte-- rísticas que ha asumido el desequilibrio externo, enfatiz-- zando sobre todo el papel que la política de endeudamiento del sector público ha jugado en la explicación del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, mediante sus efectos sobre el comportamiento de la balanza factorial.

Más que un estudio del comercio exterior , se pretende acotar el problema del desequilibrio externo, desde una - perspectiva que resalta la estrategia estatal mencionada.

Por último, se llega a la conclusión de que la mayor- intervención estatal en la economía, para contrarrestar - las tendencias al estancamiento, ha tenido como consecuen- cia el agudizamiento de los desequilibrios macroeconomi- cos que de manera recurrente enfrenta la economía mexica - na.

Solo resta mencionar , que el presente estudio constituye un esfuerzo de sistematización del conjunto de factores - que explican los ciclos de auge y declinación de la economía mexicana , sin perder de vista que la amplitud misma de cada fenómeno es demasiado extensa para ser abordada - enteramente en el trabajo.

Por ello mismo los fenómenos estudiados se acotan de tal manera, que se enfatiza el impacto que sobre ellos tuvo la política fiscal implementada a lo largo del período de estudio.

Se considera así, que la presente investigación puede contribuir a una mejor comprensión de las características que ha asumido la intervención del Estado a partir de los años setenta.

## CAPITULO I

### AGOTAMIENTO DEL MODELO DE ACUMULACION

#### 1.1 Desaceleración de la actividad económica en los setenta.

La evolución de la economía mexicana sufre en la década de los setenta un cambio radical en cuanto a su comportamiento, pues del crecimiento estable que experimentó en la década anterior pasa a manifestarse una desaceleración.

Así, se presencia en consecuencia una brusca reversión del acelerado crecimiento económico con relativa estabilidad de precios y equilibrio en el sector externo que se experimentaron en la década del desarrollo estabilizador.

Esta reversión si bien es resultado de las características internas que distinguieron al proceso de industrialización, es también influida fuertemente por las cambiantes condiciones del ámbito internacional, el cual ya para estos años comienza a manifestar signos de agotamiento del acelerado crecimiento de la postguerra.

Durante el periodo 1940-1970 la sustitución de importaciones industriales desempeñó en México el centro de la estrategia de crecimiento económico, de tal forma que la

dinámica del desarrollo económico nacional se explica fundamentalmente por el comportamiento del sector industrial.

CUADRO 1 (ver hoja siguiente)

Del cuadro 1 (en la siguiente hoja) se desprende la importancia del sector industrial hasta fines de la década de los setenta pues siempre había crecido en su conjunto a un mayor ritmo que el PIB; sin embargo, como se podrá apreciar para el periodo 1977-1982 su crecimiento (6.3%) fue ligeramente menor que el 6.6% registrado por el PIB.

Los sectores minero y primario han crecido más lentamente y el sector terciario ha sostenido un ritmo similar al PIB.

La desaceleración de principios de los setenta es clara, ya que de un promedio de crecimiento del PIB de 6.9 % en el quinquenio 1965-1970, el crecimiento medio se reduce a 5.6% para el periodo 1970-1975.

Si bien a partir de 1978 se presenta un auge en la economía en base a la explotación masiva de los recursos petroleros del país, la actividad petrolera no creó las bases para revertir el deterioro externo, de las finanzas públicas y del crecimiento económico en el mediano plazo.

La tasa de crecimiento del PIB en el periodo 1977-82 resultó superior ligeramente a la del periodo 1970-1978; -

CUADRO 1  
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL Y POR SECTORES 1950-1982

	1950	1965	1970	1975	1960	1970	1977	1978	1979	1980		
	1960=100				1970=100							
	1950	1965	1970	1975	1960	1970	1977	1978	1979	1980	1981	1982
	1965	1970	1975	1978	1970	1978	1982					
PIB Total	7.1	6.9	5.6	4.1	7.0	5.1	6.6	8.2	9.1	8.3	7.9	-0.5
1. Sector Primario	4.7	2.7	1.7	3.3	3.7	2.3	3.3	6.0	-2.1	7.1	6.1	-0.6
2. Minería	1.0	3.3	3.6	1.7	2.2	2.5	3.0	4.6	6.7	9.1	10.1	9.2
3. Industria (4+5+6+7)	9.0	9.2	6.6	6.3	9.1	6.5	6.3	10.1	11.0	8.0	7.9	-0.2
4. Petróleo y Petroquímica	9.4	9.6	7.5	13.5	9.5	9.7	12.3	18.1	18.7	25.4	16.7	6.4
5. Manufacturas	9.2	8.6	5.9	5.3	8.9	5.7	5.0	9.8	10.5	7.0	6.7	3.0
5.1 Consumo no duradero	6.9	6.9	4.4	4.8	6.9	4.5	4.4	6.3	9.0	4.6	6.0	-1.6
5.2 Intermedios	10.2	10.7	7.4	5.9	10.5	6.9	5.7	12.0	0.9	19.1	5.3	-2.0
5.3 Consumo duradero	18.3	11.3	9.3	5.7	14.8	7.9	5.7	19.5	15.2	9.5	12.4	-17.9
5.4 Capital	14.8	9.9	4.2	5.4	12.3	4.6	6.2	15.6	15.2	10.7	11.1	12.5
6. Construcción	6.9	9.7	8.3	2.9	8.3	6.2	13.4	12.4	13.0	12.3	11.8	-5.0
7. Electricidad	13.0	14.1	8.6	8.3	13.6	8.5	8.0	7.9	10.3	6.5	8.4	6.6
8. Sector terciario	7.0	6.7	5.9	2.9	6.8	5.2	5.6	5.3	12.2	8.1	7.9	0.5

Fuente: Las seis primeras columnas fueron tomadas de Boltvinik<sup>1</sup>, y las seis últimas son de elaboración propia en base al nuevo sistema de cuentas nacionales elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

sin embargo, la industria en su conjunto creció menos que el PIB, lo cual se debe a que el crecimiento económico de los últimos años se caracterizó por una notable diferencia en cuanto a los ritmos de expansión del sector petrolero por un lado y de la economía no petrolera por el otro.

Cabe notar que la desaceleración del crecimiento económico nacional comienza a presentarse básicamente desde mediados de los sesenta, siendo esto patente para el sector primario y especialmente el agrícola, manifestándose en consecuentes crecimientos cada vez menores de 4.7% en 1960-1965, 2.7% en 1965-1970 y 1.7% en 1970-1975 observando un ligero repunte a partir de la segunda mitad de los setenta.

La explicación de la crisis de los setenta debe buscarse en el comportamiento del sector industrial por ser este el sector que a partir de 1940 como resultado del cambio del modelo de desarrollo hacia afuera por el de desarrollo hacia adentro a través de la sustitución de importaciones, se encarga de dinamizar el crecimiento económico global.

## 1.2 Características del modelo de sustitución de importaciones.

El modelo de sustitución de importaciones adoptado en México se caracteriza por tres rasgos: 1) Dado que no incluye la exportación de manufacturas, depende de la capaci

dad de importación generada por otros sectores de la economía; 2) A medida que se avanza en la sustitución de importaciones se reducen las posibilidades del propio modelo, - esto es, tiende a agotarse, y 3) El paso de la sustitución de bienes de consumo no duradero a la de bienes intermedios y de consumo duradero, y posteriormente a la de bienes de capital resulta cada vez más difícil.

Las dos últimas características se basan fundamentalmente en la creciente complejidad tecnológica que implican tales procesos, y en las dificultades en el financiamiento que se derivan del aumento en la masa de capital necesaria por planta.

En cuanto al primer factor, el financiamiento de la capacidad para importar en el modelo mexicano de sustitución de importaciones ha dependido tradicionalmente de exportaciones primarias, del turismo, etc. Al enfrentar estas exportaciones una evolución adversa de precios, sus efectos se manifiestan consecuentemente en problemas de la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que obliga a reducir la inversión y al incremento del endeudamiento con el exterior.

Si bien juegan un papel importante las restricciones internacionales, es necesario abordar las causas que provocan la tendencia al agotamiento de la sustitución de importaciones.

## CUADRO 2

## COEFICIENTES DE IMPORTACION INDUSTRIAL 1929-1977

	Bienes de consumo no duradero	Bienes intermedios	Bienes de consumo duradero y de capital	TOTAL MANUFACTURAS
1929	0.3517	0.5558	0.9604	0.5671
1939	0.2222	0.5591	0.9029	0.4856
1950	0.0690	0.4155	0.7357	0.3112
1951	0.0679	0.5050	0.7561	0.3701
1952	0.0717	0.4629	0.7408	0.3447
1953	0.0801	0.4217	0.7222	0.3299
1954	0.0639	0.3928	0.6845	0.2880
1955	0.0615	0.4105	0.7017	0.3102
1956	0.0726	0.4294	0.7075	0.3357
1957	0.0625	0.4039	0.6833	0.3162
1958	0.0572	0.4035	0.6864	0.3114
1959	0.0658	0.3440	0.6378	0.2778
1960	0.0572	0.3538	0.6654	0.2967
1961	0.0546	0.3265	0.6850	0.2852
1962	0.0561	0.3126	0.6265	0.2710
1963	0.0552	0.3097	0.5867	0.2632
1964	0.0567	0.3100	0.5847	0.2741
1965	0.0571	0.2922	0.5500	0.2630
1966	0.0587	0.2655	0.5133	0.2470
1967	0.0558	0.2431	0.5330	0.2456
1968	0.0508	0.2396	0.5150	0.2434
1969	0.0480	0.2231	0.4961	0.2258
1970	0.0394	0.2116	0.4705	0.1998
1971	0.0383	0.2052	0.4434	0.1855
1972	0.0399	0.2131	0.4570	0.1939
1973	0.0486	0.2292	0.4862	0.2185
1974	0.0569	0.2618	0.5277	0.2555
1975	0.0425	0.2173	0.5479	0.2523
1976	0.0360	0.1980	0.5070	0.2221
1977	0.0343	0.1954	0.4452	0.1850

FUENTE: Tomado de Boltvinik Op. Cit. Cuadro 6

El cuadro 2 (ver hoja anterior) muestra la evolución que hasta 1977 experimentan los coeficientes de importación de la industria manufacturera; tales coeficientes miden la razón de importaciones a oferta total y por ello también se denominan coeficientes de sustitución de importaciones pues registran el porcentaje de la oferta de productos manufacturados de una rama o del total de la industria que se importaron en el año, reflejando por lo tanto sus posibilidades de sustitución.

De esta forma la sustitución de importaciones se expresaría a través de la reducción de tal cociente ya sea para alguna rama particular o la industria manufacturera. Si el coeficiente no se reduce significa que el proceso no ha avanzado, o bien, que la sustitución de ciertos bienes se ha compensado con la "desustitución" de otros.

En este sentido la sustitución de importaciones implica que la oferta total crece más rápidamente que las importaciones, ocurriendo lo contrario cuando tal coeficiente aumenta.

En la medida en que ocurre la sustitución de importaciones se presenta un incremento de la producción más acelerado que el crecimiento de la demanda interna, y se genera en consecuencia una situación en la cual la sustitución dinamiza la industria y al conjunto de la economía.

El crecimiento acelerado de un sector o rama influye

en el crecimiento global sólo si su tamaño es significativo en relación a la economía en su conjunto. Si su crecimiento se debe a una elasticidad ingreso de la demanda interna superior al promedio, el crecimiento de la demanda de otros sectores disminuirá; por el contrario si el crecimiento se debe a la sustitución de importaciones o a la demanda externa (la cual según las características del modelo adoptado en México quedaría descartada), constituye una demanda interna.

### 1.3 Comportamiento del coeficiente de sustitución de importaciones.

Los cambios en el coeficiente de sustitución de importaciones expresan indirectamente la contribución de ésta a la dinámica del crecimiento de la economía incorporando una demanda adicional a la interna. En este sentido el cuadro 2 muestra lo siguiente:

- 1) El coeficiente de importaciones de la industria de bienes de consumo no duradero disminuyó aceleradamente entre 1929 y 1950, manteniéndose desde entonces prácticamente en un nivel constante.

Así, ante la ausencia de exportaciones significativas, este sector desde 1950 ha crecido esencialmente en base a la expansión del mercado interno pues prácticamente no contó con el impulso de la sustitución de importaciones, y es

en la falta de ese impulso donde radican las causas de la baja de tasa de crecimiento de tal sector desde entonces (ver cuadro 1).

2) La industria de bienes intermedios inicia a partir de 1939 el proceso de sustitución de importaciones aceleradamente hasta 1950, y después de un periodo fluctuante - entre 1951 y 1958, reinicia en 1959 y hasta 1967 un acelerado avance.

A partir de ese año se estanca el proceso de sustitución, y correlativamente las tasas de crecimiento quinquenales del sector muestran sus niveles más bajos en los periodos de estancamiento de aquel.

3) Por su parte la industria de bienes de consumo duradero y de capital experimentó entre 1950 y 1960 una lenta sustitución de importaciones, mucho menor que la registrada entre 1939 y 1950.

2 Sin embargo, a partir de 1962 y hasta 1970 se acelera tal proceso, y en 1971 vuelve a estancarse. Es en consecuencia en el periodo 1961-1971 cuando este sector alcanza sus más altas tasas de crecimiento, decayendo posteriormente en los periodos 1970-1975 y 1975-1978.

Si bien a partir de 1978 se acelera el ritmo de crecimiento de ambos subsectores, su crecimiento no es atribuible a un proceso de sustitución de importaciones dado que

estas experimentaron hasta 1981 incrementos notables entre otros factores debido a 1) el incremento de la actividad económica; 2) la liberalización de las importaciones de 1977 a 1981, 3) los cuellos de botella en ciertos sectores debido a un incremento en la demanda más acelerado que su capacidad.

En conjunto lo que parece haberse dado en el periodo citado es un proceso acelerado de penetración de importaciones que contrasta con lo sucedido en el periodo 1962-70 en el que como ya se había apuntado se presenta un auge en el proceso de sustitución de importaciones<sup>2</sup>.

Aunque en el año de 1978 repunta el crecimiento económico como puede observarse en el cuadro 1, este se ha caracterizado por la notable diferencia entre el ritmo de expansión del sector petrolero y de las manufacturas, especialmente se debe mencionar que en los dos últimos años de auge el crecimiento del sector manufacturero fué menor que el experimentado por el producto interno bruto total. Por otro lado, se aprecia en el cuadro 2 que en conjunto las industrias de bienes de consumo duradero y de bienes de capital cuentan con un amplio margen para sustituir importaciones, sin embargo, tal proceso es muy complejo y sin duda más lento que el de la sustitución "fácil".

1.4 La intervención estatal, nuevo eje dinamizador. Algunos antecedentes

Al agotarse la sustitución de importaciones disminuyen las oportunidades de inversión relativamente provocando desaceleraciones en la tasa de crecimiento.

Sin embargo la economía puede cobrar impulso a través de la intervención estatal, es así como a partir de 1978 y hasta 1981 el auge petrolero permite elevadas tasas de crecimiento de la inversión pública y la reactivación de la inversión privada, pero este crecimiento --debido principalmente a los mencionados antes, que tienen como telón de fondo al agotamiento de la sustitución de importaciones--, se traduce en una demanda de tal magnitud que debe ser abastecida en mayor proporción en el exterior.

La tercera característica del modelo de sustitución de importaciones es la creciente dificultad para sustituir las importaciones de bienes de capital e intermedios complejos, debido básicamente a cuestiones de orden tecnológico y financiero.

Para la continuación de esta etapa sustitutiva se requieren inversiones mucho mayores por planta, así como procesos más intensivos en capital que los empleados en anteriores etapas de la industrialización. Estos dos factores sólo se justifican en la medida en que las plantas se encuentran en condiciones de llevar a cabo economías de escala potenciales para abatir así los costos unitarios.

Por otro lado la necesidad de montos cada vez mayores de capital por inversión unitaria en presencia de un merca

do de capitales insuficientemente desarrollado dificulta su financiamiento, y fomenta el que la inversión se dirija hacia actividades improductivas y especulativas.

En conjunto estos obstáculos hacen necesaria la participación estatal, misma que a partir de la década de los setenta se intensifica, y si bien en la primera parte de la década no hay un crecimiento planeado, sino que este responde a requerimientos coyunturales sin ningún objetivo aparente de industrialización de largo plazo "...en 1977-1981 se registra una expansión del aparato productivo con el propósito manifiesto de desarrollar algunas líneas de producción de bienes de capital, dentro de un intento de programación formal con objetivos de mediano plazo".<sup>3</sup>

Habría que apuntar algo más acerca de los antecedentes de la reciente participación del Estado, a propósito de algunas características que ha asumido el proceso de industrialización.

Durante la aceleración económica de principios de los cincuenta provocada por la segunda guerra mundial y la guerra de Corea, el Estado brinda además de apoyo en materia de infraestructura e insumos estratégicos, una intervención activa y dinámica en el proceso de diversificación industrial especialmente en cuanto a equipo de transporte y ramos metálicos básicos<sup>4</sup>, además de acrecentar su esfuerzo en el ramo de los fertilizantes.

El capital privado local fluyó hacia las ramas productivas de bienes intermedios tales como la siderurgia y el papel, y en asociación con el capital extranjero hacia ciertos sectores con un cierto grado de complejidad tales como la elaboración de algunos productos químicos básicos.

A pesar de que aún no revestía grandes proporciones debido a la falta de selectividad en la política industrial, el capital extranjero paulatinamente se ubicó en las ramas más dinámicas del periodo previo a la década de los sesenta.

Precisamente durante el llamado desarrollo estabilizador se procesa un cambio notable en cuanto al liderazgo ejercido por el Estado y el capital privado local frente a la empresa internacional, la cual registra un periodo de fuerte "florecimiento", ubicándose en las ramas automotriz, maquinaria no eléctrica y aparatos eléctricos, mediante la instauración de nuevas actividades o bien, absorbiendo empresas locales ya instaladas.

El Estado pierde su carácter activo y promotor, para convertirse de manera creciente en una participación pasiva y complementaria, en la que la creación de infraestructura y la provisión de insumos estratégicos a bajo costo se convierten en sus funciones principales.

De tal forma el Estado deja de intervenir como agente productor directo en las ramas manufactureras de mayor dinamismo del periodo.

Para la década de los setenta como se vió, por lo menos hasta 1977 lo que se presencia es una fuerte desaceleración de la expansión económica general, y en especial de la industria, correspondiente al agotamiento que se observa en el proceso de sustitución de importaciones.

En este contexto ante un atraso de la producción interna de bienes de capital, se tiene que un incremento de la actividad económica, tiende a producir tensiones crecientes en la balanza comercial, por lo que, si bien a partir de 1978 la economía registra un notable recuperación, esta se vió acompañada de una creciente penetración de importaciones, que si bien fué agudizada por medidas tales como la liberalización llevada a cabo a partir de 1977, debido al agotamiento de la sustitución de importaciones, estas crecen de tal forma que imponen fuertes límites a un proceso de expansión como el de los sesenta, aún ante la presencia de los recursos petroleros que se observa en el periodo de crecimiento 1978-1981.

Si bien es patente la intervención estatal a partir de los setenta, se puede confirmar que dicha participación no logra que la economía retome un proceso de crecimiento sostenido. Por el contrario, la dinámica impuesta al sistema económico se caracteriza, por la presencia de dos ciclos bien diferenciados a saber 1970-1976 y 1977-1982, durante los cuales la marcha de la economía se ve frenada por la aparición de fuertes desequilibrios tanto en el sector externo como en las finanzas públicas, además de un -

proceso inflacionario en continuo ascenso, que se muestra notablemente explosivo durante los años 1981-1982.

En este sentido puede señalarse que las crisis financieras presenciadas en los años 1976 y 1982 cada vez de mayor gravedad, son el resultado de un crecimiento económico inmerso en el estancamiento del proceso de sustitución de importaciones, que presenció fuerte auge en épocas pasadas.

De otro lado debe considerarse que no obstante que el Estado interviene activamente a fin de reactivar la actividad económica, el marco mismo en el que se inscribe, propicia que gran parte de los efectos dinamizadores del gasto público se vayan al exterior, por lo que se presenta así una tendencia estructural al desequilibrio externo.

Dicha tendencia a su vez, se ve agravada especialmente a partir de la segunda mitad de la década pasada, por la estrategia estatal de recurrir crecientemente al endeudamiento externo con el objeto de apoyar la acumulación privada, evitando así la implementación de una verdadera reforma fiscal; y por otra parte, en los años finales de cada ciclo por la necesidad de financiar las fugas de capitales al exterior, ante la presencia de una irrestricta libertad cambiaria, por lo menos hasta septiembre de 1982 cuando se nacionaliza la banca y se instrumenta un control generalizado de cambios.

## CAPITULO 2

### LA INFLACION EN LA DECADA DE LOS SETENTA Y PRINCIPIOS DE LOS OCHENTA

#### 2.1 Carácter estructural de la inflación.

Contrariamente a lo sucedido durante la etapa del desarrollo estabilizador, en la década de los setenta la relativa estabilidad del nivel de precios cede su lugar a un creciente proceso inflacionario fundamentalmente a partir de 1972, mismo que aunque atenuado en algunos años ha sido una constante sobre cuyos orígenes se han entablado fuertes polémicas.

Por un lado se sitúan las tesis de carácter monetarista, según las cuales la inflación es en toda situación un fenómeno monetario ocasionado por un exceso de demanda, localizado en el exceso de emisión monetaria, etc.

Por otro, se encuentran posiciones que explican la inflación como fenómeno asociado a elementos monopólicos con amplio poder de negociación para manipular costos y precios, esto es, se halla presente la concepción de inflación vía costos.

En países como México, la inflación es un fenómeno estrechamente ligado al carácter distorsionado de la estructura económica, es decir, subyacen factores estructurales que en conjunto llevan a la rigidez de la oferta, lo que ante incrementos de la demanda desencadena presiones inflacionarias.

Se parte en esta sección de la hipótesis de que el fenómeno de la inflación en México tiene sus raíces en la estructura económica misma, y que los cambios que ocurren en la tasa inflacionaria tienen que ver fundamentalmente con las variaciones de los costos industriales mismos que son transmitidos a los precios finales dado el poder oligopólico de las empresas industriales.

Una razón importante para identificar el proceso inflacionario en función de los precios manufactureros es que estos tienen un peso relativo grande dentro del índice nacional de precios al consumidor cuyas variaciones proporcionan la tasa de inflación, pues su proporción es del 48.2%, los productos agropecuarios pesan 8.8%, los servicios 39.5% y los energéticos tienen una ponderación del 3.5%.<sup>1</sup>

Ahora bien, debemos abordar aunque sea brevemente los factores que determinan la variación de los precios del sector manufacturero dada su importancia.

En este sentido los precios del sector industrial se

rigen por la hipótesis del precio-costo normal<sup>2</sup>, según la cual "...los empresarios fijan los precios de sus productos añadiendo a los costos "normales", es decir a los costos incurridos a un nivel "normal" de utilización de la capacidad instalada, un margen de ganancia que se supone determinado principalmente por fuerzas económicas que actúan en el largo plazo. De esta forma, el margen de ganancia - sobre los costos normales no variaría en modo significativo en respuesta a las variaciones en la presión de la demanda durante el ciclo económico, tanto en el mercado de - productos como en el mercado de trabajo".<sup>3</sup>

Das implicaciones se derivan del hecho de aceptar la hipótesis de precio-costo normal; 1) El comportamiento de los precios manufactureros en el corto plazo puede explicarse por la evolución de los costos normales. De tal suerte la explicación de la inflación en el sector manufacturero remite al análisis de los determinantes del costo de producción, y 2) Cualquier efecto de la demanda u oferta de dinero sobre los precios manufactureros se da a través de los costos.

Los elementos que determinan el costo son los precios agropecuarios, los precios de los insumos importados, los precios de los bienes y servicios públicos, remuneraciones y tendencias de la productividad del trabajo.

Dado que la industria utiliza una considerable proporción de productos agropecuarios e insumos importados, sin

duda las variaciones de sus respectivos precios afectarán' en el mismo sentido los costos de producción manufactureros.

Cabe señalar, grosso modo, que los precios agropecuarios se determinan de acuerdo a las variaciones en la producción y demanda internacionales, pues estos productos representan aproximadamente el 60% de la producción agropecuaria del país, y por la política oficial de precios.

Por otra parte dado que el país importa una considerable cantidad de insumos, si aumenta en el exterior el precio de estos, el precio final de los productos manufactureros nacionales debe aumentar si el margen de ganancia es estable.

De la misma manera la demanda internacional vía productos agropecuarios incide directamente en el nivel de los costos de producción.

Resumiendo, todos los elementos señalados con anterioridad a los que se añaden la tasa de interés y el tipo de cambio, los cuales cobran relevancia fundamentalmente a fines de la década, precisan en buena medida los cambios en la tasa de inflación.

2.2 La crisis agrícola y su impacto en los primeros años' de la década.

Como ya se señaló, a fines de los sesenta se da el agotamiento del modelo de acumulación seguido a partir de la postguerra, mismo que se caracterizó por depender en alto grado de crecientes volúmenes de importaciones de bienes intermedios y de capital.

La industria al desenvolverse en medio de un excesivo proteccionismo se mostró incapaz para competir en el exterior financiando su crecimiento en el mercado interno.

El sector agrícola jugó un papel determinante al obtener las divisas requeridas vía exportaciones para el financiamiento del sector manufacturero, sin embargo la explotación a la que fué sometido, condujo a su agotamiento, provocando solamente que no produjera para exportar sino incluso fuese cada vez más difícil cubrir las necesidades internas, "El PIB agrícola, después de aumentar 1.6% al año en términos reales durante 1967-1970 se estanca durante 1970-1973 cuando sólo crece al 0.4% anual y finalmente decrece a una tasa anual de casi 2% en el lapso 1974-1977, - (...) La pérdida de la autosuficiencia alimentaria (...), se agravó notoriamente durante estos años ..."<sup>4</sup>

De esta forma el sector agrícola se hallaba en una situación crítica en la cual la tendencia a la importación era creciente. Los desequilibrios generados en la estructura productiva del país tienen que ver en consecuencia, - con las crecientes presiones de importación del sector industrial y su incapacidad para generar una producción que

pudiese competir en el exterior.

Aquí se gesta una de las principales fuentes que alimentaría el proceso inflacionario en el marco de una estructura industrial altamente oligopolizada, recordando además que la economía internacional también experimenta ya al fin de la expansión de postguerra.

### 2.3 Comportamiento del proceso inflacionario 1970-1976.

#### CUADRO 3

#### INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (VARIACIONES PORCENTUALES ANUALES)

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
5.0	5.4	5.0	12.1	23.7	15.0	15.8	29.1
1978	1979	1980	1981	1982			
17.5	18.2	26.3	28.6	98.9			

FUENTE: Informe anual del Banco de México, varios años.

El gobierno reconoce la situación crítica de la realidad nacional y especialmente de los desequilibrios sociales heredados del desarrollo estabilizador, ante los problemas financieros intenta implementar una reforma fiscal, que sin embargo es frustrada por la reacción de la iniciativa privada que paulatinamente se declaró en huelga de versiones. <sup>5</sup>

Los años de 1971 y 1972 experimentaron una tasa de

inflación que si bien es superior a la de la década anterior, en términos de lo que vendría era considerablemente baja.

El periodo 1971-1972 puede considerarse como la etapa en la cual la inflación se instala en el acontecer económico a pesar de ser baja como ya se dijo anteriormente--5.4% y 5% respectivamente--; su nivel parece atribuible a la caída de 1971 y estancamiento en 1972 de los precios internacionales de los productos agropecuarios e importaciones de bienes intermedios, lo que resta por tanto, importancia a la contribución que la visión monetarista atribuiría a la "atonía" de 1971, que también queda en entredicho si observamos que a pesar de que en 1972 el PIB creció en un 7.3% (en 1971 la tasa de crecimiento fue 3.4%), la tasa de inflación se mantuvo baja e incluso se redujo en .4%.

Sin embargo, a partir de 1973 la inflación experimenta incrementos notables. En este año el aumento de su tasa se vincula principalmente al rápido crecimiento sólo de los precios de las materias primas y de las importaciones de bienes intermedios.

Las variaciones de los precios de las materias primas se hallan estrechamente ligados a la evolución de los precios internacionales agropecuarios. Por otro lado la crisis del sector agrícola agravó el efecto inflacionario de la evolución de los precios internacionales al elevar el contenido importado de los alimentos básicos y del volumen

de las materias primas utilizadas como insumos por el sector manufacturero, y reducir además la capacidad gubernamental de mantener los precios agrícolas aislados de la inflación importada.

Todos estos elementos como ya señalábamos anteriormente elevan los costos del sector manufacturero.

En el año de 1974 la tasa de inflación fué del 23.7 % (en 1973 fué de 12.1%), como resultado de la combinación de varios elementos. A las ya experimentadas alzas en precios de materias primas e importaciones, se suman incrementos en precios y tarifas de las empresas públicas particularmente en el precio del petróleo que en ese periodo se importaba, así como adecuaciones fiscales e incrementos de las tarifas a la importación que operaban como impuestos indirectos contribuyendo así al proceso inflacionario.

Cabe señalar que en este periodo de rápida aceleración de precios, los costos salariales jugaron un papel secundario debido a que las revisiones de salarios mínimos se llevaron a cabo una vez que se había ya iniciado la aceleración de la tasa de inflación.

A partir de 1974 la política de precios en el sector manufacturero introduce un sistema de "fijación de precios por variación de costos" según el cual los precios de los productos sólo se incrementarían cuando el costo total de la empresa aumentase globalmente en más de un cinco por

ciento; en realidad tal medida significaba la institucionalización de una práctica seguida normalmente por las empresas en el sector manufacturero.

Así mismo la implementación de esta práctica aseguraba el mantenimiento del margen de ganancia, haciendo recaer en consecuencia la responsabilidad de reducir la tasa de inflación en la política salarial.

La evolución de la tasa de inflación en el periodo 1975-1977 parece obedecer en lo esencial a las causas que ya se han señalado con anterioridad, particularmente en 1976 como resultado de la devaluación de la moneda, los precios internacionales en moneda mexicana se convierten en un elemento dominante en los incrementos de la tasa inflacionaria en esos años.

En este sentido la evolución de los precios en el periodo señalado debe buscarse en los aumentos de los costos normales del sector manufacturero. "En efecto, la devaluación trajo aparejado un aumento en los precios, casi en forma inmediata, de la mayoría de los componentes del costo --principalmente servicios, materias primas y salarios-- los cuales de acuerdo a la hipótesis de costos 'normales' contribuyeron directamente al aumento de precios. El incremento de los costos se presenta básicamente durante la primera parte de 1977, y por tanto, el efecto sobre los precios del incremento en los costos alcanza su mayor expresión en este año (la inflación fue del 29.1%)

#### 2.4 La evolución de la inflación durante 1977-1982

La elevación de precios fué generalizada aún en aquellos productos que son ajenos a los efectos de la devaluación, por no afectarles sus costos.

Cabe hacer notar que en 1976-1977 el peso relativo de cada uno de los componentes del costo cambia de un año a otro, pues en 1976 el costo del trabajo registró el mayor incremento en precio posiblemente como resultado del aumento del 23% en los salarios anunciado el 1º de septiembre de 1976; mientras que en 1977 su contribución fue inferior a la del costo de los insumos y de materias primas, lo que se tradujo en una reducción de la participación del salario dentro del valor agregado del sector manufacturero.

Por otro lado la devaluación parece ser la fuente originaria de un nuevo costo, esto es, tal costo consiste en la carga mayor de pasivos contraídos en moneda extranjera, que al cambiar la paridad peso-dólar prácticamente se duplicaron.

Esto se explica dado que las empresas en este periodo contrajeron gran parte de su deuda en los mercados internacionales de capitales dada la escasez interna del crédito y tasas de interés muy inferiores.

En el año de 1978 la tasa de inflación descendió al 17.5% como resultado de la reducción de la tasa de incre--

mento en los componentes del costo <sup>7</sup>, una vez que pasaron los efectos más agudos de la devaluación.

Sin embargo, la tasa de inflación repunta a partir de 1979 cuando experimentan los precios un incremento de -- 18.2%, mismo que en 1980 fue de 26.3%.

Esta aceleración inflacionaria se distingue de la de principios de los setenta en ciertos aspectos. En primer lugar, el peso de los factores externos ha sido en gran medida menor que en la primera parte de la década. Mientras que a principios de los setenta el principal impulso inflacionario se dió a partir de los incrementos fuertes de los precios de alimentos y materias primas como resultado del aumento de los precios internacionales, en 1979-1980 tales productos son los que registran menores aumentos de precios; por otro lado, es notable el diferencial entre la inflación interna y la externa, aquella ha sido muy superior a la internacional ya que el diferencial entre ambas es en 1980 de alrededor de 12 puntos porcentuales <sup>8</sup>.

En segundo lugar, durante el periodo de aceleración inflacionario de 1980-1982 el ritmo de crecimiento de los precios fue muy superior al ritmo de aumento de los costos directos de producción, especialmente en 1980, por lo que en este segundo periodo el aumento de los márgenes brutos de utilidad es el principal impulsador de la aceleración inflacionaria, y constituye así mismo el factor explicativo principal del diferencial entre las tasas de inflación

interna y externa.

¿A qué se debe el incremento de los márgenes de ganancia? En primer lugar tenemos el notable incremento de las tasas de interés a partir de 1979, las tasas pasivas sobre depósitos a un año aumentan de 15.0% en 1979 a 25% en promedio durante 1980.

En segundo lugar está el papel jugado por la implantación del impuesto al valor Agregado (IVA) en enero de 1980.<sup>9</sup>

Otro factor adicional y con creciente importancia en la aceleración inflacionaria de este periodo está constituido por los cambios en la frecuencia de ajustes de los precios "...estimulados por un periodo prolongado de altos índices de inflación y exacerbados por la liberalización de la política de precios, que conducen a un aumento de los márgenes de utilidad observados. (Este factor juega el mismo papel (...) que la incorporación de las expectativas en ascenso a la formación de los precios)"<sup>10</sup>.

Por otra parte se puede mencionar también que además del incremento de los márgenes de utilidad, es importante la presencia de circunstancias que impidieron que la inflación fuese atenuada por mucho tiempo.

Al respecto además de la ya mencionada desproporcionalidad en el desarrollo de los sectores agrícola e indus---

trial, se encuentran los límites que enfrentó la política salarial como instrumento de la política anti-inflacionaria, cuya efectividad se reduce a medida que se prolonga más -- allá del corto plazo.

Como se sabe, a partir de la explotación de los recursos petroleros fue posible llevar a cabo un pacto del Estado con las centrales obreras a fin de posibilitar cierta contención salarial.

Según se vio anteriormente la inflación se desaceleró en 1978-1979 como resultado además del agotamiento de los efectos críticos de la devaluación, de la política de control salarial y de rezago de los precios de los bienes y servicios que el sector público vende.

Se vio también que la baja en los precios internacionales de los bienes agropecuarios aunada a la relativa estabilidad del tipo de cambio coadyuvaron a reducir la tasa de inflación.

Sin embargo a partir de 1980 repunta aquella, y detrás de esta escalada de los precios se hallan los factores señalados específicamente, a saber si bien los costos industriales en México crecieron a un ritmo similar a los de los Estados Unidos (15%), los precios industriales en México aumentaron en cerca de 8 puntos porcentuales respecto a los de Estados Unidos.

La diferencia es atribuible al notable diferencial entre la tasa de interés en México y la internacional, lo que implicó el aumento de los costos financieros de las empresas, cuyo poder de mercado les permitió transferir esos costos a los precios finales, y además se mencionó la importancia que para el proceso inflacionario tuvo la introducción del impuesto al Valor Agregado.

En 1981 la inflación resultó del 28.6% originado fundamentalmente por un nuevo incremento de los costos financieros que por otro lado se vio reformado por una sistemática aceleración del "deslizamiento" del peso. Tales cambios en el precio de las divisas y el costo del dinero, además de impactar directamente los costos de las importaciones y costos financieros "...introducen cambios bruscos en las estructuras de precios relativos, que generan reacciones alcistas en los precios de los bienes cuyo precio relativo fue presionado a la baja, generando en el proceso, una tasa mayor de inflación. Por otra parte no parece arriesgado afirmar que, al menos en algunos casos, el lapso entre cambios en costos y cambios en precios ha tendido a disminuir al generalizarse las expectativas inflacionarias (una de las formas que puede haber asumido este fenómeno es el de sustituir la valuación de insumos por costos históricos por la valuación de insumos por costos de reemplazo)" 11

Fundamentalmente en 1981-1982 los elementos centrales en la explicación de la escalada inflacionaria son los

aumentos en la tasa de interés y el deslizamiento cada vez más acelerado del tipo de cambio, y son por otra parte los mecanismos a los que recurrió la política monetaria y financiera en su declarado propósito de combatir la dolarización de los depósitos y conseguir al mismo tiempo altas tasas de ahorro.

Sin embargo tales medidas tienden a agudizar las presiones inflacionarias, que a su vez inciden en crecientes expectativas devaluatorias que alientan el proceso de la dolarización de los activos obligando a incrementar de nueva cuenta las tasas de interés y a un más rápido deslizamiento de la paridad cambiaria.

En 1982 la inflación fué del 98.9%. En ese año se firmó el convenio entre el Estado mexicano y el Fondo Monetario Internacional comprometiéndose el primero a implementar un programa de estabilización económica con duración de tres años, que en lo esencial representaba una continuación de la estrategia de deflación de la demanda agregada y devaluación del tipo de cambio que se inició en febrero de 1982.

Las consecuencias de tales medidas fueron el agravamiento de la desaceleración económica iniciado a fines de 1981 y la aceleración de la inflación, misma que llegó a límites sin precedente.

El enorme incremento de la tasa inflacionaria de este

año tiene que ver con las sendas devaluaciones ocurridas - en febrero y en diciembre, y con la política de continua - revisión de los precios y tarifas de bienes y servicios pú- blicos.

Los cambios en el precio de las divisas influyen so- bre la tasa de inflación a través de su papel en la forma- ción de expectativas inflacionarias además de su efecto di- recto sobre los costos de importaciones y los precios agrí- colas internos.

El primer efecto se debe a que en condiciones de alta inflación, en la formación de precios manufactureros, los costos esperados se convierten en el punto de referencia - más importante desplazando a los costos históricos.

Esto es así dado que "...el mantenimiento de reglas' de formación de precios en base a costos históricos o cos- tos de reposición puede conducir, en condiciones de alta in- flación y dada una cierta frecuencia de ajuste de los pre- cios, a una sustancial caída del margen de ganancia sobre' los costos corrientes. De ahí la necesidad de tomar en - cuenta las expectativas de costos (...) en la determina- - - ción de los precios actuales" <sup>12</sup>

Por otra parte dada la ausencia de mercados a futuro' que revelen las expectativas sobre los futuros precios, - las empresas deben recurrir a ciertos precios-clave a par- tir de los cuales forman sus expectativas sobre la evolu-

ción futura de la inflación.

En este sentido los elementos que en la economía mexicana juegan el papel de precios-clave son el tipo de cambio, la tasa de interés y el salario en virtud de sus efectos generalizados sobre el nivel de precios.

El otro factor acelerador de la inflación en 1982--la continua revisión de los precios de los bienes y servicios públicos--, se origina dado que su rezago jugó inicialmente como es sabido un papel importante dentro de la política anti-inflacionaria en 1978-1979. Sin embargo en la medida en que la inflación comienza a repuntar a partir de 1979 tenuemente, el sostenimiento de los precios bajos se hizo cada vez más costoso y constituía un elemento adicional en el crecimiento del déficit público.

De tal forma a partir de 1981 se revisan los precios y tarifas públicas siendo considerables sus incrementos y dado que muchas de estas tarifas corresponden a insumos básicos de uso generalizado, su revisión afecta gran número de procesos productivos y a los consumidores finales (petróleo, gas, electricidad, etc.) introduciendo cambios sustanciales en las estructuras de precios e ingresos y precios relativos.

Como se puede apreciar la política económica jugó un papel determinante en la reciente aceleración de la inflación vía una política financiera que involucraba a la in-

flación misma, y una política fiscal restrictiva de deflación de la demanda agregada.

## CAPITULO 3

### EL DESEQUILIBRIO DE LAS FINANZAS PUBLICAS

#### 3.1 Naturaleza de la intervención estatal.

Es un hecho claro pero no por ello aceptado por el capital privado, que la intervención del Estado en el desarrollo económico nacional ha sido una constante histórica.

En este sentido el desarrollo capitalista del país no podría entenderse sin reconocer el papel fundamental que el Estado ha jugado a lo largo de las varias etapas por las que ha atravesado el proceso de crecimiento económico, y ello es especialmente notable a partir de la post-guerra a través de la implementación del proceso de industrialización por medio del modelo de sustitución de importaciones.

La intervención del Estado en las economías es un fenómeno universal de la sociedad capitalista, es necesaria debido a que el capital social de ninguna manera puede constituirse solamente por medio de la competencia; y por otro lado es incapaz por sí mismo a través de las acciones individuales de sus componentes de generar las condiciones materiales para su existencia y reproducción.<sup>1</sup>

De tal forma se impone la necesidad de una institución capaz de hacer frente a las necesidades generales que el capital por sí mismo ignora, institución que al tiempo que está imbricada en el tejido de la sociedad burguesa no se encuentra sujeta a las limitaciones del capital, esto es, no tiene el propósito básico de producir y acumular plusvalía.

Sin embargo, el Estado no puede entenderse como un instrumento, sino como una instancia de la sociedad capitalista que recoge y sintetiza sus contradicciones, expresando de esa forma los intereses generales del capital.

Particularmente el intervencionismo estatal en el aspecto económico en los países de "capitalismo tardío" se ubica en el principio mismo de su desarrollo como formaciones capitalistas es decir, la presencia activa del Estado en la esfera económica es una condición fundamental para que la evolución capitalista tenga lugar.

Esto es así "...por la etapa histórica en que estas formaciones sociales inician un desarrollo capitalista propiamente dicho, que es la etapa de la consolidación del sistema imperialista que se inicia con la gran crisis de los años treinta (...) y por la escasa y desigualmente desarrollada "base" material y técnica con que cuenta de origen la acumulación de capital; por todo esto, el Estado tiene que operar desde los primeros momentos del desarrollo como una gran máquina económico-social que produce

fuerzas productivas, produce directamente mercancías y produce y amplía las relaciones de producción capitalistas."<sup>2</sup>

En conjunto tales factores determinan que estos países no puedan recorrer el camino seguido por el capitalismo en las sociedades avanzadas debido a altos grados de rigidez en materia de infraestructura, combinación de factores, opciones tecnológicas, etc. "De entrada pues, vastos territorios de la producción material son ocupados por el Estado, no para producir rentablemente mercancías, sino para hacer posible la redituabilidad del capital en otros campos. (...) El Estado por ello, no puede abandonar, a pesar del desarrollo alcanzado en algunos de los países dependientes, su papel original de productor y amplificador de la base material para la acumulación capitalista".<sup>3</sup>

En la particular situación de la economía mexicana el Estado ha intervenido sistemáticamente a partir de la post guerra, destacándose especialmente el gasto estatal destinado a la formación de capital manteniendo en este lapso una participación importante para el ritmo y orientación del conjunto del proceso de desarrollo.<sup>4</sup>

Sin embargo a principios de la década de los setenta ante la crisis del desarrollo estabilizador ha ganado terreno una visión que enfoca al Estado como un factor explicativo de la desaceleración económica que ha encarado el país.

Como ya vimos, la desaceleración a partir de estos años tiene su explicación en el agotamiento del modelo de crecimiento seguido, y en este sentido la mayor intervención del Estado no es una causa de la pérdida de dinamismo de la inversión privada y del surgimiento de la inflación, sino estrictamente una reacción frente al primer fenómeno<sup>1</sup> especialmente.

Ahora bien, la forma más notable en que se manifestó<sup>1</sup> el papel promotor del Estado fué a través del gasto mismo<sup>1</sup> que complementa y apoya a la actividad y las decisiones de los capitalistas ya que "el Estado continúa haciendo (en el desarrollo estabilizador) grandes inversiones en infraestructura y fomento industrial, además, se convierte en gran consumidor de los productos industriales de las empresas privadas del país, garantizando con ello un mercado para los artículos de la industria. Por otro lado, favorece la acumulación al pagar altos precios por las manufacturas nacionales, a la vez que es proveedor de bienes y servicios (vía empresas públicas) baratos al sector industrial<sup>1</sup> (...); ello sucedió principalmente con la electricidad, transporte por ferrocarriles y petróleo".<sup>5</sup>

La cuestión en torno a la relación Estado-economía en el caso mexicano que lleva a la presencia de déficit fiscales cada vez de mayor magnitud reside en que por una parte, la economía demanda un creciente gasto público que sirva de fuerza de arrastre al resto del sistema, pero a la vez<sup>1</sup> exige que esto se realice: 1) a precios relativos favora-

bles al sector privado; 2) que el proceso genere divisas' que apoyen el proceso de acumulación privado; y 3) que el sistema impositivo sea favorable a la acumulación privada.

### 3.2 Comportamiento del Déficit del sector público 1970-82

Es notable que a partir de los años setenta el déficit público adquiriera una notable dinamización, a la par - que se encuentra sustancialmente la intervención del Estado en la actividad económica.

El déficit público debe ser entendido como el resultado de una determinana política fiscal que tiende a utilizar decisivamente tanto el gasto como los ingresos públicos para apoyar al proceso de acumulación, el cual a principios de la década se haya en plena fase de desaceleración. En este sentido el resultado contable no es más que la expresión de una decisión gubernamental de intervenir - en varios sentidos, esto es, no solo para hacer valer su - función de apoyo a la acumulación, sino también y de manera fundamental su función de legitimación social ante las' graves deficiencias que en este terreno se dejaban sentir' ya a fines del desarrollo estabilizador.

El cumplimiento de tales funciones de apoyo a la dinámica de la economía se ha traducido en la creciente magnitud del deterioro de las finanzas públicas cuya evolución' afecta notablemente al objetivo que pretende lograr a saber, la consecución de un ritmo de crecimiento sostenido.

Se puede mencionar que a través del gasto público como instrumento fundamental lo que el Estado pretende en términos generales es por una parte incrementar la capacidad productiva, y por la otra generar un aumento en la demanda agregada, esto como se verá posteriormente se cumple sólo parcialmente debido a las características mismas que presenta la estructura de la economía mexicana, por lo pronto sólo se menciona a fin de ubicar las dimensiones que teóricamente se pretende afectar mediante el gasto.

Antes de abordar propiamente el estudio de los gastos e ingresos públicos, se analizará la composición del déficit público resultante, y su evolución a lo largo de la década pasada y hasta 1982.

#### CUADRO 4 (ver hoja siguiente)

De acuerdo con los datos que se presentan en el cuadro 4 (ver hoja siguiente) lo que cabe decir en cuanto a la composición del déficit del sector público, es en primer lugar que la participación del Departamento del Distrito Federal se puede considerar insignificante puesto que a lo largo de todo el periodo nunca llegó a ser siquiera del 10%; es en el año de 1973 cuando experimenta su máximo porcentaje dentro del total al alcanzar el 9.5%.

A partir de ese año se da un proceso de continuo descenso de su participación en términos porcentuales, si bien en los años de 1979 y 1980 aquella asciende ligeramente

**CUADRO 4**  
**COMPOSICION DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL 1971-1982**  
 ( Millones de pesos )

	Gobierno Federal y Org. y Emp. - controladas presupuestalmente		Gobierno Federal		Org. y Emp. controladas presupuestalmente		Departamento del Distrito Federal		Sector Público Federal	
		%		%		%		%		%
1971	10,860	97.9	6,166	56.7	4,694	43.3	222	2.1	11,082	100.0
1972	21,304	92.1	17,265	81.0	4,039	19.0	1,818	7.9	23,122	100.0
1973	33,454	90.5	27,126	81.0	6,328	19.0	3,494	9.5	36,984	100.0
1974	49,207	95.4	34,514	70.1	14,693	29.9	2,353	4.6	51,560	100.0
1975	98,132	97.3	58,540	59.6	39,592	40.4	2,697	2.7	100,829	100.0
1976	136,628	98.3	101,863	74.5	34,765	25.5	2,310	1.7	138,938	100.0
1977	97,023	100.7	63,800	65.7	33,223	34.3	- 755	-0.7	96,268	100.0
1978	126,902	97.3	72,690	57.3	54,212	42.7	3,465	2.7	130,367	100.0
1979	215,719	92.9	150,113	69.6	65,599	30.4	16,350	7.1	232,062	100.0
1980	310,370	93.3	192,324	61.9	118,046	38.1	22,256	6.7	332,626	100.0
1981	825,739	95.4	498,884	60.4	326,855	39.6	39,573	4.6	865,312	100.0
1982	1,637,366	94.1	1,554,642	94.9	82,724	5.1	102,216	5.9	1,739,582	100.0

Fuente : V Informe presidencial del Lic. JLP (1981) y I Informe presidencial del Lic. MMH (1983) Anexos históricos de política económica.

te hasta 7.1% y 6.7% respectivamente, como podrá apreciarse, es inferior a la que se experimenta en el citado 1973.

Por ello es que se puede decir, que no resulta relevante en la explicación de la evolución del déficit público total.

En consecuencia cabe señalar que los componentes que explican en lo fundamental el comportamiento del déficit público total son el gobierno federal y los organismos y empresas estatales controladas presupuestalmente, los cuales en conjunto representan durante todo el periodo una proporción superior al 90%.

Esto es congruente y resulta una primera confirmación de lo que ya se mencionaba en torno a la participación global del Estado en la actividad económica, esto es, su decisión de apoyar al proceso de acumulación de capital desemboca "naturalmente" por decirlo de alguna forma, en una situación deficitaria del gobierno central y las empresas estatales que como se verá después, es a través del tiempo - cada vez más aguda; por lo pronto lo que puede decirse es que se cumplen las exigencias que demanda la relación Estado-economía a saber, que se lleve a cabo con precios relativos favorables al sector privado que redundan en el déficit de empresas estatales, y que el sistema impositivo sea favorable a la acumulación privada propiciando esto una situación deficitaria del gobierno federal.

Por otra parte se puede señalar también que al interior del déficit conjunto de estos dos elementos, siempre ha tenido una mayor proporción la parte correspondiente al gobierno federal alcanzando en 1972-1973 el 81% en ambos años.

Sin embargo aquella proporción tiende a reducirse gradualmente a partir de 1974 aunque con ciertas altibajos hasta el año de 1981, en el que resulta ser del 60.4%. Correspondientemente el déficit de las empresas estatales controladas presupuestalmente experimenta un ascenso al pasar de 19% en 1972-1973 al 39.6% en 1981 experimentando leves fluctuaciones en tal lapso.

En 1982 el comportamiento y tendencias antes mencionadas se altera diametralmente como puede apreciarse, ya que la participación del gobierno federal en el déficit conjunto se eleva cerca de 35 puntos para situarse en un 94.9%, descendiendo la de las empresas estatales al 5.0% similar a la del departamento del Distrito Federal --tradicionalmente baja-- del 5.9%, cuestión que a lo largo de la etapa estudiada nunca se había visto, y que puede atribuirse a la férrea política contraccionista puesta en marcha a partir de febrero de 1982 que con el fin de eliminar subsidios, se tradujo en el incremento notable de los precios y tarifas del sector público a fin de sanear las finanzas de estos organismos.

## CUADRO 5

## DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

AÑO	PIB (millones de pesos)	DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO (millones de pesos)	DEFICIT PIB
1970	444,271	8,056	1.81
1971	490,011	11,082	2.26
1972	564,726	23,122	4.09
1973	690,891	36,948	5.35
1974	899,707	51,560	5.73
1975	1,100,050	100,829	9.17
1976	1,370,968	138,938	10.13
1977	1,849,263	96,268	5.21
1978	2,337,398	130,367	5.58
1979	3,067,526	232,062	7.57
1980	4,276,490	332,626	7.78
1981	5,874,386	865,312	14.73
1982	9,255,753	1,739,582	18.79

FUENTE: Mismas del cuadro 4 y para 1970 PIB tomado de la -  
Economía Mexicana en cifras 1981 NAFINSA y Déficit  
tomado de Quijano José Manuel <sup>6</sup> Cuadro 1.

La decisión del Estado de adoptar en términos generales una política expansionista a partir de 1970, se traduce en un nivel de déficit fiscal que adquiere tonos explosivos al correr de los años.

Las mismas características mencionadas, que adopta la creciente participación estatal en apoyo al proceso de acumulación privada explican el porque de la agudización del déficit público como porcentaje del PIB.

El sacrificio fiscal que impone una baja tributación aunado a un gasto público cada vez mayor desemboca en el crecimiento acelerado del déficit del gobierno federal por un lado, mientras que por otro la política de mantener los precios y tarifas de las empresas estatales a niveles bajos a fin de incrementar la rentabilidad de los empresarios privados, se traduce también en el deterioro financiero de las empresas estatales.

En su conjunto los factores señalados se expresan como puede observarse en el cuadro 5, en un continuamente ascendente déficit fiscal como proporción del PIB, distinguiéndose un comportamiento cíclico.

El primer ciclo comprende el intervalo de los años 1970-1976 en los cuales se observa el paso del nivel del déficit público de 1.81% respecto al PIB en 1970 a 10.13% en 1976; un segundo ciclo comprende los años 1977-1982 periodo en el cual ante la aplicación de una política austera que en el campo de las finanzas públicas se propone el saneamiento de éstas, el nivel del déficit público desciende en 1977 al 5.21% repunteando a partir de 1979 y llegando al máximo nivel de la historia de postguerra de la economía mexicana en 1982 cuando su magnitud es de 18.79% respecto al PIB.

Debe enfatizarse, sin embargo, que el comportamiento que ha experimentado el déficit fiscal a partir de los sesenta ha sido el resultado de la aplicación de una política fiscal que en lo fundamental parece no haber sufrido grandes modificaciones, en lo que respecta a las políticas de gasto e ingreso, de lo cual se desprende que el financiamiento deficitario viene a jugar un papel crucial en el periodo de duración del ciclo económico.

En este sentido la dinámica cíclica está determinada por la expansión del gasto público, la cual impulsa el proceso de crecimiento de la economía "...pero al no elevarse en igual proporción los ingresos, se requiere financiamiento deficitario, el cual a su vez provoca una elevación del servicio de la deuda elevando la proporción de esta dentro del gasto, asfixiando la expansión del mismo gasto, ante lo cual este tiende a reducirse, buscando restablecer condiciones de expansión con una menor carga de gastos de la deuda. Esta situación obviamente, al no corregirse, tiene procesos cíclicos, sólo que de características explosivas, ya que el nivel del déficit alcanza proporciones cada vez mayores, puesto que los requerimientos de acumulación se incrementan y dado que la base de ingresos no se modifica entonces el proceso adquiere dimensiones explosivas." <sup>7</sup>

Lo anterior implica que al pretender enfrentar los problemas de la acumulación el Estado no solamente no pudo lograrlo, sino incluso empeoró la crítica situación de las finanzas públicas, y como se verá en su oportunidad, tam-

bién afectó profundamente al de por sí estructural desequi-  
librio del sector externo.

Por otra parte se podría mencionar que dado que el -  
crecimiento económico es en términos políticos un compromi-  
so del Estado con los distintos grupos sociales, la exacer-  
hación del déficit público es la consecuencia que resulta'  
al término de cada periodo presidencial-que precisamente -  
ha coincidido con los ciclos que ha se han mencionado-, al  
no modificarse las características de la política fiscal.

Sin embargo, no es el objetivo del presente trabajo a  
bordar este aspecto fundamental del quehacer de la políti-  
ca económica, por lo que se supone implícito en los plan--  
teamientos que se expondrán a lo largo de éste análisis.

Lo que sí es cierto es que la participación estatal -  
ha resultado determinante a partir de la década de los se-  
tenta tanto como dinamisadora de la actividad económica, -  
como agudisadora de los desequilibrios macroeconómicos bá-  
sicos los cuales se constituyen en freno al proceso de cre-  
cimiento económico; que el dinamismo experimentado por el  
gasto público a fin de cumplir sus funciones, no se vió co-  
rrespondido por el lado del gobierno federal en un incre-  
mento de igual magnitud en los ingresos impositivos, y por  
el de las empresas paraestatales se refleja la política de  
precios y tarifas bajas a fin de coadyuvar a la acumulae-  
ción privada.

Si bien este es un hecho común a lo largo de todo el periodo es enfatizado para la etapa 1970-1976 de la siguiente manera:

"El creciente gasto público federal, durante 1970-76; no estuvo acompañado de las medidas necesarias de financiamiento que lo dieran base firme y sólida.

En el terreno de los ingresos propios del sector público, la política de precios y tarifas de los bienes y servicios que el Estado proporciona a la economía se mantuvo, durante los primeros años sin modificaciones (...).

Cuando, eventualmente, se incrementaron los precios y las tarifas de esos bienes y servicios los aumentos, además de tardíos, resultaron insuficientes y no respondían a las necesidades de acumulación y expansión de la producción de las empresas específicas que las llevaron a la práctica. (...)

A esta política de precios y tarifas se sumó la tributaria que no fue lo suficientemente modificada para permitir sanear las finanzas públicas (...), no se llevó a la práctica una reforma tributaria y los ajustes a los diversos impuestos buscaron un efecto recaudatorio, que nunca fue suficiente ni proporcional al esfuerzo de gasto que año con año realizaba el sector público".<sup>8</sup>

Por otra parte, apuntando algo respecto de los orga--

nismos y empresas sujetas a control presupuestal, un estudio reciente (ver 6), muestra que al acelerarse el proceso inflacionario a partir de 1973 aquellos presentan un ahorro corriente negativo, y sin la posibilidad de postergar sus gastos de capital so pena de afectar la acumulación de capital en su conjunto, mencionando de esa forma que el déficit de estas empresas se explica por que el Estado posterga los ajustes de precios y tarifas en periodos de inflación, y por los fuertes gastos de capital que resultan imprescindibles para la acumulación en su conjunto.

### 3.3 El gasto público.

Como se mencionó en el anterior apartado, a partir de los setenta el gasto público se dinamiza a objeto de reactivar al conjunto de la economía reflejándose esto en su participación como porcentaje respecto del PIB.

**CUADRO 6**

**GASTO PUBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB 1971-1982**

AÑO	GASTO PUBLICO EJERCIDO (millones de pesos)	Porcentaje respecto del PIB %
1971	121,331	24.7
1972	148,768	26.3
1973	194,211	28.1
1974	259,394	28.8
1975	376,641	34.2
1976	490,637	35.7
1977	672,785	36.3
1978	869,235	37.1
1979	1,170,796	38.1
1980	1,780,037	41.6
1981	2,760,630	46.9
1982	5,509,763	59.5

FUENTE: (del cuadro 6) mismas del cuadro 4.

A partir de los datos del cuadro 6 puede apreciarse - un notable incremento de la intervención estatal en la economía pues si se mide esta como proporción del PIB, pasa - de 24.7% en 1971 a 59.5% en 1982, reflejando la decisión - gubernamental de reforzar el peso del Estado en la econo- - mía, haciendo frente a exigencias estructurales en el sen- - tido de que responden a necesidades del proceso de acumula- - ción.

En una primera instancia se abordará el comportamien- - to del gasto público de acuerdo a su clasificación secto- - rial, y posteriormente se estudiará desde el punto de vista de su clasificación económica.

CUADRO 7 (ver hoja siguiente)

Lo que a primera vista se puede ver a partir de los - datos del cuadro 7 (hoja siguiente) es que hasta 1981 la - estructura de la asignación del gasto por sectores guarda - relativamente las mismas proporciones.

En la primera etapa del periodo esto es 1971-1976, - los sectores prioritarios según su participación porcen- - tual dentro del gasto total fueron el energético, transpor- - tes y comunicaciones, desarrollo social, administración y - defensa y crecientemente el sector agropecuario y pesquero.

CUADRO 7

GASTO PUBLICO SECTORIAL 1971-1982  
(Millones de pesos)

	Energético	%	Transporte y Comercio	%	Desarrollo Social	%	Industrial	%	Agropecuario y Pesquero	%
1971	38,634	31.8	14,614	12.0	30,022	24.7	5,556	4.6	5,725	4.7
1972	43,785	29.4	18,161	12.2	37,837	25.4	7,741	5.2	10,161	6.8
1973	51,662	26.6	21,365	11.0	40,614	20.0	16,648	8.5	17,697	9.1
1974	61,152	23.6	23,768	9.1	58,940	22.7	23,258	8.9	25,212	9.7
1975	95,484	25.3	31,698	8.4	79,350	21.0	32,542	8.6	42,610	11.3
1976	112,130	22.8	38,760	7.9	121,545	24.7	36,142	7.3	41,174	8.4
1977	174,597	25.9	43,394	6.4	149,271	22.2	44,993	6.7	58,111	8.6
1978	255,633	29.4	52,756	6.0	176,300	20.3	51,779	5.9	64,183	7.4
1979	310,337	26.5	74,198	6.3	228,551	19.5	78,321	6.7	93,306	7.9
1980	517,248	29.0	109,330	6.1	310,501	17.4	136,236	7.6	160,905	9.0
1981	809,291	29.3	156,960	5.7	457,240	16.5	178,827	6.5	234,549	8.5
1982	706,415	12.9	225,156	4.1	727,746	13.3	212,256	3.9	300,686	5.5

Fuente : Mismas del cuadro 4

CUADRO 7 (continuación)  
 GASTO PÚBLICO SECTORIAL 1971-1982  
 (Millones de pesos)

	Administración Defensa y Poderes	%	Comercio	%	Turismo	%	Total
1971	21,175	17.4	5,448	4.5	157	0.1	121,331
1972	24,806	16.6	5,825	3.9	455	0.3	148,768
1973	37,047	19.0	8,697	4.4	481	0.2	194,211
1974	48,376	18.6	18,037	6.9	651	0.2	259,394
1975	66,441	17.6	27,240	7.2	1,276	0.3	376,641
1976	115,596	23.5	23,701	4.8	1,589	0.3	490,637
1977	160,058	23.8	39,956	5.9	2,405	0.3	672,785
1978	203,555	23.4	62,959	7.2	2,070	0.2	869,235
1979	318,962	27.2	63,868	5.4	3,253	0.3	1,170,796
1980	447,266	25.1	93,917	5.3	4,634	0.3	1,780,037
1981	753,480	27.3	163,477	5.9	6,761	0.2	2,760,630
1982	3,102,106	56.7	185,467	3.4	8,895	0.2	5,468,737

Fuente: Mismas del cuadro 4

Es relevante sobre todo la participación del sector energético que en 1971 fue de 31.8% descendiendo paulatinamente hasta 1976 en el que es de 22.8%; resalta por otro lado, la creciente participación del sector agropecuario y pesquero que ve ascender su participación dentro del gasto total de un 4.7% en 1971 hasta el 11.3% en 1975 para descender en 1976 al 8.4%.

El comportamiento que experimenta la composición del gasto público en esta etapa parece explicarse debido a -- que:

"La acción gubernamental durante este periodo se orientó básicamente hacia la recuperación del contenido social y político de la participación del Estado en la economía. (El gasto público aumentó su participación respecto al PIB de 24.7% en 1971 a 35.7% en 1976). El acento se -- centró en el fomento de las industrias paraestatales, en particular la siderurgia y los fertilizantes; el apoyo a -- las actividades de exploración petrolera; la ampliación de la capacidad generadora de energía eléctrica; la construcción de infraestructura hidráulica y caminos; la mayor atención a los aspectos de educación, salud pública, vivienda y abastecimientos a través de canales oficiales (...)"<sup>9</sup>

El crecimiento de la participación del Estado en la economía durante el subperiodo 1977-1982 siguió su marcha incontenible, y en 1982 su participación respecto al PIB se eleva al 58.5%.

Las prioridades esenciales reflejadas a partir de la composición del gasto sectorial siguieron fundamentalmente las mismas directrices que en el periodo anterior, y en este sentido, el sector energético después de descender ligeramente en 1976 al 22.8% inicia a partir de 1978 y hasta 1981 un ascenso que en este año se traduce en una participación de 29.3%.

El gasto en desarrollo social sigue una tendencia descendente a lo largo de este segundo lapso pues en 1977 su participación era de 22.2% y en 1982 es de 13.3%, lo mismo sucede para el sector transporte y comunicaciones cuya participación de 6.4% en 1977 decae al 4.1% en 1982.

En contraste los sectores de administración, y agropesquero y pesquero registran comportamientos distintos pues el primero mantiene e incrementa su participación en el total al pasar de 23.8% en 1977 a 27.3% en 1981, y en 1982 se duplica su participación al ser esta de 56.7%.

El sector agropesquero y pesquero recibe al igual que en el periodo anterior una atención mayor especialmente en 1980-1981 como resultado de las acciones llevadas a cabo dentro del proyecto SAM. <sup>10</sup>

Durante 1982 como se aprecia en el cuadro 7 la estructura del gasto sectorial sufre una drástica recomposición descendiendo la participación de todos los sectores a excepción del de administración, defensa y poderes el cual

como se habia hecho notar de 27.3% en 1981 asciende a - 56.7% en 1982, lo que es atribuible a una politica contragionista implementada a fin de controlar los desequilibrios financieros que a fines de 1981 se habian agudizado, y que en los hechos se tradujo en la paralización económica y en la canalización del gasto al pago de intereses y gastos de la deuda que en este año ascienden al 23.5% del gasto total (ver cuadro 8).

El cuadro 8 (hoja siguiente) muestra la evolución del gasto público según la clasificación económica que permite observar el comportamiento del gasto corriente y de capital esencialmente.

Al respecto lo que cabe apuntar es que ha sido la parte correspondiente al gasto corriente, la que ha predominado en todo el periodo alcanzando su porcentaje mas alto -- dentro del total en 1974 cuando ascendió a 66.2% y el mínimo en 1980 cuando resultó ser de 51.5%.

Especialmente durante 1971-1976 el incremento del gasto público "...se explica en la contratación de personal - en actividades educativas, de protección de la salud, de fomento agropecuario y de energéticos. La mayor parte del gasto corriente que tuvo lugar en el periodo mencionado, - se destinó al pago de sueldos y salarios de empleados destinados a la atención del servicio educativo y del social. Servicios que habian dejado de atenderse durante las décadas anteriores (...), lo principal es que el gasto público'

**CUADRO 8**  
**CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO 1971-1982**  
 ( Millones de pesos )

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<b>Total</b>	121,331	148,768	194,211	259,394	376,641	490,637
<b>1. Gasto Corriente</b>	78,479	91,553	120,948	171,852	230,651	317,201
1.1 Gasto de administración	48,534	57,066	77,455	105,586	136,396	160,908
Servicios personales	23,746	28,342	34,813	46,977	63,524	82,978
Otros gastos	24,788	28,724	42,642	58,609	72,872	82,977
1.2 Intereses y gastos de la deuda	6,594	9,348	9,892	15,455	20,786	31,474
1.3 Transferencias	13,652	18,952	26,056	39,563	55,951	66,088
1.4 Participaciones	1,581	1,751	7,299	10,917	16,224	19,436
1.5 Otros gastos	8,118	4,436	246	331	1,294	39,295
<b>2. Gasto de Capital</b>	24,393	41,333	47,350	59,743	107,799	121,153
2.1 Adq. de bienes	400	479	586	890	1,183	1,319
2.2 Obras públicas	14,066	16,710	25,280	37,782	49,605	62,703
2.3 Pagos de seg. social	599	1,483	1,686	2,414	3,685	3,880
2.4 Subsidios a la inversión	3,364	5,307	6,166	6,699	11,083	12,559
2.5 Inversiones financieras	5,964	17,354	13,632	16,958	42,243	40,692
<b>3. Adeudos de ejercicios anteriores</b>	4,222	2,095	3,278	2,712	3,796	7,671
<b>4. Amortización de la deuda</b>	14,237	13,787	22,635	25,087	34,395	44,612

Fuente: Mismas del cuadro 4

\*/ preliminar ( I informe presidencial del Lic. MSH, 1983 )

**CUADRO 8 (continuación)**  
**CLASIFICACION ECONOMICA DEL GASTO DEL SECTOR PUBLICO 1971-1982**  
 ( Millones de pesos )

	1977	1978	1979	1980	1981	1982 p/
<b>Total</b>	<b>672,785</b>	<b>869,235</b>	<b>1,170,796</b>	<b>1,780,037</b>	<b>2,760,630</b>	<b>5,509,763</b>
<b>1. Gasto Corriente</b>	<b>390,482</b>	<b>477,580</b>	<b>655,230</b>	<b>916,267</b>	<b>1,531,875</b>	<b>3,340,245</b>
<b>1.1 Gasto de administración</b>	<b>190,222</b>	<b>233,472</b>	<b>292,327</b>	<b>390,367</b>	<b>762,030</b>	<b>1,156,600</b>
<b>Servicios personales</b>	<b>118,655</b>	<b>151,468</b>	<b>191,421</b>	<b>254,624</b>	<b>442,744</b>	<b>735,459</b>
<b>Otros gastos</b>	<b>71,567</b>	<b>82,004</b>	<b>100,906</b>	<b>135,743</b>	<b>319,286</b>	<b>421,141</b>
<b>1.2 Intereses y gastos de la deuda</b>	<b>46,792</b>	<b>60,247</b>	<b>91,945</b>	<b>122,764</b>	<b>267,254</b>	<b>1,292,283</b>
<b>1.3 Transferencias</b>	<b>90,571</b>	<b>98,738</b>	<b>143,872</b>	<b>191,422</b>	<b>249,249</b>	<b>542,229</b>
<b>1.4 Participaciones</b>	<b>21,007</b>	<b>28,678</b>	<b>50,939</b>	<b>96,973</b>	<b>169,929</b>	<b>226,300</b>
<b>1.5 Otros gastos</b>	<b>41,890</b>	<b>56,445</b>	<b>76,147</b>	<b>114,741</b>	<b>83,413</b>	<b>122,833</b>
<b>2. Gastos de Capital</b>	<b>164,785</b>	<b>206,479</b>	<b>317,506</b>	<b>594,554</b>	<b>778,613</b>	<b>1,052,577</b>
<b>2.1 Adq. de bienes p/ fomento</b>	<b>2,028</b>	<b>3,465</b>	<b>4,788</b>	<b>8,731</b>	<b>16,037</b>	<b>16,472</b>
<b>2.2 Obras públicas</b>	<b>82,788</b>	<b>137,335</b>	<b>200,487</b>	<b>323,996</b>	<b>463,335</b>	<b>611,032</b>
<b>2.3 Pagos de seg. social</b>	<b>3,423</b>	<b>5,150</b>	<b>6,590</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>2.4 Subsidios a la inversión</b>	<b>11,623</b>	<b>12,790</b>	<b>26,358</b>	<b>93,558</b>	<b>269,171</b>	<b>371,565</b>
<b>2.5 Inversiones financieras</b>	<b>65,003</b>	<b>47,739</b>	<b>79,283</b>	<b>168,269</b>	<b>30,070</b>	<b>53,508</b>
<b>3. Adeudos de ejercicios anteriores</b>	<b>12,051</b>	<b>22,032</b>	<b>36,278</b>	<b>38,741</b>	<b>66,066</b>	<b>92,130</b>
<b>4. Amortización de la deuda</b>	<b>105,467</b>	<b>163,144</b>	<b>161,782</b>	<b>230,475</b>	<b>384,076</b>	<b>1,024,811</b>

Fuente: Mismas del cuadro 4

p/ preliminar ( I Informe presidencial del Lic. MMH, 1983 )

en este periodo estuvo destinado en los servicios de salud y educativos..." 11

Si bien la cita anterior acentúa la importancia de -- servicios personales para el periodo 1971-1976, puede afirmarse que durante la segunda etapa 1977-1982 persistió tal situación al fluctuar su participación dentro del gasto corriente alrededor del 30% ante el dinamismo del gasto público experimentado en esta segunda etapa.

Por otra parte existen otros dos rubros que merecen -- cierta atención dado su dinamismo. Los intereses y gastos de la deuda especialmente a partir de 1977 incrementan su participación dentro del gasto total después de haber mantenido una proporción más o menos estable de alrededor del 5% en la primera mitad de los setenta, ascendiendo bruscamente su porcentaje en 1982 al 23.4% mientras que en 1981 fue del 9.6%.

De esta forma se observa una consecuencia del esquema de financiamiento del gasto público, pues en la medida en que se apoya crecientemente en recursos prestados, esto es en la medida en que sus recursos propios se rebelan insuficientes para financiar el creciente gasto, el renglón de -- los intereses de la deuda tiende a incrementarse representando cada vez una mayor proporción del gasto total.

Es conveniente aclarar sin embargo que durante el periodo 1977-1982 y especialmente a partir de 1979 este pro-

caso se vió agravado por tres factores: " i) con ánimo de evitar la fuga de divisas al exterior, las autoridades monetarias tomaron la decisión de elevar las tasas de interés para los depósitos captados a través de los instrumentos financieros y los Certificados de Tesorería, todo lo cual se tradujo en un mayor costo de los créditos al sector público y, por lo tanto, en una presión adicional sobre el gasto corriente; ii) las devaluaciones se tradujeron en un correlativo aumento de los pasivos concertados en moneda extranjera por el gobierno federal y el sector paraestatal, lo que a su vez determinó un incremento proporcional en el monto de los intereses a pagar, expresados en moneda nacional; iii) la elevación de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales actuó, asimismo de manera decisiva para acrecentar tanto las tasas de interés internas como el costo de los créditos externos". 12

El otro renglón importante a destacar es el de Transferencias que son asignaciones que una entidad del sector público otorga a través de ayudas o subsidios a otras entidades públicas o privadas. En este sentido se puede mencionar que las transferencias o subsidios jugaron un papel fundamental durante todo el periodo estudiado, y especialmente en 1977-1982 llegando a sus máximos puntos en 1978 y 1982 representando 18.8% y 18.6% del gasto corriente respectivamente.

Este renglón importante a lo largo de la última década

da refleja la intención del Estado de satisfacer mayores demandas de consumo social, de tal forma que al destinarse a las empresas y organismos paraestatales tienen como objetivo influir sobre el nivel de precios de determinados artículos básicos, compensar pérdidas de operación o sufragar gastos por adquisición de activos fijos, financieros o liquidación de pasivos. <sup>13</sup>

De tal forma considerándolas como parte integral del esquema de la política fiscal el incremento del renglón destinado a las transferencias tanto corrientes como de capital otorgadas por el gobierno federal "... a las empresas y organismos descentralizados no se explica únicamente por la ineficiencia administrativa. (...), sus condiciones financieras no obedecen centralmente a tales razones (ineficiencia administrativa) sino a otras, entre ellas:

- i) los altos costos financieros con que operan a causa del insuficiente capital y patrimonio con el que han sido dotadas, lo que las obliga -por recomendación del propio gobierno federal- a concertar pasivos; ii) los requerimientos de financiamiento externo, originados por el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, son subeunados, en gran medida, mediante créditos externos concertados mayoritaria y obligadamente por el sector descentralizado, con independencia de sus requerimientos de importación directa, por lo que las devaluaciones afectan drásticamente sus finanzas internas; iii) el control a que se encuentran sujetos los precios de los bienes y servicios que produce el sector paraestatal lo coloca, inevitablemente, en

una situación de rezago, pues sus costos -a precios no controlados- crecen más rápidamente que sus ingresos; iv) un número importante de los organismos descentralizados son, en realidad, órganos de la administración pública que cumplen funciones gubernamentales en forma desconcentrada, y por tanto, sus gastos son, por la naturaleza de sus funciones, superiores a los ingresos correspondientes; v) finalmente, el sector paraestatal es, en esencia, el instrumento de política del gobierno federal y, por lo tanto, sus costos e ingresos son, en rigor, expresión de esa política: tal es el caso de los subsidios al consumo." 14

#### 3.4 Los ingresos gubernamentales.

Como se había adelantado en una primera instancia respecto de los ingresos públicos, se debe mencionar que la evolución seguida por los ingresos propios del sector público no fue acorde al ritmo requerido, para cubrir el agresivo gasto público. Esto repercutió en un déficit financiero que con el paso de los años se agudizó notablemente.

Ya se observaron en el anterior apartado tanto el ritmo como las prioridades fundamentales que fueron objeto de atención por parte del Estado, y en este sentido se resalta el propósito de atender sectores que ante el elevado crecimiento se constituyeran en posibles cuellos de botella de la estructura productiva.

Sin embargo por el lado de los ingresos propios, la -

evolución de estos se resagó notablemente como se verá a continuación.

**CUADRO 9**  
**INGRESO PUBLICO TOTAL COMO PRECENTAJE**  
**DEL PIB 1970-1982**

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
18.7	18.5	18.9	20.0	21.1	22.8	23.1	23.6
1978	1979	1980	1981	1982			
25.1	25.9	27.6	26.9	31.2			

FUENTE: Misma cuadro 4

De lo que se observa en el cuadro 9 se desprende una baja participación de los ingresos como porcentaje del ingreso, sobre todo si la comparamos con la del gasto pues en el año de 1982 alcanza su máximo nivel siendo este de 31.2%, mientras que el gasto público representó el 59.5%.

Esta evolución lenta es el resultado tanto de una política deliberada de precios de bienes y servicios públicos bajos a fin de transferir por este medio recursos al sector privado especialmente en años de alta inflación, como de una política tributaria que a grandes rasgos puede mencionarse que no solo se ha traducido en una baja carga fiscal sino que tradicionalmente se ha caracterizado por ser regresiva en el sentido de que se encuentra apoyada en gran medida en impuestos indirectos, mismos que inciden fi

nalmente en los consumidores sin importar la magnitud de sus ingresos.

El análisis de los ingresos que a continuación se efectuará no pretende agotar el tema, pues no es ese el objetivo, sino que intenta resaltar ciertas características que ha asumido la estructura impositiva así como algunas implicaciones por una parte; y por la otra se abordará la situación financiera del sector paraestatal a fin de localizar la tendencia que han seguido los ingresos de tal sector.

En primer lugar cabe hacer notar que tradicionalmente dentro de la estructura de los ingresos del gobierno federal (ver cuadro 10 hoja siguiente), los ingresos corrientes han revestido la mayor importancia ya que en 1971 su participación en el total fue del 98.2%, en 1977 de 98.7 % y 1982 de 99.5%. Asimismo dentro de los ingresos corrientes la participación de los ingresos no tributarios (derechos, aprovechamientos y productos) ha sido de carácter más bien marginal puesto que su participación en el total de ingresos corrientes es muy baja (6.7% en 1971, 4.3% en 1982).

De tal forma la tributación es la columna medular de los ingresos gubernamentales y refleja las tendencias que a lo largo del periodo de análisis ha proyectado la política impositiva (su participación en el total de los ingresos del gobierno federal ha sido de 89.7% en 1971, 94.0 %

**CUADRO 10**  
**INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1971-1982**

(Millones de pesos)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<b>TOTAL</b>	<b>44,655</b>	<b>53,341</b>	<b>70,134</b>	<b>96,977</b>	<b>133,350</b>	<b>167,110</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>43,869</b>	<b>52,668</b>	<b>68,529</b>	<b>96,080</b>	<b>132,106</b>	<b>104,881</b>
<b>Impuestos</b>	<b>40,057</b>	<b>47,446</b>	<b>62,495</b>	<b>91,239</b>	<b>124,701</b>	<b>154,797</b>
<b>Directos</b>	<b>16,858</b>	<b>21,010</b>	<b>26,093</b>	<b>36,409</b>	<b>49,203</b>	<b>66,046</b>
1/ <b>-Empresas</b>	<b>8,556</b>	<b>10,564</b>	<b>13,469</b>	<b>20,408</b>	<b>26,656</b>	<b>33,068</b>
<b>-Personas físicas</b>	<b>8,302</b>	<b>10,446</b>	<b>12,624</b>	<b>16,001</b>	<b>22,547</b>	<b>32,978</b>
<b>Indirectos</b>	<b>23,199</b>	<b>26,436</b>	<b>36,402</b>	<b>54,830</b>	<b>75,498</b>	<b>88,751</b>
<b>Producción y Comercio Interior</b>	<b>13,558</b>	<b>15,827</b>	<b>25,267</b>	<b>38,233</b>	<b>54,753</b>	<b>62,623</b>
<b>Comercio Exterior</b>	<b>6,783</b>	<b>7,472</b>	<b>7,512</b>	<b>10,354</b>	<b>13,386</b>	<b>16,819</b>
<b>-Importación</b>	<b>969</b>	<b>964</b>	<b>1,257</b>	<b>1,662</b>	<b>2,849</b>	<b>4,517</b>
2/ <b>-Exportación</b>	<b>5,814</b>	<b>6,508</b>	<b>6,255</b>	<b>8,692</b>	<b>10,537</b>	<b>12,302</b>
3/ <b>Otros</b>	<b>2,858</b>	<b>3,137</b>	<b>3,623</b>	<b>6,243</b>	<b>7,359</b>	<b>9,309</b>
<b>Renta de la Propiedad</b>	<b>1,102</b>	<b>1,263</b>	<b>1,328</b>	<b>1,530</b>	<b>2,271</b>	<b>2,768</b>
<b>Multas</b>	<b>117</b>	<b>131</b>	<b>178</b>	<b>222</b>	<b>265</b>	<b>360</b>
4/ <b>Otros no Tributarios</b>	<b>2,953</b>	<b>3,828</b>	<b>4,528</b>	<b>3,089</b>	<b>4,869</b>	<b>6,956</b>
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>786</b>	<b>673</b>	<b>1,605</b>	<b>897</b>	<b>1,252</b>	<b>2,229</b>

Fuente: Anexos estadísticos V Informe Presidencial Lic. JLP (1981) y I Informe del Lic. MMH (1983).

- 1/ Incluye recaudación del ISIM ( hasta 1979 ), Impuesto al Valor Agregado a partir de 1980, y Producción y Servicios.
- 2/ Incluye exportación de petróleo.
- 3/ Incluye uso ó tenencia de bienes, empleo de asalariados, recursos naturales, timbre, primas, minería, lotería, etc.
- 4/ Incluye derechos y aprovechamientos menos multas.
- 5/ preliminar.

CUADRO 10 (Continuación)  
INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1971-1982

(Millones de pesos)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982 p/
<b>TOTAL</b>	<b>232,235</b>	<b>309,617</b>	<b>419,415</b>	<b>683,781</b>	<b>931,777</b>	<b>1,565,000</b>
Ingresos Corrientes	229,288	302,605	418,055	681,577	931,131	1,557,715
Impuestos	218,383	290,983	402,157	653,417	883,783	1,463,974
Directos	93,411	132,183	173,016	246,077	331,785	464,642
✓ -Empresas	46,379	66,410	97,178	142,844	172,464	159,820
-Personas físicas	47,032	65,773	75,838	103,233	159,321	304,822
Indirectos	124,973	158,800	229,141	407,340	551,998	999,332
Producción y Comercio Interior	81,776	102,434	139,151	160,388	235,760	427,424
Comercio Exterior	27,543	36,584	65,662	184,222	258,246	504,813
-Importación	16,808	21,828	36,858	136,504	198,070	422,262
2/ -Exportación	10,735	14,756	28,804	47,718	60,076	82,551
✓ -Otros	15,654	19,782	24,328	62,730	58,092	67,095
Renta de la Propiedad	3,216	1,917	3,882	10,309	20,272	23,828
Multas	463	692	920	1,275	1,491	2,246
4/ Otros no Tributarios	7,226	9,013	11,096	16,576	25,585	67,667
Ingresos de Capital	2,947	7,012	1,360	2,204	646	7,885

Fuente: Anexos estadísticos V Informe Presidencial Lic. JLP (1981) y I Informe del Lic. MMH (1983).

- 1/ Incluye recaudación del ISIN ( hasta 1979 ), Impuesto al Valor Agregado a partir de 1980, y Producción y Servicios.
- 2/ Incluye exportación de petróleo.
- 3/ Incluye uso é tenencia de bienes ,empleo de asalariados, recursos naturales, timbre, primas, minería, lotería, etc.
- 4/ Incluye derechos y aprovechamientos menos multas.
- p/ preliminar

en 1977 y 93.5% en 1982).

Una vez que se ha destacado la importancia de los ingresos tributarios, es conveniente pasar a analizar la estructura interna de los mismos observando en primera instancia el comportamiento tanto de los impuestos directos como los indirectos.

Según se desprende de los datos del cuadro 10 (hoja anterior), la estructura tributaria hasta 1979 mantuvo una proporción semejante entre los impuestos directos e indirectos, esto es en 1971 su participación en la recaudación total era 42.1% y 57.9% respectivamente; hasta 1979 la participación de los impuestos directos fue alrededor del 40% sin embargo a partir de 1980 esta desciende rápidamente - cerca de 9 puntos pues en 1982 es del 31.7% con su contrapartida en el incremento de la tributación indirecta misma que en este último año asciende al 68.3%.

De esta manera se observa la ausencia de una reforma fiscal que desemboque en un mayor peso de los impuestos directos pues estos especialmente a partir de 1980 decrecientan su participación relativa en el total como ya se anotó con anterioridad.

Las medidas tomadas en los primeros años de la década de los setenta no significaron más que modificaciones -sin sustancial contenido-, a la ley de impuesto sobre la renta en opinión de Retchkiman<sup>15</sup>.

Es interesante comentar que la iniciativa de eliminar el anonimato en lo que respecta a los valores de renta fija, fué totalmente descartada en 1972 con el argumento de que ello provocaría la huida de capitales, y en cambio se aprobaba el incremento del ISIM de 3% a 4%, estableciéndose así la pauta que parece prevalecer hasta 1982, sin embargo "...al descansar (los ingresos tributarios) primordialmente en los impuestos indirectos afectaron el índice general de precios de la economía y la carga fiscal recayó en forma desproporcionada sobre las clases media y popular. Los impuestos que gravan el ingreso derivado de la posesión de capital no fueron modificadas de manera significativa y el anonimato de las acciones y valores no fué eliminado".<sup>16</sup>

Este efecto inflacionario del incremento de la tributación indirecta es notable en la segunda parte del periodo estudiado cuando en 1980 se introduce el impuesto al valor agregado (ver capítulo 2), año en que precisamente se desata la inflación, y la participación relativa de los impuestos directos inicia su notable descenso.

Al interior de los impuestos directos lo que se observa es que prácticamente en todo el lapso de análisis la participación de impuestos pagados por empresas y personas físicas fué igual es decir, en 1971 la recaudación directa vía empresas fué de 50.8% y por personas físicas de 49.2%, tales proporciones se mantienen hasta 1981 pero se alteran notablemente en 1982 cuando la participación correspondien

te de las empresas es de el 34.4% y la de las personas físicas es de el 65.6%.

Dado que los impuestos directos provienen del ingreso o renta, aquellos gravan al ingreso de las personas físicas y al ingreso global de las empresas "por lo que se refiere a la parte del impuesto sobre la renta que grava los productos del trabajo y de los capitales de las personas físicas, existe una clara tendencia preferencial en la aplicación de gravámenes en favor del factor capital y en detrimento del factor trabajo. (...) Tradicionalmente el argumento para explicar un trato preferencial a los productos del capital se da en relación a la necesidad de estimular la inversión, sin embargo, en 1960, cuando la participación de los gravámenes sobre rendimientos de capital era mas alta, y las personas que percibían ingresos por este concepto (...) pagaban un impuesto mayor, no se vió ningún retroceso en la actividad económica por esta razón".<sup>17</sup>

Respecto al comportamiento de los impuestos indirectos esto es, aquellos que gravan el consumo por igual radiando en ello su inequidad y por lo tanto su regresividad, cabe hacer notar que los impuestos al comercio interior fueron mas relevantes hasta 1979 cuando apartaron el 60 % de la recaudación total, en ese mismo año los impuestos al comercio exterior seguían teniendo un bajo porcentaje de participación con un 22% del total.

Sin embargo ya en 1980 la situación cambia radicalmen

te pues los impuestos al comercio interior descienden bruscamente su participación relativa a un 39%, mientras que los impuestos al comercio exterior ven incrementar notablemente su participación a un 45% esto es se duplica. Hasta 1982 las participaciones relativas de ambos se han conservado sin cambio.

Dentro del renglón de los impuestos al comercio exterior se pueden distinguir dos periodos, dado el comportamiento que se observa en la evolución de los tributos a exportación e importación.

Hasta 1976 era predominante el porcentaje de los impuestos a la importación con un 74% del total; tal relación se revierte diametralmente a partir de 1977 pues los impuestos a la exportación ascienden al 61% del total descendiendo los de importaciones al 39%, para 1982 esas tendencias se exacerban pues los porcentajes pasan a ser de 84% y 16% respectivamente, asociado este fenómeno a las crecientes exportaciones petroleras que se dieron en el sexenio 1977-1982.

En el contexto de la llamada petrolización de la economía, este elemento se rebela demasiado importante en la recaudación, y no sólo en ella sino también en los ingresos públicos totales pues "...82.2% del incremento de la participación del ingreso público en el PIB fue atribuible al ingreso petrolero, y únicamente 17.8% al ingreso no petrolero. (...) Sin PEMEX, el ingreso gubernamental habría

sido sólo del orden de 18 a 19% del PIB. Los impuestos pagados por PEMEX y el impuesto al consumo de gasolina representaron en 1982, 36.8% lo de los ingresos tributarios. Excluyendo el resto del sector público así como los ingresos no tributarios, la participación de los ingresos tributarios no petroleros pasaron de 7.9% del PIB en 1970 a -- 10.6% en 1982, (avance) fincado en dos renglones: impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas." 18

CUADRO 11

CARGA FISCAL DEL GOBIERNO FEDERAL 1971-1982

(% del PIB)

1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
9.11	9.45	10.15	10.78	12.12	12.19	12.56	13.25
1979	1980	1981	1982				
13.69	15.95	16.13	16.91				

FUENTE: mismas cuadro 10

La baja carga fiscal, que ha caracterizado a la economía mexicana no se ha modificado sensiblemente según se observa en el cuadro 11, a pesar de que en el lapso de una década prácticamente se ha duplicado. Esto ha obedecido -- en lo fundamental, al supuesto de la política económica y gubernamental de que el gasto público debe financiarse lo menos posible con recursos del sector privado a fin de no' obstaculizar la promoción de altos niveles de ahorro e inversión, que a su vez garantizara un crecimiento dinámico' en el mediano y largo plazo. 19

Por último se mencionará que una potencial fuerte de ingresos tributarios está relegada, y esta es la imposición a la riqueza, que es la que menos participación tiene dentro del total y que deja sin gravar bienes, derechos, propiedades y tierras que aunque incrementan la capacidad económica de las personas físicas no aumentan su contribución fiscal.

Ya en 1963 Nicolas Kalder <sup>20</sup> advertía la necesidad urgente de una reforma fiscal en México, y sus propuestas al igual que las de otros autores se centran en el logro de un sistema tributario más justo, que asimismo abasteciese de ingresos adecuados a las necesidades de una comunidad dinámica y con gran crecimiento de la población.

Ahora se abordarán de manera breve algunas características que asume la política de ingresos de las empresas estatales. Al respecto se había comentado al iniciar el presente capítulo, que la política gubernamental en lo referente a los precios y tarifas del sector público, fué la de mantener estas en niveles bajos a fin de incentivar la acumulación privada.

#### CUADRO 12

#### INGRESOS DE EMPRESAS ESTATALES COMO PORCENTAJE DEL

PIB 1971-1982

1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
8.5	8.4	9.1	9.8	9.9	10.2	10.2	10.8

1979	1980	1981	1982
11.1	10.5	10.2	14.0

FUENTE: Mismas cuadro 10

Tal política en los hechos como puede observarse en el cuadro 12, se tradujo en una muy baja participación del ingreso total de tales empresas respecto del PIB, e hizo necesario el recurrir a transferencia de recursos del gobierno federal tanto para su operación como para su expansión.

**CUADRO 13**  
**AHORRO DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS**  
**ESTATALES 1971-1982**

	ingresos corrientes	gastos corrientes	ahorro (antes de transfe- rencias)
	(millones de pesos)		
1971	41,954	38,955	2,999
1972	47,270	47,262	8
1973	62,021	62,757	-736
1974	87,578	93,690	-6,112
1975	108,236	117,170	-8,940
1976	139,428	135,957	3,471
1977	187,659	190,882	-3,223
1978	251,664	233,430	18,234
1979	341,602	291,144	50,458
1980	448,001	430,825	17,176
1981	594,372	714,868	-120,496
1982	1'290,651	1'196,227	94,424

FUENTE: Mismas cuadro 10

Se puede apreciar según los datos del cuadro 13 (hoja anterior), que los ingresos corrientes especialmente en años en los cuales la inflación se acelera (1973, 1974, 1975, 1977, 1981) se muestran incapaces para solventar los gastos crecientes, generándose consecuentemente un ahorro negativo. Si se toma en cuenta que a fin de no obstaculizar la acumulación de capital en su conjunto las inversiones no pueden postergarse, el resultado es como se puede apreciar en el cuadro 5 un déficit cada vez mayor.

Por otra parte se había comentado anteriormente que la escasez de recursos propios hizo necesario el recurrir' crecientemente a transferencias del gobierno federal tanto corrientes, como de capital y para pago de pasivos mismas' que a lo largo de la década se mantuvieron alrededor del 50% del total de las transferencias otorgadas por el gobierno federal, incrementándose a partir de 1978 hasta llegar a su punto máximo en 1981 cuando ascendieron al 77% y caer al 64% en 1982.

Esta evolución a partir de 1978 por parte de las transferencias parece atribuible en gran medida al rezago' de los precios de los bienes y servicios públicos como parte de la estrategia antiinflacionaria que como vimos en el capítulo 2 no pudo funcionar como se esperaba, y ante el repunte de la inflación sostener los precios bajos se hacía cada vez mas oneroso, por lo que a fines de 1981 y esencialmente en 1982 se incrementaron considerablemente los precios con su consecuente impacto inflacionario por

un lado, mientras que por el otro permitían reducir las transferencias y generar un ahorro corriente positivo en ese año (en 1981 hubo un déficit corriente, ver cuadro 13)

### 3.5 Financiamiento del Déficit público.

El creciente dinamismo del gasto público no se vio correspondido por un incremento en los ingresos propios en igual magnitud dado el objetivo de incentivar la acumulación privada por la vía de una política tributaria sumamente favorable al capital, y también a través de la política de bajos precios y tarifas de los bienes y servicios públicos.

Como expresión de todo ello el incremento del déficit financiero del sector público no se hizo esperar llegando en 1982 a una magnitud nunca antes experimentada del 18% del PIB en 1982. El endeudamiento público, para financiar el déficit, por tanto ha tendido a incrementarse.

Dado que en la estructura del déficit financiero total corresponde un gran porcentaje al gobierno federal y a los organismos y empresas controladas presupuestalmente, nos centraremos básicamente en estos dos elementos.

Del cuadro 14 lo que se puede observar, es la gran participación del gobierno federal y los organismos y empresas controladas presupuestalmente en el total del endeudamiento neto pues aquella se ha mantenido en niveles muy

**CUADRO 14**  
**FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO 1971-1978**  
(Millones de pesos)

	Endeudamiento neto total	Endeudamiento		Gov. Fed. y Org. públicos		Gov. Federal		Gov. Fed.	Org. y	Emp.	Org. y Emp.
		interno	externo	interno	externo	Total	Internos	externo	Total		
1971	10,137	10,172	165	10,048	5,027	199	5,226	-	-	4,822	
1972	22,172	20,883	1,289	20,937	15,361	1,255	16,616	-	-	4,321	
1973	38,377	25,291	13,086	35,033	24,460	3,303	27,763	-2,576	9,846	7,270	
1974	56,442	38,610	17,832	54,295	28,157	11,644	39,801	8,271	6,223	14,494	
1975	102,900	67,890	35,010	101,098	45,675	15,499	61,174	20,352	19,572	39,924	
1976	148,582	110,486	38,096	146,513	88,279	25,272	113,551	19,812	13,150	32,962	
1977	100,665	56,721	43,944	100,610	49,548	19,842	68,390	7,118	25,102	32,220	
1978	139,595	N.D.	N.D.	137,454	21,159	61,128	82,287	7,533	47,634	55,167	
1979	250,924	N.D.	N.D.	241,907	164,048	4,481	168,529	4,904	68,474	73,378	
1980	365,423	N.D.	N.D.	342,751	211,811	17,757	229,568	35,542	77,641	113,183	
1981	927,243	N.D.	N.D.	895,157	435,858	123,761	559,619	37,284	298,254	335,538	
1982	1'869,673	N.D.	N.D.	1'829,699	1'472,278	228,191	1'700,469	55,879	73,351	129,230	

Fuente: Mismas del cuadro 10

cercanos al 100 % durante todo el periodo estudiado.

Por otro lado hasta 1976 es claro que el endeudamiento interno fué el predominante, tal participación en este lapso parti6 de un porcentaje del 98.3% en 1971 descendiendo un poco en 1976 cuando participa con el 74% del endeudamiento total.

A partir de 1978 las fuentes consultadas no revelan información en cuanto a la estructura del financiamiento del déficit, sin embargo tales datos si se encuentran disponibles tanto para el gobierno federal como para las empresas públicas, por lo que dado su considerable proporción dentro del total, pueden proporcionar una buena aproximación del comportamiento global.

Al respecto en 1977-1978 el endeudamiento interno decrece su participación dentro del total a 56% y 20% respectivamente, sin embargo a partir de 1979 vuelve a asumir una proporción mayor que llega en 1982 a ser de 80% aproximadamente.

El endeudamiento interno ha crecido aceleradamente durante el periodo analizado, en 1971-1976 su crecimiento -- promedio fue de aproximadamente 55% en términos nominales, y en 1977-1982 de 60% igualmente en términos nominales, -- representando alrededor del 17% en relación al PIB en 1982, mientras que en 1971 fué del 2%.

Atendiendo al comportamiento específico que ha asumido la estructura del endeudamiento del gobierno federal, - cabe hacer notar que ésta ha recaído fundamentalmente en el financiamiento interno a excepción de 1978. Sin embargo la tendencia central fué la de financiarse con recursos internos mismos que en 1982 representan el 87% del total.

En lo que se refiere a las empresas estatales controladas presupuestalmente se observa que ambas fuentes de recursos (internos y externos) guardan proporciones similares siendo ligeramente superior la del financiamiento interno a excepción de 1973, año en el cual el endeudamiento externo financia el total del déficit del sector.

Sin embargo es a partir de 1977 cuando la tendencia - al predominio del endeudamiento externo se afirma notablemente. En efecto, en 1977 tal proporción es del 78%, llegando a su máximo nivel en 1979 siendo de 93%, y a partir de 1980 desciende paulatinamente, pero siendo siempre superior al endeudamiento interno.

En cuanto al gobierno federal lo que se tiene es que ' "...el financiamiento interno se ha llevado fundamentalmente a través del Banco de México. De 1970 a 1975 el Banco de México proporcionó entre el 60% y el 90% de los recursos, el resto lo obtuvo con la contribución de Nacional Financiera, que es el principal banco de desarrollo.(...) Una parte considerable del encaje legal, la ha canalizado el Banco de México al financiamiento del déficit del sec--

tor público (...); De ésta manera, mediante el encaje legal, el Banco de México canaliza los recursos que la banca capta, al sector público para financiar su actividad. (..) De 1976 a 1981, tuvieron lugar cambios importantes en el financiamiento interno del gobierno: durante 1976-1979 los recursos provinieron fundamentalmente del Banco de México; a partir de 1978 el Gobierno Federal colocó (...) CETES, - que en 1980 y 1981, significaron el 13.3% y el 10% del financiamiento interno". 21

Por el lado del financiamiento externo como se había mencionado, son las empresas y organismos públicos los que detentan la mayor participación, y notando el gobierno federal.

Es especialmente notable que a partir de 1977 el financiamiento externo se convierta en una fuente relevante de recursos, y ello se liga estrechamente al exceso de liquidez que para éstos años compra en los mercados internacionales. Esta liquidez derivada del lento crecimiento de la inversión productiva en los principales países capitalistas, encuentra en la economía mexicana condiciones ideales para financiar el crecimiento merced a la presencia de los enormes recursos petroleros, "De esta manera, la coincidencia de disponibilidad de recursos en la banca internacional y el auge petrolero en México, consolidaron la base del creciente financiamiento externo. Financiamiento que en complemento del interno, era necesario para impulsar el proceso de desarrollo, a través de la generación de divi--

sas, requeridas para alcanzar una mayor integración y ampliación de la capacidad productiva, condiciones para reducir posteriormente la dependencia del endeudamiento externo.

22

Haciendo una breve recapitulación lo que se puede concretar es que la intervención del Estado a lo largo de la década pasada pretendía a través de los instrumentos del gasto e ingresos públicos enfrentar los problemas cada vez mayores que enfrentaba el proceso de acumulación.

En este sentido la política fiscal implementada se tradujo en un crecimiento de los ingresos en menor magnitud que los egresos, como resultado de la decisión gubernamental de gastar más a fin de crear demanda adicional y capacidad productiva, y sacrificar sus ingresos tanto por la vía de una baja carga tributaria como la de ofrecer bienes y servicios a bajos precios, con el fin de mantener la rentabilidad de la inversión privada.

De tal manera, la consecuencia final ha sido que la política fiscal diese pie a que paulatinamente el financiamiento deficitario haya cobrado un papel fundamental agudizando cíclicamente el desequilibrio fiscal, impidiendo por lo tanto la consecución de un proceso de crecimiento sostenido.

Si bien la intención de coadyuvar a la superación de los obstáculos al proceso de acumulación se expresó a tra-

vés de un mayor gasto público en sectores estratégicos tales como el energético, comunicaciones y transportes, etc.; no se vio complementado lo anterior por una política de ingresos que tendiera a elevar los recursos propios para financiar el gasto dinámico, pues empeoró la intención de estimular a la inversión privada mediante múltiples medidas entre las que destacan una política tributaria que nunca se tradujo en un esfuerzo fiscal verdaderamente significativo, además de las bien conocidas propiedades regresivas del sistema impositivo al tratarse preferencialmente a los ingresos derivados del factor capital cargando el peso de la recaudación sobre los productos del trabajo, y otorgar una mayor atención a los impuestos al consumo (IVA) que -grava igualmente a individuos no iguales (o no en iguales condiciones).

La política de precios y tarifas de los servicios y productos de las empresas estatales contribuyó asimismo a transferir recursos al sector privado con el consecuente empeoramiento de su situación financiera.

Todo esto se conjugó para llevar a una crisis fiscal en 1982 de magnitudes nunca antes alcanzadas. Cabe destacar que el creciente desajuste de las finanzas públicas a lo largo del periodo analizado, dió lugar a un cada vez mayor financiamiento deficitario que recurrió de manera fundamental a partir de 1977 al endeudamiento en el exterior.

Esto tiene funestas consecuencias, pues el acudir de

manera creciente a los recursos externos para financiar el déficit público lejos de convertirse en un factor que beneficie la actividad económica, se erige en una creciente carga para el mismo gasto público el cual tiende a destinar cada vez mayores montos para cubrir el servicio de la deuda asfixiándose así su expansión.

Este proceso le confiere así una recurrencia a la crisis fiscal en tanto que no modifique sustancialmente su política de ingresos.

Dado que el financiamiento externo no se ha traducido en una correspondiente expansión e integración productiva<sup>23</sup>, el proceso de acumulación para llevarse a cabo requiere insumos, equipo y asistencia extranjeros ampliándose la brecha entre las divisas disponibles y las que se requieren, debiendo recurrirse de nueva cuenta al endeudamiento externo.

En consecuencia al depender el Estado para su dinámica intervención de recursos prestados tanto interna como externamente, ve limitada su acción a las medidas asumidas por los proveedores de tales recursos esto es, las finanzas públicas se vuelven altamente vulnerables disminuyendo por tanto la capacidad estatal para regular el proceso de desarrollo de manera autónoma.

## CAPITULO 4

### EL DESEQUILIBRIO DEL SECTOR EXTERNO

#### 4.1 Modelo de acumulación y sector externo.

Como ya se apuntó el modelo de acumulación seguido - por la economía mexicana a partir de la post-guerra tiene su centro de gravedad en el proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones. Es pues el sector industrial y su crecimiento el elemento que explica en gran medida el crecimiento cuantitativo del resto de la economía, al imponer a los demás sectores un ritmo de crecimiento más acelerado.

Por otro lado, es una característica básica de esta - modalidad de industrialización seguida especialmente por - los países latinoamericanos y en nuestro caso México, el - que esta haya sido poco integradora del aparato productivo desarrollándose de las actividades más simples a las más - complejas esto es, iniciándose primero la sustitución de bienes de consumo popular, enseguida y fundamentalmente a partir de los sesenta la de bienes de consumo duradero y - de algunos bienes intermedios y de capital, particularmente ésta última en su etapa "fácil".

La sustitución de importaciones es entonces la que dinamiza a la economía en su conjunto, al constituirse en la única salida al problema consistente en que al crecer la demanda de productos industriales crecen a la misma velocidad las necesidades de importación, sin embargo la capacidad de importar depende del aumento de la demanda de productos primarios por parte de los países industriales, misma que por otro lado, crece más lentamente que la de las importaciones industriales de los países subdesarrollados.<sup>1</sup>

Se había ya mencionado en el primer capítulo que una característica distintiva de la industrialización en México es la de no considerar explícitamente como objetivo primordial la consecución de altos niveles de exportación manufacturera, esto es, la industria se orientó básicamente al abastecimiento del mercado interno.

En ese sentido cabe hacer notar la especialización - exagerada del comercio exterior expresada en el hecho de que las importaciones son realizadas por el sector industrial, y las exportaciones por los sectores dedicados a la producción de bienes primarios. Esto es de fundamental importancia para entender la tendencia al estrangulamiento externo y con ella la evolución de la actividad económica mexicana.

De la evolución seguida por el proceso de industrialización vía sustitución de importaciones se destaca la prág-

ticamente inexistente producción de bienes de capital en las primeras etapas del proceso que llegan a prolongarse - por varios años, dándose el caso como en México en el cual la participación de la industria en el producto nacional - es similar a la observada en los países avanzados<sup>2</sup>, y sin embargo la proporción de bienes de producción producidos - internamente resulta prácticamente inexistente.

Si en una primera instancia no se considera la participación activa del Estado y la inversión se realiza en - las actividades ya existentes, se presenta el fenómeno siguiente: de la doble función que desempeña la inversión - esto es, ampliar la capacidad productiva del país y generar demanda efectiva, sólo se cumple enteramente la primera a consecuencia de la prácticamente inexistente producción interna de bienes de capital; ésto provoca que una - gran parte de la demanda efectiva generada se vaya al exterior desapareciendo los efectos multiplicadores directos - de la inversión, esto es importante pues las ganancias ya no dependerán completamente de aquella.

Otro efecto inverso sobre las ganancias se presenta, al no depender negativamente de éstas de las importaciones totales sino solamente de las distintas a las de bienes de capital; por otro lado, si se supone un nivel de exportaciones determinado exógenamente, el nivel de ganancia y - por ende del ingreso dependerán de las importaciones de - bienes de consumo e intermedios.

Dado que aquellas importaciones son complementarias y por ello necesarias es posible que la propensión a importar se mantenga constante, por lo que el ritmo de crecimiento de las exportaciones determinará la máxima tasa de crecimiento del producto sin generar tendencias al deterioro de la balanza comercial.

Sin embargo dado que la inversión se canaliza al exterior deja inalterados los niveles de ingreso y ganancias, que al distribuirse entre un mayor acervo de capital provocan la caída de la tasa de beneficio y con ella la inversión.

Si ante la caída de la inversión se introduce al sector público a fin de estimular la demanda agregada, se tiene que el proceso de acumulación será sostenido pero tiende a generar déficits crónicos de la balanza comercial y requerirá además de un déficit público creciente.

Las condiciones que propician una ampliación del déficit externo son por una parte la alta elasticidad-ingreso de las importaciones y por la otra, el crecimiento de las exportaciones a un ritmo menor. Recientes estudios han mostrado que en los setenta la elasticidad-ingreso de las importaciones duplica prácticamente la unidad<sup>3</sup>, traducéndose esto en la creciente penetración de importaciones con un comportamiento procíclico.

Consecuentemente lo que se tiene es que en los perio-

dos de estancamiento del producto y la acumulación, la intervención del Estado a través de un mayor gasto a fin de acrecentar el producto tiende a ampliar el déficit externo y en consecuencia un mayor deterioro del déficit público, mientras que el Estado pretenda mantener un acelerado ritmo de crecimiento.

No debe perderse de vista que éste proceso se inscribe en el marco del agotamiento del proceso de sustitución de importaciones, en el que la expansión por las causas ya señaladas tiende a autolimitarse y el gasto público se convierte en el elemento que comanda el proceso de crecimiento generando desequilibrios en la balanza comercial y en las finanzas públicas que acaban por obligar al Estado a frenar la expansión.

Como consecuencia del carácter autolimitativo de la expansión generada por el gasto público, lo que se tiene es que la reversión del ciclo se determina por factores que operan sobre la toma de decisiones de política económica especialmente en cuanto al desequilibrio externo y el déficit fiscal.

La matriz de relaciones desarrollada por Casar<sup>4</sup>, y presentada de manera muy sintética permite precisar la mecánica de la relación acumulación -Estado- desequilibrio externo y déficit fiscal, en el contexto específico en el que se desenvuelve la economía mexicana a partir de los que se intenta esto es, el agotamiento del proceso de industrialización.

ción seguido a partir de la post-guerra.

Por una parte se ha hecho notar el que la sustitución de importaciones se estanca en los primeros años de la década pasada, y como el auge a partir de 1978 se ve acompañado de un proceso de penetración de importaciones<sup>5</sup>, proceso que Villarreal<sup>6</sup> califica como "desustitución de importaciones" a partir del auge petrolero.

En el contexto ya señalado del agotamiento del patrón de crecimiento, se inserta la mayor participación estatal que ha desembocado en cada vez más explosivos ciclos de crisis fiscal, que experimenta en 1982 un nivel nunca antes alcanzado al situarse en una magnitud del 18% en relación al PIB.

Es asimismo notable la tendencia al agravamiento del desequilibrio externo, que si bien es un rasgo notable ya al finalizar el desarrollo estabilizador, no se desencadena sino hasta los años setenta.

#### 4.2 Carácter estructural del desequilibrio.

La primera cuestión a destacar es el carácter estructural del desequilibrio externo y al respecto según la visión estructuralista "...explica la naturaleza u origen del desequilibrio externo como un fenómeno intrínseco a la etapa y patrón del crecimiento de las economías en proceso de crecimiento, (...) en su primera etapa, la demanda de -

importaciones se caracteriza por una alta elasticidad ingreso, mayor que la unidad, debido a la intensidad de importaciones del propio proceso de sustitución. Al mismo tiempo y dada la carencia de sustitutos internos en esta etapa, la elasticidad precios relativos de la demanda de importaciones es muy baja (...) respecto a la elasticidad ingreso y sustancialmente menor que la unidad. Por otro lado, las exportaciones, por lo general concentradas en unos cuantos productos primarios, pueden crecer pero no en la proporción deseada para evitar el desequilibrio externo: La exportación de bienes primarios depende en buena medida de la demanda internacional y no sólo de las condiciones internas ...". ?

Villarreal afirma que el desarrollo económico se traduce en el largo plazo en una mayor capacidad de exportar que se ve frenada por la sobrevaluación del tipo de cambio susceptible de corregir mediante la devaluación en combinación con otras medidas, esto es, la hipótesis de la sobrevaluación de la tasa de cambio --admite un carácter semiestructural del desequilibrio externo; en contraste con esto, la cita anotada anteriormente implica que los mecanismos puramente monetarios tales como la devaluación no corrigen el desequilibrio.

La hipótesis de la sobrevaluación de la tasa de cambio supone a su vez que la estructura de las exportaciones se halla bastante diversificada reflejándose incluso en un mayor peso de las exportaciones manufactureras despla--

sando a las de productos primarios, sin embargo a juzgar por el comportamiento del comercio exterior en la última fase de auge, el petróleo junto con otros productos de carácter primario representan un gran porcentaje de la exportación total; éstos productos especialmente el petróleo, ven regidos su precio y cantidad de exportación internacionalmente, por lo que una devaluación no altera en nada su comportamiento.

Una segunda cuestión que debe señalarse es que las tendencias al desequilibrio externo inherentes al propio modelo de sustitución de importaciones se vieron acentuadas desde el inicio de la industrialización por una política estatal de protección excesiva al sector industrial, configurando una industria costosa, desintegrada, incapaz de generar suficientes empleos, etc. <sup>8</sup>

De tal forma el proceso de industrialización se caracterizó por lo siguiente: "a) (...) ha sido en buena medida la sustitución de una corriente de importaciones por otra corriente de inversión extranjera y precisamente atraída por una política proteccionista y de subsidios fiscales (...)

b) La vulnerabilidad y dependencia del proceso de crecimiento respecto a las importaciones se ha incrementado, mientras que en 1929 las importaciones de bienes intermedios y de capital representaban el 55% del total de importaciones de bienes, para 1970 di-

cha participación se eleva al 90%; de esta manera una reducción en la capacidad de importación tiene en la actualidad un efecto mayor en la producción y el empleo que en 1929.

c) El déficit continuo y creciente en la balanza en cuenta corriente (1940-1970) fué financiado a través de la deuda externa y la inversión extranjera. (...)

d) Aunque para 1970 la estructura de las exportaciones de mercancías era más diversificada (25 productos representaban tres cuartas partes de las exportaciones), el 75% era todavía de productos primarios. Por otro lado, el 75% del comercio en ambas direcciones se realizaba en Estados Unidos".<sup>9</sup>

En todo caso lo que se tiene es que el logro del desarrollo estabilizador fué el haber alcanzado un equilibrio interno completo (crecimiento con estabilidad de precios), cuyo precio fué un continuo y permanente desequilibrio externo financiado con capital extranjero, y un creciente déficit gubernamental financiado con endeudamiento interno y externo.

En efecto en la década de los sesenta el financiamiento externo directo e indirecto (inversión extranjera y préstamos externos) aumentó su participación relativa para equilibrar la balanza de pagos. Sin embargo, la inversión

extranjera ha tendido a ser decreciente como mecanismo compensador, ocupando en consecuencia la deuda externa una mayor proporción. <sup>10</sup>

En síntesis, hasta el momento se han presentado el marco en el cual se desenvuelve teóricamente el proceso de acumulación a partir de los setenta, el papel del Estado como reactivador del crecimiento y las consecuencias que sobre el sector externo tiene tal intervención.

Posteriormente se señalaron las raíces estructurales del desequilibrio externo y se destacó de alguna manera que de las formas usuales de financiamiento del desequilibrio, a saber inversión extranjera directa y endeudamiento exterior, éste último ha jugado un papel primordial fundamentalmente a partir de la década de los setenta a fin de captar las divisas requeridas para el proceso de crecimiento, acentuando de tal manera la dependencia externa del crecimiento económico.

#### 4.3 Papel del endeudamiento externo en la captación de divisas.

En una primera instancia se intenta destacar en esta sección la relevancia que a lo largo del periodo 1970-1982 adquiere el endeudamiento externo como una política deliberada del Estado a fin de no interrumpir, sino impulsar el proceso de acumulación al descartar como se ha visto entre otras cuestiones una verdadera reforma fiscal que provea -

de los recursos propios necesarios para cubrir el dinamismo del gasto público experimentado en ésta etapa.

Por otro lado el endeudamiento externo es también un producto del desequilibrio estructural de la economía ya mencionada anteriormente, que se traduce en un crecimiento de las importaciones mayor que el de las exportaciones especialmente en épocas de auge, y en un marco en el cual el proceso de sustitución de importaciones se halla estancado, tal como sucede en el período estudiado.

Recurriendo al esquema esbozado al inicio de éste capítulo se recordará que la etapa de auge generada por el incremento en el gasto público, tiende a provocar dada la complementariedad de las importaciones déficit crónicos en la balanza comercial. La presencia recurrente de el déficit comercial repercute en el nivel del déficit público, - en virtud de la necesidad de saldar los crecientes desajustes del sector externo, agravando aún más su precaria situación financiera.

Sin embargo es un hecho particularmente interesante - el que a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, el desequilibrio externo comienza a ser explicado - de manera creciente por la balanza factorial, esto es, la dinámica del endeudamiento empieza a cobrar cierta autonomía independizándose de los flujos reales del comercio.

Por otro lado es de destacarse que el endeudamiento -

externo ha sido fundamentalmente a partir de los años cincuenta "...el más importante mecanismo de ajuste a través' del cual el Estado ha buscado resolver tanto sus desequilibrios financieros -gasto público y balansa de pagos- como' su debilidad para diseñar y aplicar medidas al menos parcialmente alternativas de captación y movilización de recursos internos. (...) El gobierno, al contratar deuda externa a lo largo de todo ese periodo (años setenta), lo va a hacer o para financiar el déficit en cuenta corriente -que en los años setenta asume una tendencia expansiva- o para financiar su déficit presupuestal." <sup>11</sup>

En efecto, como podrá apreciarse de los datos del cuadro 15 (hoja siguiente), el déficit en la cuenta corriente de la balansa de pagos se agudiza de manera explosiva a lo largo del periodo analizado. De 1970 a 1981 el déficit - multiplica por diez al pasar de 1,189.8 millones de dólares a 12,544.3 millones de dólares respectivamente para --descender en 1982 a un monto de 2,684.5 millones de dólares como resultado de una política de fuerte contracción - de la demanda agregada, que incidió fundamentalmente en - una notable reducción de las importaciones más que en el - incremento de las exportaciones por las sucesivas devaluaciones experimentadas en ese año.

Lo que debe primeramente destacarse al observar el comportamiento del déficit en cuenta corriente es que el periodo analizado se puede dividir claramente en 2 subperiodos a saber, 1970-1976 y 1977-1982, en los cuales se -

CUADRO 15  
COMPORTAMIENTO DEL DÉFICIT EN CUENTA CORRIENTE Y SU FINANCIAMIENTO 1970-1982  
( Millones de dólares )

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Déficit en cuenta corriente	-1,189.8	-929.0	-1,005.8	-1,528.8	-3,226.2	-4,442.4	-3,683.2
Balanza comercial	-989.7	-852.9	-1,068.1	-1,776.6	-3,223.4	-3,524.3	-2,612.8
Balanza de servicios comerciales	280.2	435.8	615.0	302.6	926.6	540.6	825.6
Balanza de factores	-480.3	-511.9	-552.7	-654.8	-929.4	-1,458.7	-1,896.0
- Ingresos	67.5	59.1	73.2	160.6	234.4	186.9	174.3
- Egresos	547.8	571.0	625.9	815.4	1,163.8	1,645.6	2,070.3
Remisión de utilidades por IED	129.2	128.9	143.9	167.4	190.3	290.6	346.7
Intereses del sector público	290.2	306.2	321.4	442.1	707.1	1,031.6	1,318.6
Otros intereses	128.4	135.9	160.6	205.9	266.4	404.4	405.0
Cuenta de Capital	850.4	896.6	432.5	2,051.2	3,822.6	5,458.8	5,069.9
- Capital a largo plazo	563.1	708.8	841.7	1,865.8	2,793.3	4,372.7	4,701.7
Sector Público	263.5	291.7	411.4	1,208.9	2,074.7	3,583.3	4,214.8
Sector Privado	299.6	416.3	430.3	656.9	718.6	789.4	486.9
- Capital a corto plazo	287.3	187.8	-409.2	185.4	1,029.3	1,086.1	368.2
Sector Público	181.5	129.0	-262.1	415.2	846.9	764.5	878.1
Sector Privado	148.6	28.4	166.6	220.4	662.9	517.0	243.9
Activos	-42.8	30.4	-313.7	-450.2	-480.5	-195.4	-753.8
Derechos especiales de giro	45.4	39.6	39.2	-	-	-	-
Errores y omisiones	396.1	193.5	789.7	-400.2	-559.5	-851.3	-2,390.6
Variación de Reservas ( + disminución, - aumento )	-102.1	-199.9	-264.6	-122.2	-36.9	-165.1	-1,003.9

Fuente: Estadísticas históricas de la balanza de pagos, Cuaderno 1970-19  
e Informes anuales de 1979 a 1982, Banco de México.

**CUADRO 15 ( Continuación )**  
**COMPORTAMIENTO DEL DÉFICIT EN CUENTA CORRIENTE Y SU FINANCIAMIENTO 1970-1982**  
(Millones de dólares)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Déficit en cuenta corriente	-1,596.4	-2,692.7	-4,870.6	-7,223.3	-12,544.3	-2,684.5
Balanza comercial	-887.3	-1,679.3	-2,825.8	-2,829.1	-4,086.7	6,876.1
Balanza de servicios comerciales	1,223.5	1,369.3	1,326.5	504.2	-909.8	597.2
Balanza de factores	-1,932.6	-2,382.7	-3,371.3	-4,898.4	-7,547.8	-10,157.0
- Ingresos	230.1	403.1	694.8	1,022.4	1,386.1	1,247.2
- Egresos	2,162.7	2,785.8	4,066.1	5,920.8	8,933.9	11,405.0
Remisión de utilidades por IED	189.0	214.4	356.9	444.0	550.6	525.5
Intereses del sector público	1,542.3	2,023.1	2,888.4	3,957.6	5,476.0	7,791.3
Otros intereses	431.4	548.3	820.8	1,519.2	2,907.3	3,088.2
Cuenta de Capital	2,276.0	3,253.9	4,533.3	11,948.3	21,859.6	6,079.4
- Capital a largo plazo	4,271.4	4,689.0	4,591.0	6,835.2	11,696.2	8,197.6
Sector Público	3,872.3	4,063.2	3,146.7	4,058.5	8,656.6	7,077.1
Sector Privado	399.1	625.8	1,444.3	2,776.7	3,039.6	1,120.5
- Capital a corto plazo	-1,995.4	-1,435.1	-57.7	5,113.1	10,163.4	-2,118.2
Sector Público	-949.8	-1,489.4	205.5	67.8	9,267.0	-1,439.0
Sector Privado	-118.1	529.2	1,505.5	5,910.5	3,438.5	741.7
Activos	-927.5	-474.9	-1,768.7	-865.2	-2,532.1	-1,420.9
Derechos especiales de giro	-	-	70.0	73.5	69.6	-
Errores y omisiones	-22.5	-127.0	686.2	-3,647.6	-8,372.7	-6,579.6
Variación de Reservas ( + disminución, - aumento )	-657.1	-434.2	-418.9	-1,150.9	-1,012.2	-3,184.7

Fuente: Estadísticas históricas de la balanza de pagos, Cuaderno 1970  
e Informes anuales de 1979 a 1982, Banco de México. -1978

parte de un nivel relativamente bajo en el déficit para alcanzar una dinámica de gran crecimiento que se ve interrumpida en los años de 1976 y 1982 por sendas políticas restrictivistas cuyo fin es golpear fuertemente la demanda agregada a objeto de aliviar los fuertes desequilibrios financieros tanto del sector externo como de las finanzas públicas.

Sin entrar en detalles, se confirma de alguna manera que el dinamismo que impone el gasto público a la actividad económica debe frenarse ante la presencia de graves desequilibrios en el frente externo y finanzas públicas -que por otro lado como puede observarse en cuanto al sector externo ha sido verdaderamente enorme en 1981 respecto al experimentado en 1975-, que han obligado al Estado a tomar decisiones restrictivas sin llegar a las verdaderas raíces del problema.

Por otro lado puede mencionarse que durante el primer subperiodo 1970-1976 el déficit en la cuenta corriente se explica en su mayor parte por el comportamiento de la balanza comercial, pues excluyendo la balanza de servicios comerciales, superavitaría en prácticamente todo el periodo de análisis a excepción de 1981, el saldo de aquella representa alrededor del 70% del déficit conjunto de las balanzas comercial y de factores.

Correspondientemente al déficit de la cuenta corriente se observa un persistente incremento en el endeudamiento

to público tanto a largo como a corto plazo, pues de ser de 445 millones de dólares en 1970, en 1975 asciende a 4,348 millones de dólares lo que da una idea de la creciente magnitud que experimenta en este periodo el ritmo de endeudamiento, y su creciente importancia a partir de 1977 en la explicación del déficit en cuenta corriente.

Es de hacer notar que en el año de 1976 a pesar de descender el déficit en cuenta corriente de 4,442.4 a 3,683.2 millones de dólares, el endeudamiento público neto aumentó de 4,348 a cerca de 5,000 millones de dólares atribuible al financiamiento de una fuerte fuga de capitales que si bien se inicia a partir de 1973 adquiere sus mayores niveles en 1976, si atendemos al comportamiento del rubro de errores y omisiones el cual registra la cantidad de 2,390.6 millones de dólares en éste año, culminando así la tendencia ascendente de huida de capitales en este subperiodo.

Como ya se había mencionado, a partir de 1977 la explicación del déficit en cuenta corriente sufre modificaciones pues ya no es la balanza comercial el principal responsable del deterioro externo, si bien no deja de ser importante, pasando a ser relevante el papel jugado por el saldo deficitario de la balanza factorial.

Es muy notable el cambio a partir de tal año (1977), ya que del déficit conjunto de las balanzas comercial y de factores, excluyendo la balanza de servicios comerciales -

excepto en 1981 cuando también contribuyó al déficit global, alrededor del 70% corresponde ahora a la balanza de factores. Por otra parte cabe apuntar que al interior de la balanza de factores juega un papel decisivo el pago de intereses de la deuda anteriormente contraída representando una proporción fluctuante pero siempre cercana al 70% de los egresos totales de tal balanza.

Como podrá deducirse de ésto con el tiempo el saldo de la balanza de factores cobra una importancia crucial respecto al déficit en cuenta corriente. En la medida en que el endeudamiento externo se acrecienta como resultado de la acumulación de saldos deficitarios en la cuenta corriente de la balanza de pagos, los intereses de tal endeudamiento se incrementan inevitablemente, o en otros términos "... el déficit acumulado de la cuenta corriente se compensó con el endeudamiento externo, el cual obligó a pagos mayores hacia el exterior en forma de intereses y dividendos, que a su vez se convirtieron en la causa primordial del déficit corriente. Así, el desequilibrio en las relaciones económicas con el exterior entró en una fase de retroalimentación y por ello el crecimiento de la economía mexicana ha estado acompañado de una deuda externa en continuo e ininterrumpido aumento." <sup>12</sup>

La dinámica propia cobrada por la balanza de factores es notable en el año de 1982, cuando en virtud de que las balanzas comercial y de servicios comerciales registran un saldo superavitarico de 7,473.3 millones de dólares, el dé-

ficit en cuenta corriente se explica enteramente por el déficit de 10,157 millones de dólares registrado en la balanza factorial, jugando un peso fundamental el pago de intereses por deuda contraída anteriormente.

Sin embargo cabría hacer notar que especialmente a -- partir de 1981 gran parte del endeudamiento externo se explica por una incontenible fuga de capitales (el rubro de errores y omisiones suma para 1981-1982 alrededor de 15000 millones de dólares) como resultado de la combinación del incremento de las tasas de interés internacionales promovida por el gobierno norteamericano en 1980, y la caída de los precios internacionales que tuvo lugar a mediados de 1981, despertando expectativas devaluatorias, que no pudieron ser combatidas por el incremento de las tasas de interés de los títulos financieros denominados en moneda extranjera, provocando solamente el incremento en la dolarización de la captación bancaria y un leve efecto sobre la creciente fuga de capitales, teniendo que recurrirse finalmente a la implementación de un control de cambios generalizado.

La fuga de capitales al no contenerse con los incrementos en las tasas de interés internas obligó a recurrir al endeudamiento externo antes de la implementación del control de cambios, en este sentido "...el dramático volumen de crédito externo contratado por el sector público durante 1980-1982 obedeció a la demanda de divisas de los particulares, destinadas en principio al pago de los

crecientes volúmenes de mercancías y servicios adquiridos en el exterior, pero sobre todo, en el periodo de julio de 1981 a agosto de 1982, como un medio para preservar el poder de compra de sus activos monetarios, mediante la adquisición de activos extranjeros y de títulos financieros ofrecidos por la banca internacional, como parte de una escalada especulativa de dimensiones descomunales, desconocidas en la historia del país." <sup>13</sup>

De lo que hasta ahora se ha expuesto resulta claro - que la balanza comercial aún compensada por los saldos positivos de la balanza de servicios comerciales, ha registrado un déficit permanente que ha obligado a un mayor endeudamiento con el exterior.

Sin embargo al pasar el tiempo sin corregirse las causas estructurales de tal déficit, se ha acumulado una carga financiera de pagos al exterior que paulatinamente se vuelve por sí misma en un obstáculo fundamental para el crecimiento. "Los años sesenta prácticamente representan un ciclo económico completo basado en la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones, y además, la economía mundial se encuentra en auge. Por otra parte, el endeudamiento externo es relativamente moderado: en 1960, la deuda pública es 4% del PIB, y en 1970, 9.1% del PIB. En los años setenta, la economía atraviesa por dos ciclos económicos de corta duración caracterizados por la penetración de importaciones, y la economía mundial se desacelera, en tanto que el financiamiento externo crece rá-

pidamente, de tal forma que en 1980 la deuda representa -- 20.6% del PIB." 14

Las cifras citadas respecto a la magnitud de la deuda pública como porcentaje del PIB reflejan la escala magnífica de endeudamiento a lo largo de la década, y esto en otros términos se podría expresar de la siguiente manera: en el periodo 1970-1976 la cuenta de capital acumulada -- muestra un total de 18,582 millones de dólares, de los cuales el capital a largo plazo representa el 85.2% del total correspondiendo el 15% restante al movimiento de capital a corto plazo público y privado.

Para el periodo 1977-1982 la cuenta acumulada de capital registra un total de 49,950.5 millones de dólares un poco menos del triple de la del periodo anterior, de los cuales 80% es capital a largo plazo y el 20% restante a -- corto plazo. Es interesante hacer notar que pese a que el capital a largo plazo ocupa el mayor porcentaje, a partir de 1980 el endeudamiento a corto plazo se incrementa notablemente representando prácticamente el 50% del endeudamiento neto total en 1980-1981.

Los datos mencionados constatan el cambio que se da en la escala de endeudamiento tanto para el sector público como el privado al pasar de una a otra etapa, lo que refleja para el sector público el arraigo de una estrategia de crecimiento y para el sector privado la internacionalización del capital mediante la contratación de préstamos en'

el exterior por grandes empresas privadas nacionales que -  
salen al exterior en busca de fondos. <sup>15</sup>

Hasta aquí se han señalado en lo fundamental las que parecen ser las características más relevantes en torno al problema del agudo déficit externo durante la década de -- los setenta, poniendo especial énfasis en la estrategia gubernamental de contratación de deuda externa a fin de apoyar de esa manera el proceso de crecimiento, sin recurrir a modificaciones ni de la estructura económica ni en las fuentes de ingresos propios del sector público.

Se ha visto cómo esta estrategia desemboca en una dinámica deficitaria de la balanza de factores, al punto en que ésta se constituye en el principal elemento explicador del déficit en cuenta corriente en el subperiodo 1977-1982, constituyéndose en un obstáculo fundamental al crecimiento ante la ausencia de medidas que tiendan a corregir el componente estructural del desequilibrio externo.

Indudablemente no se ha agotado el tema, ni fué esa - la pretensión, sino el proporcionar una explicación del - porque del cada vez más agudo déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, destacando como ya se dijo el - papel de la estrategia estatal en tal proceso.

En este sentido si bien se reconocen algunas características del endeudamiento público tales como su creciente privatización, etc, tales características no deben alterar, notablemente las tendencias anotadas a lo largo del periodo.

## CONCLUSIONES

Con el estancamiento del proceso de sustitución de importaciones a partir de la década de los setenta, y su consecuente manifestación en la marcada desaceleración de la actividad económica general, y particularmente del sector industrial, se abandona definitivamente la etapa de crecimiento sostenido que se experimenta durante el desarrollo estabilizador.

Si bien el crecimiento de la economía experimenta un cierto repunte durante el período 1977-1982, se manifiesta una gran desigualdad en cuanto al ritmo de crecimiento de ciertos sectores, pues se puede apreciar que el observado por el sector industrial (6.3%) es menor al 6.6% correspondiente al PIB, mientras que el sector petrolero experimenta un crecimiento promedio de 12.3 % durante el mismo período.

El estancamiento de éste proceso de sustitución de importaciones industriales, se convierte en una de las principales causas de la creciente intervención del Estado en la economía, y es al mismo tiempo un marco de referencia que juega un papel importante en los resulta -

dos que dicha intervención produce.)

La desaceleración que se presenta en los primeros años de la década a lo cual se suman las crecientes necesidades sociales, producto del rezago del gasto público - en los años sesenta, dan pie a que el Estado retome de nueva cuenta el papel de agente dinamizador de la actividad económica - que perdiera durante el desarrollo estabilizador -, de tal forma que la política fiscal adquiere una importancia fundamental.

Cabe apuntar que con el agotamiento del modelo de acumulación, resurgen los tradicionales desequilibrios macroeconómicos de la economía mexicana a saber la inflación, el desequilibrio externo y el déficit fiscal.

Estos fenómenos durante la etapa 1970-1982 experimentan un comportamiento cíclico que se traduce en los períodos sucesivos 1970-1976 y 1977-1982, en los cuales se parte de niveles relativamente bajos tanto de actividad económica como de la magnitud en que se manifiestan tales desequilibrios, para adquirir una dinámica que se agudiza de un período a otro.

El comportamiento de la economía a lo largo del lapso estudiado, lleva a pensar que la intervención del Estado, no ha sido capaz de lograr que la economía retorne a una senda de crecimiento sostenido, y por el contra

rio , que éste se vea acompañado invariablemente de los fenómenos señalados, adquiriendo un nivel cada vez mu - cho mayor , dados los crecientes requerimientos neces - arios para llevar a cabo el proceso de acumulación de - capital.

De tal manera, conviene destacar el comportamiento asumido por la política fiscal a lo largo de todo el pe - ríodo, pues ésta brinda ciertas pautas para interpretar la forma en que el Estado, en su intervención dentro - del proceso económico, ha dado lugar a la recreación de los fenómenos aludidos.

En su oportunidad se señaló que el proceso inflacio - nario en México, es un fenómeno asociado estrechamente - al carácter distorsionado de la estructura económica, - asimismo, se señaló que su tasa de crecimiento tiene que ver fundamentalmente con las variaciones de los costos - industriales, los cuales son transmitidos a los precios - finales en virtud del poder oligopólico de las empresas - de éste sector.

Uno de los elemento que componen el costo industrial es precisamente el que corresponde a los precios de los - bienes y servicios, que ofrece el sector público. En es - te sentido puede señalarse, que la política fiscal , a - través de una intencionada política de rezago en los pre

cios de tales bienes y servicios producidos por las empresas paraestatales, pretendió apoyar la contención del crecimiento de éste componente del costo industrial.

Sin embargo, no solamente resultó inútil tal política al influir otros factores en los incrementos de los costos industriales, sino que incluso el mantenimiento de precios congelados, ante la creciente inflación, repercutía en el empeoramiento del déficit del sector público, mismo que al finalizar cada ciclo experimenta su máximo nivel, duplicándose éste prácticamente al pasar en el lapso de seis años del 10.1 % respecto al PIB en 1976, hasta el 18.7 % que se experimenta durante el año de 1982.

En la medida en que el Estado intenta sanear las finanzas públicas por medio del incremento de los precios de los bienes y servicios públicos, contribuye a la agudización del proceso inflacionario. Este hecho es notable fundamentalmente durante el años de 1974, y se presenta con mayor nitidez durante el proceso inflacionario de 1981-1982, cuando se alcanzan los mayores niveles de inflación en ambos periodos (en 1974 la tasa de inflación fue del 23%, y en 1982 del 98.9%).

Especialmente durante 1981-1982 lo que se observa es una continua revisión de precios y tarifas públicas, afectando tales medidas a un número considerable de pro -

cesos productivos a través de por ejemplo, incrementos en los precios del petróleo y de la energía eléctrica entre otros , estableciendo de esa manera, cambios en la estructura de precios relativos.

Por otro lado, un efecto similar se produce con las modificaciones que se llevan a cabo en torno a la política tributaria, y esencialmente en cuanto a las modificaciones en las tasas de los impuestos indirectos; en 1974- por ejemplo , se llevan a cabo readecuaciones fiscales entre las que se destaca la modificación de la tasa del Impuesto sobre ingresos mercantiles ( ISIM ) al pasar del 3 % al 4 %, y en 1980, la introducción del Impuesto al valor agregado , contribuyendo tales medidas al incremento de la tasa inflacionaria que por esos años tiene lugar.

En cuanto al déficit público, resulta de cierta forma evidente que es el resultado de una política fiscal del Estado, cuya intención primordial es la de garantizar las condiciones propicias para el desenvolvimiento del proceso de acumulación del capital privado, además de cumplir su función de legitimación.

La política fiscal se presenta expansiva por el lado del gasto público, con el objetivo de incentivar la inversión privada al provocar aumentos en la demanda agregada; y por el lado de los ingresos, su posición es sumamen

te débil al sacrificar en gran medida los ingresos tributarios con la intención de apoyar el proceso de acumulación a través de una baja carga impositiva.

El resultado de todo lo anterior es que mientras el gasto público como proporción del PIB ascendió de un 24.7 % en 1971 al 59.5 % en 1982, los ingresos públicos totales pasaron de 18.7 % del PIB al 31.2 % durante los mismos años.

Se distingue además el tratamiento favorable al capital y en general una débil captación vía impuestos, expresándose ésto en la lenta evolución de la carga fiscal del gobierno federal que de ser 9.1 % del PIB en 1971, asciende al 16.9 % durante 1982.

El déficit fiscal en magnitudes cada vez mayores es a fin de cuentas el resultado del carácter que asume la relación Estado-economía, la cual se significa por la necesidad creciente del gasto público que arrastre al resto del sistema, pero que exige además condiciones favorables para el sector privado en cuanto a precios relativos, generación de divisas en apoyo a la acumulación privada, y un sistema tributario también favorable a aquélla.

La evolución del déficit del sector público es un claro testimonio de ésta política, así de ser del 1.8 % respecto al PIB en 1970, llega a su máximo nivel durante-

el ciclo 1970-1976 en éste último año cuando asciende al 10.1 %, para descender posteriormente como resultado de una política económica austera, y alcanzar al finalizar el período 1977-1982 un nivel de 18.7 % respecto al PIB, superior en casi lo doble al máximo experimentado durante 1976.

En la medida en que los ingresos propios se revelan completamente insuficientes para financiar el creciente gasto, el Estado recurre al endeudamiento tanto interno como externo, cobrando particular importancia éste último durante el período 1977-1982.

Como consecuencia de ello, el financiamiento deficitario se ha erigido en un factor que cíclicamente agudiza el desequilibrio de las finanzas públicas, impidiendo de tal manera la consecución de un proceso de crecimiento sostenido, en tanto que no se modifique de manera sustancial la política de los ingresos públicos.

El acudir a recursos del exterior para financiar el déficit público lejos de convertirse en un factor que beneficie la actividad económica, se impone como un obstáculo y creciente carga para el mismo gasto público, que mediante el pago de crecientes montos para cubrir el servicio de la deuda ve asfixiada su expansión misma, lo que se expresa muy notablemente durante el año de 1982 - cuando el servicio de la deuda absorbe alrededor del --

40 % del gasto público.

La estrategia de endeudamiento externo por parte del Estado, adquiere además importancia sustancial en la explicación de las características del desequilibrio externo que se desarrolla durante el período 1977-1982, dado que la balanza factorial progresivamente comienza a cobrar cierta autonomía, producto de la creciente salida de divisas que se presenta a través de la dinámica que cobra el pago de intereses de la deuda contraída por el sector público.

De ésta forma la estrategia de endeudamiento con el exterior, contribuye al agudizamiento del desequilibrio externo de la economía mexicana, sin dejar por ello de reconocer que en última instancia los desequilibrios en la balanza comercial, son el resultado de la estructura de la economía mexicana, la cual demanda en etapas de auge una gran cantidad de bienes de capital e intermedios avanzados, importaciones cuya elasticidad-ingreso es superior a la unidad, y exporta esencialmente productos primarios-cuya elasticidad-precio es muy baja.

Sin embargo es evidente que durante el período que se inicia a partir de 1977 la dinámica jugada por la balanza factorial determinó el carácter financiero de la crisis del sector externo en el año de 1982.

Durante los años setenta se observa un persistente crecimiento en el endeudamiento público neto tanto a largo como a corto plazo, pues de 445 millones de dólares en 1970 se eleva a 4,348 millones en 1975, lo que da cierta idea del papel que jugaría su dinámica a partir de 1977, ante la explotación de los recursos petroleros.

La estrategia de crecimiento a partir de 1977 requería de un fuerte endeudamiento del Estado con el exterior ante la mencionada estructura de los ingresos, y este hecho repercutió en la creciente importancia del déficit de la balanza factorial para la explicación del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La dinámica del déficit en cuenta corriente es clara en este sentido, ya que su composición se vio modificada a partir de 1977, pues mientras que el déficit de la balanza comercial es de 887.3 millones de dólares, el correspondiente a la balanza de factores es de 1,932.6 millones, esto es, la participación de ésta última dentro del déficit de ambas es casi del 70 %.

Tal proporción se conserva a lo largo de este segundo período, y en 1982 se hace patente el resultado de la estrategia estatal de contraer deuda externa, pues debido a la implementación de una política contraccionista tanto la balanza comercial como la de servicios registran super

ávit de 6,876.1 y 597.2 millones de dólares respectivamente, sin embargo, la balanza factorial registra un déficit de 10,157 millones de dólares que explica enteramente el déficit de 2,684.5 millones de dólares que registra la cuenta corriente.

Asimismo el déficit creciente en la balanza de factores se explica preponderantemente por el pago de intereses de la deuda contraída por el sector público.

Una característica esencial en torno a la política económica implementada al final de cada ciclo, es que ésta ha tenido como centro estratégico la instrumentación de medidas de corte restrictivo, enfocadas a contraer la demanda agregada y por lo tanto la actividad económica, tratando de esa manera de reducir los niveles de inflación, del desequilibrio externo y del desequilibrio de las finanzas públicas.

Cabe apuntar que la puesta en marcha de una política de este tipo, no hace sino actuar sobre las manifestaciones de los desequilibrios macroeconómicos señalados sin llegar a las verdaderas causas que los originan, por lo que al emprenderse de nueva cuenta la marcha ascendente de la economía tarde o temprano vuelven a presentarse, y adquieren dimensiones cada vez mayores, en virtud de que los requerimientos para la acumulación son igualmente de mayor magnitud.

El Estado ante el estancamiento del proceso de sustitución de importaciones industriales, si bien logra reactivar la economía, le imprime a tal dinamismo un carácter cíclico en gran medida debido a las características que asume la política fiscal implementada. La duración del período cíclico dependerá por lo tanto de las decisiones que el Estado tome, teniendo como referencia los niveles de déficit externo y público.

En la medida en que el Estado evita medidas que contribuyen a financiar su gasto con recursos propios, dalgular al financiamiento deficitario que se convierte en un obstáculo, que cíclicamente por la vía del pago de intereses, asfixia la expansión misma del gasto.

Asimismo se ha visto que la política de endeudamiento por parte del sector público, ha influido decisivamente en el comportamiento del desequilibrio externo durante la expansión del período 1977-1982.

Lo que parece claro, por lo tanto, es que el crecimiento de la actividad económica ante la presencia de los tradicionales desequilibrios macroeconómicos que presenta la economía mexicana, tiene límites bien definidos.

La obtención de altos niveles de crecimiento mediante el incremento del gasto público, siempre se verá frenada por la aparición recurrente de aquellos fenómenos, -

ante la ausencia de un proceso de sustitución de las importaciones industriales necesarias para el crecimiento económico.

Una política de shock de la demanda agregada, no hace sino golpear la actividad económica, permitiendo de esa forma :1) que la inflación disminuya, 2) que por la vía de la disminución de importaciones más que el incremento de las exportaciones, el déficit en la cuenta comercial se vea aliviado, y 3) en virtud de una política de saneamiento de las finanzas públicas, el déficit fiscal experimente cierta disminución.

Sin embargo tal política como se mencionó, no elimina las causas originarias de los fenómenos señalados, los que resurgen al repuntar la actividad económica, y al hacerlo con mayor fuerza, la tradicional receta de frenar el crecimiento de la economía para resolver los desequilibrios básicos, debe aplicarse con mayor rigor.

A fin de evitar que la intervención estatal se vea cíclicamente determinada por el financiamiento deficitario, es necesaria una profunda reforma fiscal que no solamente provea de un mayor monto de ingresos propios para el financiamiento del gasto público, sino que permita evitar también que el endeudamiento externo se convierta de nueva cuenta en un pilar básico para el crecimiento, dados sus conocidos efectos nocivos sobre el desequilibrio-exterior.

En líneas muy generales, se ha destacado la imposibilidad de un crecimiento sostenido bajo la intervención estatal fincada en una política fiscal como la implementada durante el período 1970-1982, y en el marco del estancamiento del proceso de sustitución de importaciones.

El panorama futuro de la economía dada esta situación, parece ser la de un estancamiento acompañado del control de importaciones, dada la dinámica generada por el pago del servicio de la deuda, que se ha convertido en un factor central en el comportamiento del desequilibrio externo.

## NOTAS DEL CAPITULO 1

El cuadro 1 recoge datos en las primeras 6 columnas obtenidas a través de los cálculos del Banco de México de la serie Producto Interno Bruto y Gasto. Cuadernos 1960-1977 y 1970-1978, Cuya base es 1960. Las últimas 6 columnas están basadas en los nuevos cálculos del Sistema de Cuentas Nacionales de México publicados por SEF

1. Boltuínik Julio y Hernández Laos Enrique "Origen de la crisis industrial: El agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones. Un Análisis preliminar" en desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, Serie - Lecturas N° 39 del Fondo de Cultura Económica comp. --- Rolando Cerdera 1981. Cuadros 1 y 2 pp. 460 y 461.

2. Para una explicación más amplia de éste proceso ver Economía Mexicana número 3 CIDE "La evolución reciente y las perspectivas de la economía mexicana", 1981

3. Una explicación detallada acerca de las características que reviste éste intento estatal por impulsar al sector de bienes de capital se hallará en Ayala, José, Garrido Luis y Villa Francisco Javier. "El complejo Productivo Estatal: Elementos para un diagnóstico" en Economía Informa número 108, Julio de 1983 Facultad de Economía UNAM

4. Ros Jaime y Casar José I. "Reflexiones sobre el proceso de industrialización en México", mimeo.

## NOTAS DEL CAPITULO 2

1. Tomado de Casar José I. et al, "La Devaluación de -- 1976" en Economía Mexicana número 1 1979 CIDE.
2. Los fundamentos teóricos están esencialmente ligados' a la teoría Kaleckiana, ver Kalecki, Michal "Costos y Precios" en Ensayos Escogidos sobre Dinámica de la Economía Capitalista 1933-1970, FCE México 1977.  
Por otro lado la aplicación sobre éstas bases al comportamiento de corto plazo de los precios en el - sector manufacturero en México se llevó a cabo por -- Casar José I., et al. en "La hipótesis del precio normal y su aplicación al sector manufacturero" contenido en Economía Mexicana número 1. CIDE, 1979.
3. Casar José I. Op. Cit. pp. 121.
4. Blanco, José "Génesis y Desarrollo de la Crisis en México, 1962-1979" en Investigación Económica número - 150 Octubre-Diciembre de 1979, Facultad de Economía, UNAM pp. 56-58.
5. Para una revisión con detalle del conflicto Estado-emprearios véase Tello, Carlos "La Política Económica" en México, 1970-1976" S. XXI, 1980, pp. 44.
6. Casar José I. "La Devaluación ..." pp. 32.
7. Casar José I. Op. Cit. p. 32.
8. Departamento de Economía Mexicana del CIDE "La evolución reciente y las perspectivas de la economía mexicana" en Revista Economía Mexicana número 3. CIDE, 1981.
9. Para mayor detalle de los efectos sobre los precios - de productos elaborados y productos no elaborados de la implantación del IVA consultar: Departamento de Economía Mexicana del CIDE Op. Cit. cuadro 7 pp. 15.
10. Op. Cit. pp. 15.
11. Departamento de Economía Mexicana del CIDE "Evolución reciente y perspectiva de la economía mexicana" en Revista Economía Mexicana número 4, CIDE 1982 pp. 14.

12. Departamento de Economía Mexicana del CIDE "Evolución reciente y perspectivas de la economía mexicana" en - Revista Economía Mexicana número 5, CIDE 1983.

## NOTAS CAPITULO 3

1. Véase Altvater Elmar "Notas sobre algunos problemas - del intervencionismo de Estado" en "El Estado en el - Capitalismo contemporáneo" comp. por Sonntag Heins - Rudolf y Valecillos Héctor, S XXI, 1982.
2. Véase Cordera Campos Rolando "Estado y economía: apuntes para un marco de referencia" en Panorama y perspectivas de la economía mexicana comp. Nora Lustig Ed El Colegio de México, 1980 pp. 446.
3. Ibidem, pp. 447.
4. Ibidem, pp. 450.
5. Véase Blas Ruiz Rodrigo "Los desequilibrios estructurales de la economía mexicana y la devaluación de -- 1976" Tesis de licenciatura, Facultad de Economía, - UNAM, 1979 pp. 22.
6. Véase Quijano José Manuel "México: Estado y Banca Privada" ENSAYOS, Colección economía número 3, CIDE, 1981, pp. 140-141 Cuadro 2
7. Véase Ruiz Durán Clemente "Crisis y Estado: Reflexiones sobre el desarrollo económico" en Revista Economía Informa n° 111, Dic. de 83, UNAM pp. 24-25.
8. Tello Carlos, Cp. Cit. pp. 199-200.
9. Méndez Villarreal Sofia "Perspectivas de la economía mexicana" en Revista El Trimestre Económico número - 197, Enero-Marzo de 1983, FCE, pp. 386-387.
10. Véase Bitrán Daniel "Rangos sobresalientes de la economía y de la política económica de México en el umbral de los años ochenta" en Revista El Trimestre Económico número 197, FCE, 1983, pp. 75.
11. Hernández Puentes Estela Aurora, "Financiamiento del déficit público en México" Tesis de licenciatura Facultad de Economía, UNAM, 1985.
12. Aguilera Manuel, "La crisis mexicana: Un ensayo de interpretación económica y financiera" en revista Investigación Económica número 169, Julio-Septiembre de 1984, pp. 245.

13. Hernández Fuentes Estela Aurora, Op. Cit., pp. 55.
14. Aguilera Manuel, Op. Cit., pp. 245.
15. Retchkiman K. Benjamín "Política Fiscal Mexicana", - UNAM, pp. 130-136.
16. Tello Carlos, Op. Cit., pp. 201.
17. Hernández Fuentes Estela Aurora, Op. Cit. pp. 34-35.
18. Aguilera Manuel, Op. Cit., pp. 240-243.
19. Retchkiman K. Benjamín, Op. Cit., pp. 137-138.
20. Para ver en detalle las medidas propuestas por el autor ver Kaldor Nicholas "Las reformas al sistema fiscal en México" en La economía mexicana II. política y desarrollo" serie Lecturas nº 4 Vol. 2, FCE comp. Leopoldo Solís.
21. Hernández Fuentes Estela Aurora, Op. Cit., pp. 87-91.
22. Hernández Fuentes Estela Aurora, Op. Cit., pp. 98-99.
23. Hernández Fuentes Estela Aurora, Op. Cit., p. 105.

## NOTAS CAPITULO 4

1. Para un desarrollo más completo de este punto véase - Casar José I. "Ciclos económicos en la industria y - sustitución de importaciones 1950-1980" en Revista Economía Mexicana número 4, 1982, CIDE, p. 78.
2. Ibidem. p. 78.
3. Véase Dehesa Dávila Mario "Comercio Exterior y Deuda' Externa" en Economía Mexicana n° 5 CIDE, 1983, p. 116.
4. Ibidem. pp. 77-97.
5. Ver "Evolución reciente y perspectivas de la economía mexicana en Economía Mexicana n° 3 CIDE, 1981.
6. Ver Villarreal René. "El petróleo y el comercio exterior en el contexto de la política económica de México" en El sistema económico mexicano comp. Héctor González M., PREMIA Editora, 1982.
7. Villarreal René "El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975) Un enfoque estructuralista" FCE, 1981, p. 8.
8. Carlos Tello, Op. Cit., p. 28.
9. Villarreal, René "El desequilibrio ....", pp. 100-102.
10. Ibidem, p. 114.
11. Green Rosario "Estado y banca transnacional en México" Editorial Nueva Imagen, 1981, pp. 21-22.
12. Aguilera, Manuel Op. Cit., p. 237.
13. Ibidem., pp. 239-240.
14. Dehesa Dávila Mario, "Comercio exterior y deuda externa" en Economía Mexicana n° 5 CIDE 1983, p. 114.
15. Ibidem, p. 117, y para un mayor detalle del proceso de endeudamiento del sector privado véase Quijano -- José Manuel "México: Estado y banca privada" CIDE, Colección ensayos, 1981.

**BIBLIOGRAFIA**

- 1.- Aguilera, Manuel, "La crisis mexicana: Un ensayo de interpretación económica y financiera", en Investigación Económica, Núm. 169, UNAM, jul-sep, 1984.
- 2.- Alcalá Ferreira, Macedonio, "Evolución de la producción y la inversión: 1978-1983", en Economía Informa, Núm. 117, UNAM; junio, 1984.
- 3.- Alvater, Elmar, "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado", en El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, Comp. Sonntag Heins Rudolf y Vallecillos Héctor, Ed. S XXI Editores, 4a. edición, México, 1982.
- 4.- Aniza Puente, Santiago, "Diversas interpretaciones de la inflación en México: Apuntes", en Economía Informa, Núm. 99, UNAM, nov-dic, 1982.
- 5.- Ayala, Jose; et. al., "El complejo productivo estatal: elementos para un diagnóstico", en Economía Informa, Núm. 106, UNAM, julio, 1983.
- 6.- Ayala, Jose, "Límites y contradicciones del intervencionismo estatal", en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, comp. Cordera Rolando, Ed. FCE, 1a. edición, México, 1981.

- 7.- Banco de México, "Estadísticas históricas de la balanza de pagos", Cuaderno 1970-1978.
- 8.- Banco de México, Informes Anuales, Varios años.
- 9.- Bitrán, Daniel, "Rasgos sobresalientes de la economía y política económica de México en el umbral de -- los años ochenta", en El Trimestre Económico, Ed. FCE, Núm. 197, ene-mar, 1983.
- 10.- Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, "Origen - de la crisis industrial; El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar", en Desarrollo y Crisis de la Economía - Mexicana, comp. Cordera Rolando, Ed. FCE, la. edición, México, 1981.
- 11.- Blanco, Jose, "Genesis y desarrollo de la crisis en - México, 1962-1979", en Investigación Económica, -- Núm. 150, UNAM, oct-dic, 1979.
- 12.- Blas Ruiz, Rodrigo, "Los desequilibrios estructurales de la economía mexicana y la devaluación de 1976", en Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, - UNAM, 1979.
- 13.- Calzada Falcon, Fernando, "apuntes para una crítica de la política económica en México: 1970-1983", en Investigación Económica, Núm. 165, UNAM, jul-sep, -

1983.

- 14.- Casar, Jose I., "Ciclos económicos en la industria y -  
sustitución de importaciones;1950-1980", en Econo  
mía Mexicana, Núm. 4, CIDE, 1982.
- 15.- Casar, Jose I. y Ros, Jaime, "Comercio exterior y acu  
mulación de capital en un proceso de sustitución-  
de importaciones", en Investigación Económica, --  
Núm. 167, UNAM, ene-mar, 1984.
- 16.- Casar, Jose I., et. al., "La devaluación de 1976", en  
Economía Mexicana, Núm. 1, CIDE, 1979.
- 17.- Casar, Jose I., et. al., "La hipótesis de precios nor  
males y su aplicación al sector manufacturero", -  
en Economía Mexicana, Núm. 6, CIDE, 1984.
- 18.- CIDE, "evaluación reciente y perspectivas de la econo  
mía mexicana", Números 1 al 5, años 1979-1983.
- 19.- Cordera Campos, Rolando, "Estado y economía:Apuntes pa  
ra un marco de referencia", en Panorama y Perspec  
tivas de la Economía Mexicana, comp. Lustig Nora,  
Ed. Colegio de México, México, 1980.
- 20.- Dehesa Dávila, mario, "Comercio interior y deuda exter  
na", en Economía Mexicana, Núm. 5, CIDE, 1983.
- 21.- Balwell, John y Singh Ajit, "¿ Se encuentra sobrecalen

- tada la economía mexicana? Una análisis de los -  
 problemas de política económica a corto y media-  
 no plazo", en Economía Mexicana, Núm. 3, CIDE, -  
 1981.
- 22.- Fernandez Santisteban, Jose Luis, "Causas y perspecti-  
 vas de la deuda externa en México", en Economía-  
 Mexicana, Núm. 6, CIDE, 1984.
- 23.- Fitzgerald, E.V.K., "La política de estabilización en-  
 México. El déficit fiscal y el equilibrio macroe-  
 conómico de 1960 a 1977", en Investigación Econó-  
 mica, Núm. 144, UNAM, abril-junio, 1978.
- 24.- Gil Díaz, Francisco, "Algunos aspectos relevantes so-  
 bre el marco de la política fiscal en México", -  
 en El Sistema Económico Mexicano, comp. Gonzalez  
 M. Héctor E., Ed. Premia Editora, la. edición, -  
 México, 1982.
- 25.- Green, Rosario, "Estado y banca transnacional en Méxi-  
 co ", Ed. Nueva Imagen, la. edición, México, ---  
 1981.
- 26.- Gribomont, C. y Rimez, M., "La política económica del  
 gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): Un pri-  
 mer ensayo de interpretación", en El Trimestre -  
 Económico, Núm. 176, FCE, oct-dic, 1977.

- 27.- Hernandez Fuentes, Estela Aurora, "Financiamiento del déficit público en México 1970-1982", en Tesis - Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, México, 1985.
- 28.- Kaldor, Nicholas, "Las reformas al sistema fiscal en México", en La Economía Mexicana, comp. Solís -- Leopoldo, Ed. FCE, 2a. edición, México, 1978.
- 29.- Martínez, Ifigenia, "México, la economía mundial y la soberanía nacional", en Investigación Económica, Núm. 167, UNAM, Ene- Mar, 1984.
- 30.- Nacional Financiera S.A., La economía mexicana en cifras, 1981.
- 31.- Quijano, Jose Manuel, "México: Estado y banca privada", en ensayos, Núm. 3, CIDE, 2a. edición, México, -- 1982.
- 32.- Retchkiman K., Benjamin, "política fiscal mexicana", UNAM, 1a. edición, México, 1979.
- 33.- Ros, Jaime, "Inflación: La experiencia de la década de los setentas", en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, comp. Cordera Rolando, Ed. FCE, 1a. edición, México, 1981.

- 34.- Ruiz Duran, Clemente, "Crisis y Estado: Reflexiones sobre el desarrollo económico", en Economía Informa, Núm. 111, UNAM, diciembre, 1983.
- 35.- Ruiz, Pablo, "Desequilibrio externo y política económica en los sistemas", en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, comp. Cordera Rolando, Ed. FCE, 1a. edición, México, 1981.
- 36.- Secretaria de Programación y Presupuesto, Informes presidenciales de 1981 y 1984, Anexos de Política Económica.
- 37.- Schatan, Claudia, "Efectos de la liberalización del comercio exterior en México", en Economía Mexicana, Núm. 3, CIDE, México, 1981.
- 38.- Tello, Carlos, "La política económica en México 1970-1976", Ed. S. XXI Editores, 4a. edición, México, 1980.
- 39.- Villarreal, Rene, "El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975). Un enfoque estructuralista", Ed. FCE, 2a. edición, México, 1981.

- 40.- Villarreal, Rene, "El petróleo y el comercio exterior en el contexto de la política económica de México", en El Sistema Económico Mexicano, comp. --- Gonzalez M. Héctor E., Ed. Premia Editora, la. - edición, México, 1982.