

103



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Economía

**EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN LA ECONOMIA
MEXICANA EN EL PERIODO 1970 - 1980.**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P r e s e n t a :

Audomaro José Ramón Pedro Lastra Lastra

México, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION.

CAPITULO I

ASPECTOS TEORICOS EN RELACION AL ESTADO

- 1.- Políticas y Objetivos.
- 2.- Crisis e Intervencionismo en la Deécada de los Setentas.

CAPITULO II

CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA
1970-1980

- 1.- Los Cambios en la Estructura Productiva.
- 2.- Naturaleza y Carácter Intervencionista del Estado.

CAPITULO III

POLITICA DE GASTO E INVERSION PUBLICA

- 1.- El Marco de Análisis.
- 2.- Tendencias del Gasto Público antes de 1970.
- 3.- La Política de Gasto Público en 1970-77.
 - 3.1 El Periodo 1971-74.
 - 3.2 Los Objetivos de la Redistribución en el Corto Plazo.
 - 3.3 El Gasto Público y el Comportamiento Agregado de Precios e Ingresos en la Coyuntura 1971-74 y 1975-77.

- 4.- Apéndice: Comportamiento de la Inversión y del Gasto Público en 1970-1980.

CAPITULO IV

LA POLÍTICA TRIBUTARIA 1970-80

- 1.- Características del Sistema Impositivo en México.
- 2.- La Política Tributaria 1970-77.
 - 2.1 Impuestos Indirectos.
 - 2.2 Política Tributaria y Comercio Exterior.
- 3.- La Política Tributaria, 1978-80.

CAPITULO V

LA POLITICA MONETARIA EN EL PERIODO 1970-80

- 1.- El Marco de la Política Monetaria.
- 2.- La Política Monetaria 1970-73.
- 3.- Dolarización, Devaluación y Ajuste Posdevaluatorio.
- 4.- La Recuperación y la Política Monetaria.

CONCLUSIONES

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

Durante la década de los setenta la temática y las discusiones sobre las múltiples y diversas características asumidas por la intervención del Estado en la economía han alcanzado un desarrollo inesperado. En el ámbito latinoamericano y en particular en el caso de México, las viejas discusiones entre "estructuralistas" y "monetaristas" le han cedido el paso a otras interpretaciones que han centrado su objeto de estudio no tanto en la conveniencia de aplicar tal o cual estrategia de política económica, sino más bien en la naturaleza y el carácter que asume el "sujeto" privilegiado en la determinación de estrategias, alternativas y objetivos de política; el Estado.

Tal cambio de actitudes ante el objeto de estudio, pensamos, obedece entre otras causas, al cambio en la situación económica internacional y su influencia, aunque de manera asimétrica, sobre la economía interna, y por otra parte, a la crisis del régimen de acumulación predominante en la década anterior. Es bajo el perfil de esta tendencia observada durante la década de los setenta, que la intervención del Estado en la economía adquiere otras dimensiones, modificando de esta manera sus prácticas y reacciones tradicionales. Es en este sentido que los debates acostumbrados entre monetaristas y estructuralistas de cómo lograr y conciliar

el equilibrio interno con el externo, manteniendo la estabilidad en las condiciones del crecimiento, han sido rebasados, dado que los cambios. aquí anotados, han significado modificaciones profundas tanto en las condiciones estructurales del desarrollo y de reproducción de la economía, como en sus mecanismos de intervención y regulación. Asimismo nos parece conveniente subrayar que el origen de estos cambios estructurales está en una crisis prolongada en la estructura productiva y en las relaciones comerciales y financieras con el exterior. Consideramos que la crisis mundial capitalista ha modificado los parámetros de largo plazo que determinaron la inserción de la economía mexicana en el mercado mundial en la década anterior.

Es en el marco de este conjunto de factores que se inscribe el presente trabajo. Nuestro objetivo es presentar un análisis detallado del intervencionismo estatal en la economía, en un periodo decisivo de la historia económica reciente, caracterizado por la crisis y el cambio de las bases estructurales del crecimiento de la economía mexicana tanto internas como externas. La hipótesis subyacente a lo largo del trabajo es que el creciente intervencionismo en la economía logrado a través de las distintas políticas económicas de ajuste y materializado en su creciente influencia sobre la expansión, ritmos y características del crecimiento económico, así como en su orientación y perfil, ha encontra-

do límites objetivos para garantizar condiciones estables en la reproducción bajo las nuevas condiciones económicas.

Los límites a los que nos referimos son producto de la conjugación e interrelación de dos fenómenos complejos: la crisis en la estructura productiva y los efectos que origina la política económica de control y regulación. En un primer momento, la crisis económica se proyecta como la instancia reguladora de las prácticas y políticas estatales, seguida después de políticas de regulación y manejo de la demanda que por sus características propias, proyectan a su vez nuevos desequilibrios al conjunto de la actividad económica. Tanto en el manejo de la política económica con fines compensatorios (1970-77) como en aquel en que se le asigna el papel de dinamizadora del ciclo (1978-1980), lo que podemos constatar es un mayor deterioro de la regulación macroeconómica -incremento del déficit público, del déficit corriente externo, del endeudamiento externo- a la par con una profundización de la crisis de la estructura productiva.

Analizada desde una perspectiva de largo plazo, nosotros afirmamos que la permanencia de esta problemática a lo largo de la década de los setenta, de crisis de la estructura productiva y de deterioro de la regulación macroeconómica, es producto de la incapacidad de las políticas expansivas y contractivas para corregir los desequilibrios estructurales

internos -productivos y distributivos- y enfrentar los cambios cíclicos a nivel mundial.

Más arriba hemos hecho mención de la crisis y de las bases estructurales del crecimiento de la economía mexicana. Sus manifestaciones más claras, son las siguientes:

1) La pérdida de dinamismo de los sectores productivos en el conjunto de la actividad económica. Esta pérdida de dinamismo estuvo determinada por la crisis del sector agropecuario y las ramas manufactureras productoras de bienes industrializados de consumo básico. Las manifestaciones más elocuentes de esta contracción prolongada han sido la permanencia y el incremento de la tasa de subempleo crónico que padece la economía; la disminución relativa de la tasa de absorción del empleo en la industria manufacturera; su influencia decisiva en la inflación reptante experimentada por la economía en la década; la contribución al incremento en el déficit externo corriente; su influencia en la desarticulación intrasectorial de la estructura productiva y en el desarrollo de una estructura oligopólica industrial en la producción alimentaria.

2) La incapacidad del sector manufacturero para generar divisas que garanticen su proceso de reproducción ampliada y de acumulación. Esta situación originó que la expansión de la

inversión pública industrial, generara un desequilibrio comercial creciente. Las consecuencias más notables de esta incapacidad para generar divisas han sido la crisis financiera del sector externo, de las finanzas públicas en su componente externo y en menor medida una crisis de liquidez de sectores y empresas pertenecientes al ámbito del capital privado.

El financiamiento de la acumulación que demandó la reconversión productiva en el sector manufacturero y la modernización de las ramas más dinámicas así como las ramas asociadas al sector paraestatal, inscrito en las fronteras de una crisis persistente del déficit externo corriente, sentó las bases de una crisis financiera que penetró no sólo los circuitos tradicionales de la cuenta de capital, sino el sector financiero y no pocas empresas.

3) La crisis del comercio y del sistema monetario internacional afectó de manera significativa las relaciones de la economía mexicana con el exterior. Dicha crisis se ha manifestado a lo largo de la década en el deterioro de los términos de intercambio, la incapacidad del sistema multilateral de intermediación financiera para proporcionar los flujos de capital que la crisis del déficit externo demandaba y el incremento en el costo y la disminución en la amplitud de los plazos para el pago de la deuda.

Ante la crisis prolongada en el déficit externo corriente por el comportamiento del sector manufacturero y la crisis de las balanzas compensatorias (agricultura, turismo) y servicios por transformación, el ajuste de la cuenta de capital se hizo cada vez más crítica. La crisis de las monedas nacionales y desencadenamiento de un movimiento especulativo a nivel mundial, sólo coadyuvaron al agravamiento de las crisis del sector externo de la economía mexicana. En términos generales y tomando en cuenta tanto los factores internos como los externos, podríamos hablar de la crisis del modelo de inserción de la economía mexicana a la economía mundial.

En relación a los cambios en las bases estructurales del crecimiento, los siguientes fueron los más significativos:

- 1) Al nivel de la estructura productiva, presenciamos un cambio significativo en la participación sectorial en la generación del producto interno bruto y en el sector manufacturero. En este último presenciamos un incremento en la participación de las ramas productoras de bienes intermedios y de capital, en detrimento de las ramas productoras de bienes de consumo, en especial de consumo básico.

Este cambio en la estructura fue acompañado por un cambio en la estructura y composición de la inversión realizada.

Asimismo estos cambios implicaron una variante en la dinámica y composición de las importaciones. El incremento en las importaciones estuvo dirigido a la ampliación y modernización de las nuevas ramas dinámicas.

2) El complejo desarrollo del sistema bancario-financiero. El paso de un sistema bancario especializado a uno de banca múltiple, implicó un crecimiento inusitado del complejo bancario y una mayor centralización del capital financiero.

Su influencia a través de la conformación de grandes y poderosos grupos financieros en ramas decisivas de la economía implicó un grado considerable de influencia sobre la política económica. Entre ellas podemos mencionar la liberación del mercado financiero interno a través de la política de tasas de interés, el establecimiento de una política de apertura de depósitos en dólares y una mayor diversificación de instrumentos financieros.

Sin embargo, el poderío y la influencia de los grupos financieros y la adopción de las políticas mencionadas, influyeron en forma decisiva en el comportamiento de la cuenta de capital con el exterior. La dolarización, la desintermediación y el movimiento neto en los flujos de capital en el exterior no sólo implicaron una mayor inestabilidad en el de

teriorado sector externo, sino que hicieron perder el control a las autoridades monetarias, de la gestión monetaria.

3) Por último tenemos la conjugación del deterioro en el sistema tributario, la crisis financiera del sector paraestatal y la política expansiva de la inversión y el gasto público.

El deterioro del sistema tributario ha consistido en el cambio de un sistema basado en las fuentes tributarias directas, al apoyado en las fuentes tributarias indirectas y en los financiamientos. Este cambio se dió particularmente en la segunda mitad de la década y estuvo apoyado en el incremento de los impuestos a la exportación petrolera y en la disminución del impuesto sobre la renta dentro de los ingresos corrientes. A la par con esto observamos durante la década un incremento considerable de las fuentes financieras en el financiamiento del gasto.

El deterioro y el recambio en el sistema tributario, dado en condiciones inflacionarias, contribuyó de manera notable en la redistribución del ingreso en favor de las ganancias.

En relación con la disminución de la capacidad financiera y el incremento en el gasto y la inversión pública, mencionaremos no tanto los niveles alcanzados por el déficit públi-

co, sino sobre todo el del papel dinamizador desempeñado por el intervencionismo estatal en la economía.

La política de inversión y gasto público durante la década fué diferente en las dos coyunturas vividas por la economía. La primera que abarca de 1970 a 1977, estuvo orientada a corregir los efectos más negativos de la estructura distributiva, sin modificar en forma definitiva su composición y estructura. En términos generales, el cambio de objetivos en la política de gasto e inversión pública en este periodo fué el acento puesto en el consumo social. Sin embargo, podemos concluir que el comportamiento del gasto fué procíclico, no tanto por su comportamiento en relación con el conjunto de la actividad económica, sino en el sentido de no modificar su estructura y composición ni su papel complementario en relación con la inversión privada. Hay que hacer notar que el incremento en el gasto en estos años fué mayor al registrado por la inversión privada.

Por el contrario en el periodo excesivo de 1978-80, la política de gasto e inversión pública experimentó cambios sensibles. Los más notables y significativos fueron los siguientes: 1) la alteración en la composición de la formación bruta de capital total durante el ciclo expansivo, y 2) su influencia determinante en la ampliación de la capacidad productiva en la industria en general y en la manufactura en parti-

cular. De esta manera si bien se reforzó la influencia estatal en la economía, lo más importante resulta ser la decisiva influencia que adquirió el Estado en la estructura inter-industrial al participar de manera decisiva en las principales ramas de bienes intermedios y de capital.

En conjunto estos son los elementos más significativos en la evolución económica del país en la década de los setenta. En el presente trabajo se analizan en detalle la compleja interrelación de estos fenómenos y las prácticas estatales al respecto.

* La estructura general del trabajo se desarrolla de la siguiente manera: en el primer capítulo se presenta una panorámica general de las bases teórico-analíticas en la que se sustenta la intervención del Estado en la economía, así como el desarrollo propio del capitalismo. En el capítulo II presentamos los rasgos estructurales más sobresalientes que caracterizaron la evolución de la economía mexicana durante 1970-1980. Después, en el capítulo III, abordamos los que a nuestra consideración son los aspectos más destacables de la política de gasto e inversión pública. En un capítulo posterior, el IV, hacemos un análisis detallado del sistema y la política tributaria. En el capítulo V presentamos el examen de la política monetaria. En una última sección destacamos

las conclusiones que nos parecieron más pertinentes para con
tinuar el examen, hoy decisivo, del papel del Estado en la
economía y la sociedad mexicana.*

ASPECTOS TEORICOS EN RELACION AL ESTADO.

Bajo cualquier perspectiva, pero sobre todo si ésta es inherente al campo de las relaciones económicas, el análisis del Estado y sus múltiples prácticas, resulta imprescindible. Ningún proceso de cambio, sea éste, económico, social o político, es posible ser entendido, si en él no se examina con cierto grado de objetividad, el papel que desempeña el Estado. Las grandes crisis económicas y sus repuntes, así como los cambios políticos y sociales, definen y proyectan una práctica estatal. La historia del capitalismo que en forma bastante breve, podría resumirse, desde la formación del mercado interno -proceso en el que se definen y se sientan las bases del estado-nación-, pasando por las etapas tempranas de la industrialización, del desarrollo del comercio mundial y las desigualdades que éste genera, hasta los fenómenos complejos de la transición, está asociada y directamente influenciada por la naturaleza y el carácter que asume la práctica estatal.

En síntesis, podemos afirmar que resulta imposible el análisis de cualquier estructura económica, si prescindimos de la acción estatal tanto en la esfera propia y específica de las relaciones de producción^{1/} como en relación a las normas

^{1/} Definimos al conjunto de las relaciones de producción en un sentido preciso. Es el conjunto de relaciones resultantes de una estructura productiva que cuenta con un acervo de capital acumulado existente, y que se desarrolla a través de una muy específica división social del trabajo.

políticas y sociales involucradas en todo proceso de desarrollo. A la inversa, ninguna práctica política podrá ser evaluada en todo su contenido y significación, si desconocemos el marco económico predominante, en el momento en que dichas medidas son llevadas a la práctica.

Tanto la exclusión del análisis económico, como la de las relaciones políticas establecidas entre las clases resultan insuficientes. Su insuficiencia radica, desde nuestro punto de vista, en no considerar al Estado capitalista, como elemento constitutivo de las relaciones de producción y de las acciones políticas resultantes de la participación de los agentes antagónicos de la sociedad.

La articulación estructural del Estado en la sociedad capitalista, no significa únicamente el desarrollar mecanismos automáticos de regulación o superación de deficiencias, sino, sobre todo, el de ser uno de los canales estructurales del desarrollo de las relaciones antagónicas. Sin embargo, en el caso de la realización de funciones económicas -de producción, distribución, acumulación y consumo- se hace necesario cierto tipo de acciones estatales para que garanticen el proceso de desarrollo. Al conjunto específico de estas acciones, le denominaremos de aquí en adelante, intervencionismo estatal.

Aún cuando, la comprensión cabal del papel del Estado en

la economía, signifique el análisis interdependiente de las relaciones de producción y de las relaciones políticas, nuestro objetivo en éste y los demás capítulos, se limitará de manera específica a analizar el papel desempeñado por el Estado en la realización de funciones estrictamente económicas. El método elegido para llevar a cabo esta tarea, consistirá, en el exámen de los distintos mecanismos e instrumentos que, el Estado ha constituido, históricamente, ^{como} los medios más eficaces para realizar uno u otro tipo de intervencionismo.^{2/}

A este conjunto de mecanismos e instrumentos, que específica y determina los alcances de la capacidad de intervención económica del Estado, se le denomina de manera genérica, la política económica. Siguiendo nuestra exposición, es necesario subrayar, que para nosotros, la política económica es un subconjunto de la política en general. De aquí que, en términos generales, la política económica exprese siempre, la orientación y el sentido de la política del Estado capitalista en general.

^{2/} Retomamos aquí el punto de vista de Suzanne de Brunhoff para quien la formación de la actual política económica tiene su origen en los años treinta, a raíz del derrumbe económico de 1929. Es claro que el desarrollo histórico del capital, ha hecho variar en muchos sentidos, la acción del intervencionismo estatal. Estado y Capital, Edit. Villalar, 1978.

Sin embargo, en la práctica, la política económica se presenta en forma diversificada y diferenciada.³ Esta concreción de la política económica está en función de los objetivos económicos y sociales y de las relaciones de clase, subyacentes en toda estrategia de desarrollo. Así, tenemos un conjunto de políticas interdependientes entre sí; la política monetaria, la política de finanzas públicas; la política industrial, la política de precios, la política de comercio exterior y la política social (empleo, salarios y seguridad social).

Siguiendo esta misma perspectiva, podemos distinguir un subconjunto mucho más variado de instrumentos al interior de cada uno de estos "cuerpos" integrantes de la política económica. Las formas de su aplicación, así como su intensidad y duración, dependen del periodo y el espacio en que se ejecutan. Al proceder de este modo, tenemos el siguiente ordenamiento de políticas e instrumentos.

³ Las definiciones de la teoría económica convencional sólo se reducen al análisis de los usos alternativos de los diferentes mecanismos e instrumentos, y al efecto que tales usos generan. "La política económica trata de realizar un cierto número de fines generales que conducen a un conjunto de objetivos económicos definidos con mayor precisión. Los dirigentes (léase el Estado), intentando alcanzar estos objetivos, emplean diversos instrumentos y toman ciertas medidas". J. Linbergue, *Economic Policy in our Time*; citado por S. de Brunnhof Estado y Capital pág. 85, edit. Villalar, 1978. Asimismo véase A. Kirschen (comp.), "Política Económica Contemporánea" cap. I "Definiciones", pp. 15-38.- Oikos Tao Ediciones, Español 969.

POLITICA INDUSTRIAL: En este caso, la aplicación de determinadas acciones e instrumentos tienen como objetivo el aumento en la tasa de beneficio, así como la ampliación de la capacidad de financiamiento. Bajo el primer rubro podemos agrupar las siguientes acciones en relación a:

- Incentivos a la localización industrial
- Estímulos crediticios y fiscales a la implantación de nuevas industrias
- Incentivos fiscales a la ampliación de la inversión
- Política arancelaria
- Política de precios (bienes finales e intermedios)
- Política de empleo y salarios
- Política impositiva al ingreso y a las ganancias
- Planes de reestructuración sectorial.

En relación a la financiación, tenemos los siguientes instrumentos:

- Política crediticia
 - En relación a montos
 - En relación a tasas de interés
- Política cambiaria

POLITICA MONETARIA Y FINANCIERA: El objetivo general de esta política, es el mantenimiento de las condiciones generales de la reproducción y del crecimiento. Al igual que la anterior, su aplicación depende de circunstancias muy específicas. Sin embargo nos atreveríamos a decir que este conjunto de la política económica es el de mayor sensibilidad en relación al financiamiento de la economía. La forma de su manejo así como el alcance que se le infiere en un periodo determinado, son decisivos para medir el grado de intervencionismo y los cambios en la reproducción y el crecimiento.

En relación al mantenimiento de las condiciones de reproducción, la política monetario-financiera se ejerce a través de las siguientes acciones:

- Política de Regulación y Expansión de la Base Monetaria del Crédito
 - Tasa de encaje (disponibilidades de reservas obligatorias)
 - Financiamiento al sector público y privado
 - Política de tasas de interés
 - Política cambiaria y de comercio exterior
 - Política de financiamiento del déficit externo y de control sobre las reservas internacionales.
 - Política de endeudamiento externo
 - Política antiinflacionaria.

En relación a los objetivos del crecimiento, las prácticas intervencionistas más usuales en materia monetaria y financiera son:

- Política de financiamiento a la inversión
- Política de financiamiento a la exportación e importación
- Política de regulación, impulso y fomento a la banca
- Política de fomento financiero a sectores, áreas o regiones de escaso desarrollo
- Política de incentivo al ahorro financiero
- Política de gasto e inversión estatal.

POLITICA SOCIAL: Es ésta quizá una de las formas intervencionistas que tienen mayor relevancia social. La naturaleza y alcance de esta política definen en muchos sentidos el esquema de las alianzas políticas entre el Estado y las llamadas clases subalternas. Resulta evidente que la conformación de una determinada política social es el resultado de la lucha y participación entre los agentes antagónicos de la sociedad.

La política social tiene que ver fundamentalmente con el salario. Sin embargo, y como resultado del desarrollo histórico del capitalismo, el concepto actual del salario tiene

dos connotaciones: el salario individual y el salario social.

La primera de estas connotaciones -el salario individual- está relacionada directamente con el desarrollo de la estructura productiva. Es decir, ^{que} el salario nominal depende fundamentalmente, del volumen y ^{de} la composición de la ocupación. La segunda connotación del concepto salario tiene que ver fundamentalmente con el sistema de seguridad social y de vivienda, aún cuando a esta connotación estricta se le puedan agregar una gama amplia de servicios sociales urbanos, transportes y gastos para la calificación de la fuerza de trabajo. Si bien, ésta es la diferenciación analítica correcta que está detrás de la determinación histórica del salario, correremos el riesgo de la simplificación y plantearemos para los efectos del análisis de "las políticas" y los ^{de} instrumentos en torno a la política social, el enfoque de la distribución y la redistribución del ingreso.

Así, el conjunto de acciones e instrumentos utilizados más frecuentemente son:

-Política salarial

-Política impositiva

-Impuestos al ingreso

-Impuesto al consumo

- Composición y destino del gasto estatal
 - Transferencias al consumo
 - Al transporte, vivienda y servicios urbanos básicos
- Política de seguridad social
 - Sistema de capitalización
 - Sistema ampliado de transferencias

De esta forma y de manera esquemática y descriptiva, hemos presentado algunas de las prácticas económicas que el Estado utiliza corrientemente.

Sin embargo, las alternativas o interdependencias de estas políticas, así como las orientaciones que se les defina a cada una de ellas, tienen que ver fundamentalmente con la coyuntura histórica por la que atraviesa el proceso de desarrollo. En este sentido, estamos hablando de lo que comúnmente se denomina como estrategias o alternativas de política económica. Dichas estrategias o alternativas están en función tanto de la regularidad cíclica del proceso de desarrollo, como de la propia capacidad estatal para llevar a cabo determinadas acciones dentro de los límites del sistema de alianzas preestablecidos. Estas dos determinaciones estructurales no significan que el estado en un momento dado pueda tomar decisiones, que trasciendan estos límites. La heterogeneidad tanto de las clases propietarias -basada

en sus posibilidades de acumulación- como de las clases no -propietarias, le permite al Estado emprender acciones de reorganización a veces profundas, en el esquema de desarrollo. Es por ello que resulta tan decisivo el análisis conjunto de las alternativas de política económica, de sus objetivos, de los conflictos que ésta genera, así como de los resultados o soluciones que finalmente consagra la interacción de los agentes antagónicos involucrados en el proceso de desarrollo.

POLITICAS Y OBJETIVOS.

Las variantes que pueden surgir de las diversas combinaciones de políticas, están siempre sujetas a la condicionalidad de los objetivos que les fija la práctica estatal. Por otro lado la condicionalidad de los objetivos, es siempre y en todo lugar, función de las características que asume el propio proceso de acumulación y de la predominancia de tal o cual fracción de clase o alianza de clases, que conforman el bloque dominante. Aún cuando la conciliación de intereses y situaciones resulte compleja, la adopción de tal o cual política tiene como objetivo fundamental la estabilidad de las condiciones del crecimiento. Nosotros entendemos aquí el término ^{de} estabilidad no como el control de determinadas variables macroeconómicas,

sino como la recuperación de la capacidad productiva en términos de inversión, empleo, producción y consumo. El restablecimiento de las condiciones de crecimiento, está directamente relacionado con el carácter cíclico que asume el mismo proceso de crecimiento. Es en relación con la naturaleza y las características que toma el proceso cíclico, que la política económica estatal ha ido conformándose y simultáneamente estableciendo con cierto rigor los objetivos del crecimiento. Nosotros no partimos del supuesto que la crisis económica del mundo capitalista, deriva de la ausencia de proposiciones analíticas provenientes de la teoría económica y por ello de la pérdida de eficacia del intervencionismo estatal.^{4/}

^{4/} Tanto la crisis de los años treinta, como la iniciada a partir de 1974-75 en todo el mundo capitalista, son crisis de ruptura y restructuración de los procesos de producción y del sistema de alianzas constituido como precondition del crecimiento. Si partimos del supuesto de que las grandes crisis capitalistas "son generadoras de un orden nuevo", es poco lo que nos puede decir la actitud intervencionista en la aplicación de tal o cual política. Los impulsos "exógenos" de la acción estatal sólo podrán convertirse en duraderos y por lo tanto en eficaces desde el punto de vista de la acumulación, en la medida en que participen de modo directo en las condiciones de generación y apropiación del valor. Nos parece necesario subrayar que la efectividad del intervencionismo estatal, es considerada en muchos casos sólo en relación a situaciones de corto plazo. Esta consideración nos parece insuficiente. La dependencia estructural del Estado respecto al proceso de acumulación y su articulación en relación al bloque de alianzas predominante, son las variables clave en torno a las cuales resulta más significativo evaluar la acción estatal, en los diversos momentos del ciclo (recuperación, expansión, auge y contracción). Al respec

Al analizar el proceso de desarrollo bajo esta perspectiva, entendemos de mejor manera el alcance, las limitaciones y la eficacia del intervencionismo estatal. El surgimiento y desarrollo de los postulados intervencionistas pertenecientes a una y otra concepción, deriva de las particularidades que confronta el proceso de crecimiento. De manera sintética podemos agrupar los elementos centrales de la ortodoxia intervencionista en dos grandes tipos de acciones: en primer lugar, aquellas relacionadas con la política anti cíclica y, en segundo lugar, aquellas tendientes a realizar un amplio programa de pleno empleo. Sin embargo a partir de la segunda mitad de la década de los setenta y como consecuencia de los inicios de la actual crisis, hemos asistido a cambios profundos en cuanto a la naturaleza intervencio-

(continúa 4/) to nos parece conveniente también señalar la importancia de los llamados ciclos políticos de coyuntura de inspiración kaleckiana. Tales ciclos según la versión de su autor tiene su origen cuando la acción estatal, a través de la política de gasto, se propone como objetivo el pleno empleo. La "resistencia" política del capital privado surge en primer lugar cuando el gasto estatal se dirige a la inversión de carácter social y al aumento de los subsidios al consumo, y en segundo lugar, por las consecuencias políticas resultantes del mantenimiento del objetivo del pleno empleo. Nuestro comentario a este postulado se apoya en lo sostenido por Altvater: "El sistema de acumulación entra necesariamente en crisis, que es consecuencia de sus contradicciones económicas, y no de la resistencia política. Sin embargo, los momentos de crisis encuentran formas de expresión sociales y políticas que, consideradas en conjunto, causan el derrumbe de la estructura; el derrumbe de la estructura, pues, no es causa nunca sólo económicamente [S.N.], sino que siempre, parcialmente es causado políticamente". cfr. Altvater. "Implicaciones sociales del cambio tecnológico". Cuadernos Políticos Nº 32, abril-junio de 1982. Sin embargo, y como enunciado general, debemos tener presente, que es en las situaciones de crisis en donde el activismo estatal se expresa con mayor profundidad y dinamismo.

ista del Estado. En numerosos países la actitud del Estado en cuanto a la solución de la crisis no ha sido la de ejercer un activismo a ultranza apoyado en mantener las condiciones de distribución y empleo, sino precisamente la de impulsar una profunda reorganización de las estructuras productivas a costa del empleo, ^{de} los salarios, y en favor de la centralización del capital y del restablecimiento de las condiciones de rentabilidad y de ganancias. Bien podríamos decir que a diferencia de los años treinta y de la posguerra, las soluciones estatales a la crisis tienen hoy connotaciones muy distintas. El paso de una a otra actitud intervencionista se explica por las características de la reordenación capitalista y por las condiciones en que se desarrollan los movimientos sociales en cada uno de estos países. Más adelante retomaremos en detalle el carácter de esta nueva práctica histórica asumida por el Estado en no pocos países.

Siguiendo con nuestra subdivisión característica en torno al intervencionismo estatal, podemos afirmar, que la diferencia entre una y otra -política anticíclica y pleno empleo- radica en que la primera persigue como objetivo central el restablecimiento de las condiciones de producción, inversión y empleo que hicieron posible el auge o la recuperación, en tanto que la segunda, define una estrategia de más largo plazo, apoyada sobre todo en el cambio de las condiciones de

distribución del ingreso nacional. Es decir, la política anticíclica tiene ante sí un espacio temporal de corto plazo, centrado sobre todo en la manera de reactivar la demanda agregada a través del impulso y del estímulo al sector privado y manteniendo las condiciones de la distribución del ingreso y del equilibrio externo y monetario. Para la estrategia de pleno empleo o "redistributiva", lo esencial radica en modificar la acción estatal, en relación al destino del gasto público y a su forma de financiamiento. En donde radica la proposición más interesante es en el sentido de que el déficit presupuestario puede financiarse a través de impuestos directos al capital o aplicando un sistema impositivo para el servicio de la deuda originada a raíz de la expansión estatal del gasto. Por el lado del gasto, la proposición central es la de aumentar el subsidio al consumo y la inversión en obras que en este caso específico no compitan con la formación de capital privado.^{5/}

Aún cuando los objetivos y las políticas difieran, estos dos grandes lineamientos parten de una misma preocupación:

^{5/} Sobre este punto se puede consultar a M. Kalecki en "Una teoría sobre Gravamen de Impuestos a los Artículos de consumo, al ingreso y al capital" y "El mecanismo del auge económico" en Ensayos Escogidos sobre Dinámica de la Economía Capitalista, F.C.E., 1977, pp. 37-54. Asimismo sobre los obstáculos al pleno empleo, véase J. Robinson "Obstáculos al Pleno Empleo" y ¿Qué ha sucedido con la política de empleo? en Contribuciones a la Teoría Económica Moderna, Siglo XXI, México, 1979.

¿cómo hacer compatibles las características del proceso de acumulación y reproducción capitalista, con el pleno empleo de los recursos, la estabilidad del ciclo y una justa y equilibrada distribución del ingreso y el consumo? Es tal vez en este sentido que se encuentran las mayores dificultades y las grandes limitaciones entre el cuerpo doctrinario del intervencionismo estatal y el desarrollo histórico del capitalismo.

El mismo Kalecki señala que el movimiento cíclico de la economía se caracteriza por "la inversión ^{que} está en función del volumen de capital existente". Ello significa que tanto en el paso del auge a la recesión como ^{en el} de la depresión a la recuperación, el elemento determinante es, la relación entre la nueva inversión y el stock de capital. En términos muy sintéticos la paradoja de Kalecki significa que el aumento de la inversión explica tanto la expansión del sistema como su crisis. El sistema, como tal, de ninguna manera es estable: en su interior produce movimientos irregulares que en forma continua lo llevan a experimentar situaciones de crisis y desempleo.

Así, el mismo autor reconoce que existen factores complejos que ejercen una influencia determinante en el crecimiento a largo plazo y que no son manejables ni controlables por tal ^o cual actitud intervencionista por parte del Es-

tado. Estos factores están asociados a las repercusiones - que el progreso técnico ejerce sobre la dinámica de la economía en su conjunto. En muchos sentidos como éste, la política económica convencional dispone de pocos elementos que permitan cambios y reestructuraciones substanciales.

Otro aspecto decisivo en cuanto a los objetivos del intervencionismo estatal y a las condiciones objetivas bajo las que se desarrolla estructuralmente la economía capitalista, tiene que ver con las características propias de esa economía y sus posibilidades de transformación a través de la política económica. Tomaremos el ejemplo del comercio exterior para ilustrar esta problemática.

Una política de libre comercio resulta muy atractiva para aquellos países que cuentan con una acumulación de capital muy dinámica, de mayor productividad y una competitividad que les permita obtener excedentes en sus balanzas de pagos. El efecto de una mayor acumulación de capital, implica liquidez adicional para crédito e inversión, lo que se traduce en una renovación más dinámica de la planta industrial, el empleo y la productividad. Sin embargo una economía deficitaria en su comercio exterior, caracterizada además por el estancamiento productivo, poca renovación en los acervos de capital y altos costos unitarios de producción, lleva consigo el círculo vicioso del déficit crónico en balanza de pagos, el estan-

camiento en la producción y la inversión y la consiguiente pérdida de productividad. ¿De qué manera una política económica que sólo busca la estabilidad en los precios internos y el tipo de cambio, permitirá modificar las condiciones y las implicaciones del libre comercio entre una economía dinámica y otra con tendencia al estancamiento?

En este apartado hemos querido presentar los principales objetivos del intervencionismo estatal, así como sus condiciones de surgimiento y los límites objetivos que les impone el cambio en las condiciones estructurales del crecimiento.

CRISIS E INTERVENCIONISMO EN LA DECADA DE LOS SETENTA.

Corriendo el riesgo de la simplificación, podemos afirmar que, a partir del momento en que la política económica aparece como el campo privilegiado por excelencia del intervencionismo estatal se pueden distinguir los siguientes periodos en el desarrollo capitalista. 1) el que va desde 1939-1940 hasta el final de la segunda guerra mundial; 2) el que cubre el periodo de 1948-1949 hasta mediados de los años setenta, y 3) el que comprende los años de 1965-1966 hasta 1973-1974.. Es precisamente en estos dos últimos periodos que la economía capitalista experimenta un desarrollo sin

precedentes. De 1948 a 1971, la tasa anual de crecimiento - de los precios en los países capitalistas desarrollados fué en promedio, del 3%. Asimismo, la tasa de desempleo osciló entre el 2% y el 3%. La estabilidad tanto en el incremento de los precios relativos, como en el empleo, eran el reflejo contundente de la ampliación de la tasa de acumulación y de la productividad de la economía. Hay que agregar, además, que en las condiciones de estabilidad en el empleo, los precios y el ingreso sobre todo en la década de los sesenta, la mayoría de las grandes economías capitalistas se preocuparon por mantener el equilibrio de balanza de pagos.

En forma resumida, las condiciones de la estabilidad en la etapa de expansión, la podemos representar como sigue:^{6/}

$$B = rpE - piM - G - F$$

donde:

- B = superávit de la Balanza de pagos
- E = volumen de las exportaciones
- M = volumen de las importaciones
- p = nivel interno de precios
- pi = nivel internacional de precios
- r = tipo de cambio
- G = gasto neto del gobierno en el exterior
- F = Inversión privada neta en el, o del exterior.

^{6/} D.M. Nuti, "La Política de Ingresos", capítulo XVIII, Lecturas del Triestre No. 21. F.C.E., Crítica a la Teoría Económica, México, 1977.

Aún cuando esta condición refleje de manera formal ^{7/} las situaciones de la estabilidad del crecimiento en términos generales, y que las condiciones del deseado equilibrio sean radicalmente diferentes entre las economías, el balance de pagos sigue siendo el indicador más consistente de la expansión y continuidad del comercio y del ciclo internacional. El aspecto más relevante en este sentido, es el sistema monetario internacional en el que ^{se} apoya el mercado mundial de mercancías y capitales.

En la medida en que las bases del sistema monetario ^{se} internacional, han ido poco a poco socavando dados el carácter y el volumen del déficit de pagos de los Estados Unidos, se ha puesto en entredicho una de las condiciones primordiales de la expansión de posguerra. ^{8/}

7/ Las condiciones diríamos estructurales que están detrás de este equilibrio monetario son, la renovación continua de los acervos de capital garantizada por una expansión permanente del proceso de inversión; el incremento constante de la productividad del trabajo y una correspondencia necesaria entre la estructura del mercado de trabajo y el cambio de técnicas en el proceso productivo. Son éstas tomadas en su conjunto, las condiciones para la expansión de la demanda mundial.

8/ La inestabilidad monetaria internacional plantea a nivel interno, serios problemas al intervencionismo estatal. "La moneda fluctúe o no su valorización relativa -es el único patrón de referencia contable y de liquidación interna de deudas y, por lo tanto, el único instrumento activo de circulación del capital y, en consecuencia, el único vehículo apropiado para la reproducción ampliada". María de Conceição Tavares; "Capital Financiero y Empresa Multinacional", en Nueva Fase del Capital Financiero, Edit. Nueva Imagen, México, 1981. Las políticas devaluatorias así como las diferentes políticas de control sobre el poder adquisitivo de las monedas nacionales se derivan de los fenómenos asociados con la inestabilidad del patrón monetario internacional. La alternativa muy usada a partir de mediados de los setenta, de establecer los tipos de cambio flotantes como alternativa a la inestabilidad mone

A la par con los cambios en el sistema monetario internacional y la contracción de los flujos comerciales, las economías centrales experimentan también el agotamiento y las consecuencias de los objetivos contenidos en el llamado pleno empleo. Lo que una vez fué denominado como "un mal exclusivo de las economías menos desarrolladas," la inflación, se extendió a lo largo de los países capitalistas más desarrollados.

Asimismo, y como consecuencia de los déficits de pagos y la propagación inflacionaria, la actividad económica inicia un proceso que aún no termina y que se ha caracterizado por la precariedad del crecimiento, la profunda destrucción de capital y la imposibilidad del intervencionismo estatal para mantener sus niveles de gasto e inversión, así como su intervención directa.

continúa.- taria internacional, requiere el control riguroso de los flujos monetarios internos (oferta monetaria). La aplicación de estas políticas implica altos costos sociales internos. Bajo cualquier circunstancia, las particularidades de las crisis monetaria mundial, implican un decisivo golpe a las condiciones normativas del intervencionismo estatal durante el auge. En forma adicional y conjugado con la desestructuración del sistema monetario, debemos considerar las determinaciones estructurales del comercio mundial, que después de haberse asentado sobre bases casi libres, durante los setenta retorna al proteccionismo y a los convenios bilaterales de comercio.

El estancamiento productivo, la caída en el empleo y los salarios y el déficit de pagos, han hecho imposible la intervención estatal sin generar mayores desequilibrios. Así también, la creciente integración de las economías capitalistas en el mercado mundial, hace cada vez más difícil, practicar el viejo intervencionismo del pleno empleo, ya que el mantenimiento de éste genera, en las condiciones de hoy, desequilibrios crecientes en los déficits externos.

Sobre este punto quisieramos subrayar uno de los aspectos más significativos del auge de posguerra. Se trata sin lugar a dudas, de la creciente interdependencia de las economías y los mercados capitalistas. Las condiciones de la recuperación no están sólo en las economías del centro capitalista, sino también y de manera decisiva en las economías dependientes. Esta reciente interdependencia e inestabilidad de las economías nacionales, es uno de los puntos decisivos en la etapa actual del intervencionismo estatal. Aún cuando la crisis capitalista a nivel de comercio entre naciones, tienda a expresarse en términos proteccionistas como en los años treinta, los intereses del capital internacionalizado, se expresarán en el mediano y largo plazo en el contexto de un comercio más libre. Ello significa para muchos países en términos del intervencionismo estatal modificar sus tradicionales patrones de administración y regulación de los modelos de acumulación diseñados sobre la base

del capital privado nacional en alianza con el Estado.

La tendencia a la unificación internacionalizada de los esquemas de valorización del capital es el antídoto de mayor envergadura que tiene ante sí el intervencionismo estatal practicado durante la posguerra. La expansión acelerada de los esquemas de valorización del capital a nivel internacional demanda un nuevo esquema de intervencionismo, sobre el cual desarrollarse y reproducirse. Asimismo, desde el punto de vista, por ejemplo, ^{de} los países menos desarrollados y dependientes, la preocupación central es la modificación de su inserción a la economía mundial en la posguerra. Sobre estas dos tendencias con perfiles distintos, aunque no excluyentes, transitó el Estado intervencionista durante los años setenta. En términos de la intervención del Estado en la economía, la década de los setenta, se caracterizó por innumerables conflictos generados por la internacionalización del capital y el recrudecimiento de políticas nacionales defensivas.

Sin embargo y de manera paralela, el establecimiento de estas políticas nacionales, llevadas a cabo en contextos de crisis económica interna y bajo la tónica y la inspiración del intervencionismo de la posguerra, produjo y agudizó los viejos desequilibrios que padecían.

Aún cuando, en muchos casos, la participación estatal se llevó a cabo a través de profundas reformas estructurales y de un nada despreciable crecimiento industrial, la política de crecimiento se apoyó de manera decisiva en el endeudamiento interno y externo, en un contexto de crisis externa e inflación constante y creciente. Un ejemplo de crecimiento, en este sentido, es el vivido por la economía mexicana durante la década de 1970-1980.

La adopción de políticas de alto contenido intervencionista, en el sentido tradicional, -expansión de la demanda interna utilizando como eje la inversión y el gasto públicos- para abatir los desequilibrios estructurales internos, en un contexto de crisis de los mercados internacionales y de agudas tendencias a la internacionalización, son, pensamos nosotros, una prueba más, de las limitaciones del intervencionismo estatal apoyado en las políticas económicas de expansión y regulación de la demanda en un contexto de crisis capitalista.

CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA 1970-1980

En el presente capítulo trataremos de analizar algunos de los elementos que desde nuestro punto de vista son los de mayor importancia, para el análisis del proceso de la intervención estatal en la economía mexicana en la década de 1970-1980. Esta década por lo demás, se caracterizó por la inestabilidad del proceso de acumulación, tanto en lo que se refiere a la estructura productiva, como en relación a la estructura del sistema monetario financiero y a las tendencias observadas en el aparato estatal.

Es cierto, por otra parte, que este complejo proceso de tránsito de la economía y la sociedad mexicana, estuvo influido en forma significativa por el ciclo contractivo que a lo largo de la década estuvo vigente en el conjunto de las economías capitalistas. Dichó ciclo de crisis fue precedido por el desequilibrio monetario que provocó el abandono del patrón oro-dólar, y a lo largo de estos años ha mantenido su vigencia a través de la extensión de los procesos inflacionarios de reestructuración industrial a nivel nacional e internacional.

Este ciclo, por su naturaleza, expresa una profunda crisis de acumulación del capitalismo de posguerra: crisis de acumulación, que como lo han expresado algunos autores, significa

que, el parque industrial pre-existente debe ser reemplazado . Esta recomposición afecta de manera significativa la división internacional e intersectorial del trabajo.

Dado que a lo largo de este trabajo analizaremos la incidencia de políticas económicas aplicadas para corregir los desequilibrios urgentes que se suscitaron, durante este periodo en este apartado nos detendremos sólo a examinar los factores y las causas estructurales que de manera determinante ^{en} influyeron el curso del desempeño de la economía y del intervencionismo estatal en estos años. Sobre la concepción y la utilización de esta categoría queremos dejar asentado lo mencionado en páginas anteriores: nosotros no concebimos la acción estatal en la economía, como sucede en muchos casos, como si se tratara de dos espacios con límites precisos y recíprocos, intrínsecamente los mismos a través de la historia, siendo lo característico de esta relación, el que uno de estos espacios -en este caso el Estado- "intervenga" cada vez más en el otro; la economía.

Hechas estas aclaraciones, pasaremos a exponer los cambios estructurales más significativos, acaecidos en estos años, y que a nuestro juicio fueron los determinantes de la acción estatal y sirvieron de base para la manifestación de los ciclos de contracción y auge que vivió la economía mexicana durante 1970-1980.

En primer término, es conveniente señalar que la economía mexicana vio modificados sus tradicionales procesos de ajuste internos y externos. El desequilibrio interno de su estructura productiva, dió origen a cambios sustanciales en la estructura de precios, empleo y en el comportamiento de la inversión. Lo anterior trajo como consecuencia diferentes reacciones en el conjunto de las actividades económicas, fundamentalmente ^{en} aquellas relacionadas con el proceso de acumulación y valorización del capital.

Por lo que se refiere a los problemas de la tasa de acumulación, encontramos que la estructura productiva mantiene rezagos importantes en la producción de bienes intermedios y de capital, fundamen-

talmente en la petroquímica, cemento, siderurgia, productos metálicos, transporte, etc., todo esto aunado a la prolongada crisis del sector agropecuario, oferente estratégico, de muchas ramas ubicadas en la producción de bienes de consumo básico y no básico, así como intermedios (celulosa, madera, etc.) Naturalmente el decremento y el rezago en la producción de este tipo de bienes en la primera mitad de la década de los años setenta, significaron un desaliento considerable en la tasa de inversión del sector industrial y manufacturero en su conjunto y por lo mismo en la capacidad productiva. La permanencia de tal rezago fué manifiesta, al iniciarse la expansión en 1978 que durante 1980 registró incrementos nominales de alrededor del 50%, superior al incremento en el ingreso nacional.

Es claro como en una coyuntura en la que las llamadas condiciones materiales que sirven de impulso a la actividad inversora no existen en relación a los requerimientos de la estructura productiva o de las ramas en expansión, las posibilidades de la expansión o de auge, se agotan muy rápidamente. El otro aspecto dinámico es el que se relaciona con el problema monetario. En este caso, la situación prevaleciente en la primera mitad de la década, era la de una política restrictiva de crédito y de importaciones. Al cambiar las condiciones del déficit externo y al reactivarse la economía en los años de 1978-80, estos factores se vieron

contrarrestados.

En relación con lo anotado en los párrafos anteriores, es necesario sin embargo hacer la siguiente precisión. Si bien es cierto que la tasa de inversión en la industria manufacturera mantuvo un relativo estancamiento a lo largo de casi todo el periodo, no lo fue así con la tasa de inversión total de la economía.^{9/} ¿Por qué entonces esta situación no se generalizó al interior de la actividad transformación? Para responder a esta pregunta será necesario analizar por separado como lo haremos más adelante, el comportamiento de la estructura productiva así como la composición y tendencia de la inversión, dado que como resultado de esta última que tenemos un incremento vertiginoso de la tasa de acumulación en la economía.

En segundo lugar, y teniendo como marco estructural el comportamiento de la estructura productiva, analizaremos el carácter y los alcances del intervencionismo estatal en el periodo. En este apartado abordaremos la problemática del intervencionismo en el contexto más general de su participación como agente del proceso económico. En los capítulos siguientes se analizarán con más detalle los resultados de las políticas económicas aplicadas durante el periodo.

^{9/} Dentro del periodo de estudio conviene, aclarar que para los dos últimos años del periodo de análisis, esta tendencia se modificó al ritmo en que la economía se recuperaba y expandía.

Cuando hablamos del Estado como agente económico, nos estamos refiriendo al conjunto de reglamentaciones y prácticas formuladas por el mismo Estado ante la necesidad presente y objetiva de adaptarse a los cambios económico-políticos que el desarrollo económico genera. Es en este marco donde adquieren verdadero significado los límites entre las áreas de dominio público y las de carácter privado, las modificaciones del espacio económico del Estado, las formas específicas y renovadas de la política económica y, por último, el poder de regulación frente al exterior para hacer operar en el ámbito nacional, los objetivos más generales del desarrollo. Lo anterior resulta de interés para la comprensión más general del intervencionismo estatal. Este y sus modalidades, se expresan siempre a través y^{en} relación a la permanencia de la dominación del capital, pero también en las nuevas formas de la lucha social.

Una mayor extensión de estas implicaciones nos lleva a afirmar que el "grado" de participación o de intervención del Estado en la estructura económica, es por así decirlo, muy relativo. Hay periodos de una participación muy activa y creciente del estado en la economía, como sucedió significativamente en este periodo (1970-80), y hay periodos en que el campo de acción del Estado se restringe a mantener y reproducir las condiciones materiales y sociales del crecimiento. Este cambio de actitudes del Estado, está directamente

relacionado, con los periodos de expansión y auge, y los de contracción, recesión y crisis. Así el nuevo carácter intervencionista del Estado mexicano en los setentas, es producto de la crisis del intervencionismo desarrollista, surgido a finales de los años cincuenta (desarrollo estabilizador).

El intervencionismo desarrollista fué posible gracias a la estabilidad del ciclo mundial capitalista, y en lo interno por el inicio de una ampliación de la capacidad productiva del capital industrial en la manufactura y en menor medida en los sectores de base de la industria. La modificación brusca y definitiva de estos dos parámetros originaron la búsqueda de nuevos "ajustes" a nivel externo, fundamentalmente en el sentido de dotar a la economía de un espacio y una integración más consistentes en el mercado mundial y de recomponer la estructura productiva interna tanto al nivel de su articulación interindustrial -producción de bienes intermedios y de capital- como el nivel de los circuitos crediticios en proceso de cambio. Este conjunto de fuerzas y de factores, provocaron sin embargo, el fin de una etapa de estabilidad financiera, y el inicio de otra caracterizada por la inestabilidad monetaria y cambiaria, ciclos de expansión y retracción del crédito y el crecimiento sostenido de la deuda pública y privada. Es éste el tercer elemento configurativo, de los cambios estructurales experimentados por la economía de esta década.

LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

En este apartado haremos referencia explícita, aunque sea un tanto descriptiva, a la dinámica productiva de la economía. Nuestro objetivo es mostrar de qué manera, estos cambios afectaron el desempeño macroeconómico de la economía, y por lo tanto influyeron en la orientación y la forma del intervencionismo estatal. En el siguiente cuadro, presentamos las tasas de crecimiento y la evolución de la composición del producto interno bruto (PIB).

En términos generales, podemos destacar los siguientes hechos: en relación al crecimiento, la mayoría de los sectores muestran un dinamismo mayor al observado para el conjunto de la economía, (salvo el agropecuario, los servicios y el comercio.) En términos relativos, se puede afirmar que la economía en su conjunto, manifestó una dinámica de crecimiento de consideración, similar un tanto a la que tuvo en la década pasada (7% en esta última, contra 6.6% en 1970-80).

Sin embargo, analizadas así las cosas, resulta imposible conocer con mayor precisión los factores y las causas que imprimieron esta dinámica. Así, por ejemplo, y si consideramos la evolución de la capacidad productiva toda, tenemos que durante el periodo, el sector agropecuario cae considerablemente en su capacidad de generación productiva: de 12.2% en

1970 a 8.3% en 1980. Este comportamiento es atribuible a la caída en el PIB agrícola, cuya participación en el PIB total pasó de 7.1% en 1970 a 5.2% en 1980.

Otra característica sobresaliente, es el estancamiento de la intervención de la industria manufactura dentro de la dinámica global de la economía. Ello implica no sólo una retracción en su tendencia al crecimiento de años anteriores, sino que constituye un freno considerable en términos de empleo, productividad y capacidad de acumulación al conjunto de la actividad productiva. En un sentido más preciso, podemos afirmar que ello también se debe a los cambios ocurridos al interior del sector manufacturero en materia de producción, inversión y acumulación. En este mismo sentido observamos uno de los cambios fundamentales en los que se vió involucrada toda la economía, por la naturaleza de esta actividad y por su forma de articulación. Se trata del vertiginoso incremento de la extracción de crudo y gas natural. La extracción de crudo y gas natural experimentó una tasa media de crecimiento anual de 14.5% en todo el periodo, no comparable a ningún otro sector.

El dinamismo de esta industria fué lo que permitió el que la actividad industrial incrementara su participación en la generación del PIB total. La participación del sector industrial pasó de 32.6% en 1970 a 37.3% en 1980. Si excluimos

el sector extractivo energético, la actividad industrial permaneció prácticamente estancada en el periodo. Las consecuencias de esta retracción en la industria en general, pero más específicamente en la manufactura y en el sector agrícola, nos indican como tendencia, ^{que} lo dominante en la estructura productiva en la década de los setenta fué su escaso dinamismo en la generación de valor. Con ello se vieron frenadas durante casi toda la década las condiciones materiales y sociales de producción del capital -empleo, productividad, consumo y formación de capital-, y a la vez y como efecto de esto, se vieron agudizadas las tendencias al desequilibrio propias de nuestra relación con el exterior.

CUADRO N° 1
EVOLUCION DE LA COMPOSICION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

C O N C E P T O	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Tasa Med. anual de Incremento <u>4/</u>
AGROPECUARIO ^{1/} -Agricultura	12.2	12.1	11.1	11.6	11.6	11.2	10.7	10.5	10.2	9.2	8.3	3.4
MINERIA ^{2/} -Petroleo y gas natural.	2.5	2.3	2.1	2.1	3.0	2.9	2.5	3.4	3.4	4.3	6.8	9.4
MANUFACTURA	23.7	24.1	23.9	23.8	24.0	23.3	23.1	23.8	23.6	23.3	23.0	7.1
CONSTRUCCION	5.3	4.5	5.1	5.1	5.4	6.0	6.2	5.6	6.0	6.3	6.5	7.0
ELECTRICIDAD	1.1	1.1	1.1	1.0	.9	0.9	1.0	1.2	1.0	1.0	1.0	9.4
COMERCIO	25.9	25.9	25.9	26.1	26.1	25.2	24.7	24.1	24.0	24.2	23.4	6.5
TRANSPORTE	4.8	4.9	5.1	5.1	5.1	5.7	6.0	6.2	6.4	6.5	6.5	11.4
SERVICIOS ^{3/}	24.5	25.1	25.7	25.2	23.9	24.8	25.8	25.2	25.4	25.2	24.5	5.8
TOTAL:	<u>100.0</u>	<u>6.6</u>										

1/ Incluye ganadería, silvicultura y pesca.

2/ Incluye extracción de crudo y gas natural.

3/ Incluye servicios financiero, seguros, inmuebles, comunales, sociales y personales.

4/ Millones de pesos de 1970.

Fuente: Sistemas de Cuentas Nacionales, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1981 y 1982.

La afirmación anterior, merece algunas calificaciones, en función de la dinámica propia asumida por la estructura económica en su evolución decenal. Tanto las condiciones y las tendencias básicas de la acumulación, como nuestros desequilibrios externos, muestran situaciones y comportamientos distintos, en cada una de las coyunturas por las que atravesó la economía. Sin embargo, nos parece que en conjunto estas tendencias configuran el perfil estructural más de fondo, a partir del cual el intervencionismo estatal, participó y se desarrolló en estos años.

A continuación presentamos la contribución sectorial agregada al crecimiento del PIB.

CUADRO N° 2

CONTRIBUCION AL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
(PIB), 1970-80
-Pesos de 1970-

CONCEPTO	INCREMENTO 1970-1980 (miles de millones)	CONTRIBUCION %	
I. AGROPECUARIO	21.6	5.4	Sectores Productivos
-Agrícola	12.1	3.0	
II. MINERIA	16.2	4.1	
-Extracción de petróleo y gas	12.3	3.1	
III. MANUFACTURA	104.5	26.3	
IV. CONSTRUCCION	22.9	5.8	
V. ELECTRICIDAD	7.5	1.9	
VI. COMERCIO	101.0	25.4	
VII. TRANSPORTE	41.5	10.4	
VIII. SERVICIOS	82.3	20.7	
<u>T O T A L</u>	<u>397.5</u>	<u>100.0</u>	

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); México 1981 y 1982.

Los resultados que arroja el cuadro anterior son claramente indicativos del comportamiento sectorial de la economía. Asimismo, se deduce fácilmente lo que anotábamos más arriba en el sentido del escaso dinamismo en la formación de valor, en los sectores productivos. Del total del incremento y expansión en el PIB, para toda la década, los sectores agropecuario^e industrial aportaron el 43.5%, y los sectores del comercio, los transportes y los servicios -en general improductivos-, contribuyeron con el resto, 56.5%.

El comportamiento de esta tendencia puede ejemplificarse también, si observamos la evolución de la estructura ocupacional para 1970-80.

CUADRO N° 3

COMPOSICION DE LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL, 1970-80
-Porcentajes-

S E C T O R	1970	1980
PRIMARIO	37.5	32.0
INDUSTRIA	23.1	26.0
SERVICIOS	39.4	42.0
T O T A L	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: La economía mexicana en cifras. NAFINSA, S.A., México, D.F., 1981 Cuadro 1.7. Tomado del artículo de Ignacio Llamas, "Desarrollo Económico y Procesos de Trabajo en México". Rev. Economía: Teoría y Práctica, N° 1, 1983.

CUADRO N° 4

EVOLUCION DE LA COMPOSICION DEL EMPLEO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
- miles de ocupados -

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	Tasa Med. anual de Crec.(%)
I. Empleo en la Pro ducción de <u>Consu</u> mo Básico.	683.1	720.0	735.3	762.7	784.0	768.4	764.9	769.9	786.1	831.2	858.5	(2.3)
II. Empleo en la Pro ducción de <u>Bie-</u> de Consumo no bá sico.	446.3	462.9	477.3	505.0	519.2	523.2	543.4	549.2	554.9	601.0	637.0	(3.6)
III. Empleo en la Pro ducción de <u>1/</u> Bienes Interme- dios.	502.6	453.5	470.2	492.5	513.8	524.7	548.8	551.2	599.9	646.1	684.6	(3.2)
IV. Empleo en la Pro duc. de Bienes de Capital.	133.3	134.3	147.6	164.1	179.3	185.6	188.5	180.2	191.8	212.0	232.9	5.7
T O T A L	<u>1765.3</u>	<u>1770.7</u>	<u>1830.4</u>	<u>1924.3</u>	<u>1996.3</u>	<u>2001.9</u>	<u>2045.6</u>	<u>2050.5</u>	<u>2132.7</u>	<u>2290.3</u>	<u>2416.0</u>	(3.3)

En el contexto de este marco general de comportamiento de la economía mexicana, analizaremos ahora, lo que pasó al interior del sector manufacturero, dado que es en el examen de su comportamiento como podremos explicar las tendencias predominantes y los factores que explican la permanencia y regularidad de los graves problemas económicos que aquejaron a la economía.

De entrada veremos cuales fueron los cambios más significativos al interior de la industria manufacturera.^{10/} Para ello, mostraremos a continuación como evolucionó la producción bruta, el empleo y la formación de capital en la industria.

En el cuadro sobre la evolución de la composición de la producción bruta, podemos distinguir dos grandes periodos tanto en lo que respecta a su crecimiento, como a su participación agregada. Por lo que hace al crecimiento, tenemos que del 1970-1975, la mayoría de los sectores manufactureros, crecieron por encima de la media manufacturera, excepto las ramas componentes de la producción de bienes básicos. Las tasas respectivas fueron para la manufactura en general de 6.8%; para la producción de bienes de consumo no básicos de 7.9%; para la de bienes intermedios de 7.5% para los bienes de capital de 9.2%, y para el consumo no básico, de 5.3%. El com-

^{10/}Para estos fines, hemos subdividido las 48 ramas de la industria manufacturera, de acuerdo a la clasificación del Sistema de Cuentas Nacionales, en los siguientes cuatro grandes sectores. I, Bienes de Consumo Básico, que comprende las ramas siguientes:

CUADRO N° 5

PRODUCCION BRUTA MANUFACTURERA
-evolución de su composición-

C o n c e p t o	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Consumo Básico	40.8	41.9	40.8	39.3	38.2	37.9	37.5	37.9	35.9	34.9	33.9
Consumo no básico	22.8	22.3	22.4	23.0	23.5	24.0	23.9	23.5	24.6	25.1	25.7
Bienes Intermedios	30.4	29.9	30.6	31.1	31.5	31.4	32.1	32.2	32.7	32.8	33.0
Bienes de capital	6.0	5.9	6.2	6.6	6.8	6.7	6.5	6.4	6.8	7.1	7.4
T O T A L	<u>100.0</u>										

1/ Por su tendencia 70-75:

2/ Por su composición a partir de 1973 se anuncian cambios importantes, que se profundizan a partir de 1978.

portamiento observado en estos primeros cinco años, es, con ligeras variantes, la tendencia para toda la década.

CUADRO N° 6

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION BRUTA

MANUFACTURERA 1970 - 1980

<u>S E C T O R</u>	<u>TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO (%)</u>
I. Bienes de Consumo Básico	4.9
II. Bienes de Consumo No Básico	8.1
III. Bienes Intermedios	7.7
IV. Bienes de Capital	9.2
T O T A L	<u>6.8</u>

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.); México 1981-1982.

Los resultados de este comportamiento secular, se materializaron en la conformación de un nuevo perfil en la estructura productiva manufacturera. Este nuevo perfil estructural, que se empieza a delinear relativamente a partir de 1973, pero más acentuadamente desde 1975, tiene que ver con una caída sustancial en la producción de bienes de consumo, fundamentalmente de los que hemos denominado como básicos, y una mayor participación en la producción de bienes intermedios y bienes de ca-

pital.

Sin embargo, y, a la par con estos resultados, tenemos que la formación de capital en la industria manufacturera, tiende a crecer a una tasa anual del doble, en relación a la producción total de bienes de consumo, e incluso mayor a la de toda la economía.

CUADRO N° 7

PARTICIPACION DE LA PRODUCCION DE BIENES DE CONSUMO Y LA FORMACION DE CAPITAL EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA.

AÑO	<u>Produc. Bienes de Consumo</u> <u>Produc. Bruta Manufac.</u>	<u>Formación de Capital</u> <u>Prod. Bruta. Manufac.</u>
1970	65.5	13.9
1971	64.1	13.05
1972	63.3	13.5
1973	62.3	14.3
1974	61.7	14.9
1975	61.9	15.9
1976	61.4	14.6
1977	61.5	12.5
1978	60.5	13.5
1979	60.0	15.9
1980	59.6	17.5
Tasa media anual de crecimiento	<u>6.2</u>	<u>9.4</u>

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.); México 1981-1982.

En términos del ingreso nacional, la situación es la siguiente:

CUADRO N° 8

INGRESO NACIONAL, PRODUCCION DE BIENES DE CONSUMO MANUFACTUREROS
FORMACION DE CAPITAL TOTAL^{1/} Y EN LA MANUFACTURA, 1970-1980.
- Participación porcentual y tasas de crecimiento -

C O N C E P T O	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
I Producción de Bie nes de consumo ^{2/}	180.0	182.9	197.3	213.4	225.5	236.2	244.7	253.3	272.3	298.1	316.8
II Form. de Capital en la Ind. Manu- facturera	38.0	37.2	42.0	49.0	54.3	60.7	58.2	51.6	60.7	78.8	93.2
III Formación de Capi tal Total	88.7	83.2	95.2	105.1	114.8	130.7	133.5	129.2	150.0	182.0	203.3
IV Ingreso Nacional	415.5	433.2	469.6	509.4	538.8	568.0	588.3	605.8	656.1	713.7	773.4
V. I/IV (%)	43.4	42.2	42.0	41.9	41.8	41.6	41.6	41.8	41.5	41.8	41.0
VI. III/IV (%)	21.3	19.2	20.3	20.6	21.3	23.0	22.7	21.3	22.9	25.5	26.3

1/ Cifras en millones de pesos a precios de 1970.

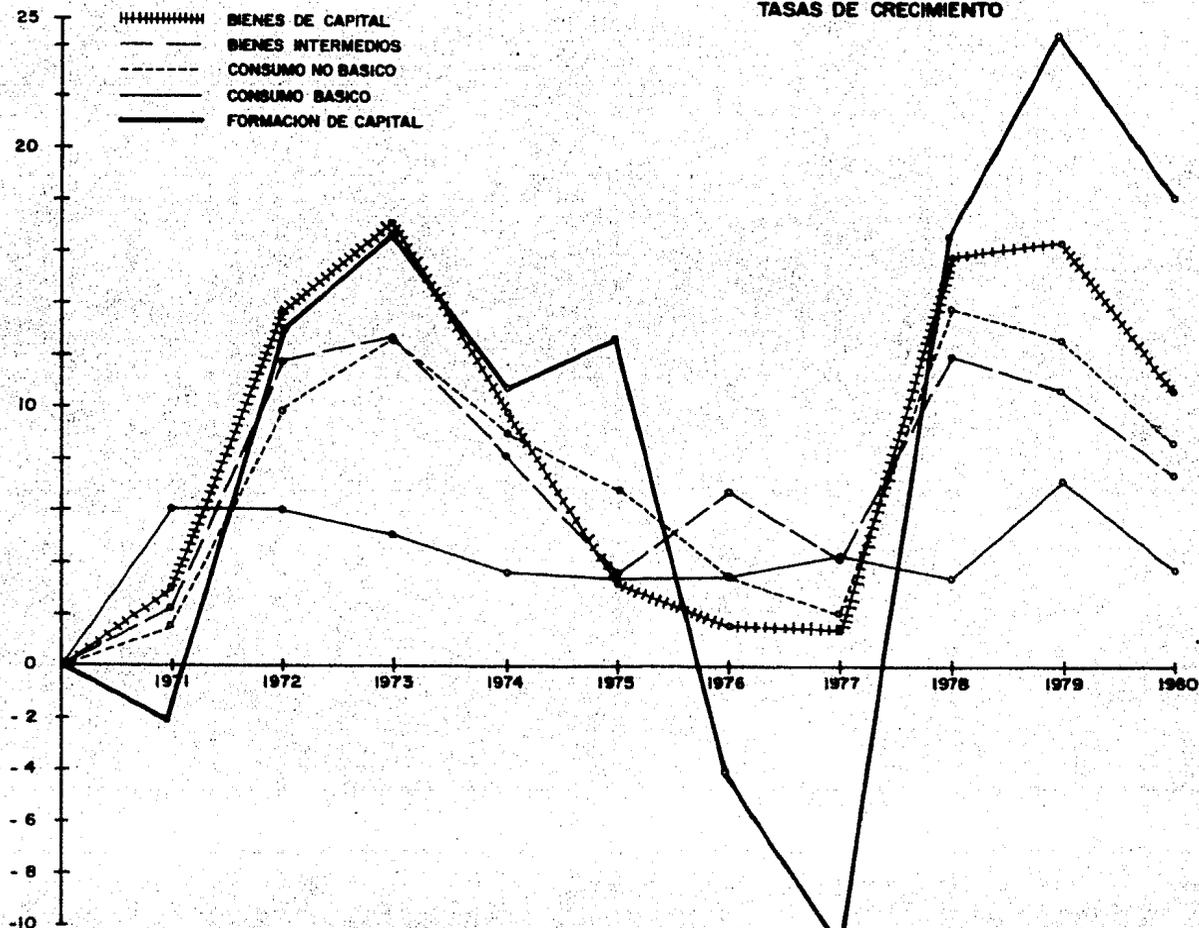
2/ Comprende la producción de bienes de consumo básico y la producción de bienes de consumo no básico. Ver metodología.

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1980 y 1981. S.P.P.

PRODUCCION BRUTA Y FORMACION DE CAPITAL EN LA IND. TRANSFORMAC.
(EVOLUCION SECTORIAL)
TASAS DE CRECIMIENTO

PORCENTAJE

- ||||| BIENES DE CAPITAL
- BIENES INTERMEDIOS
- - - CONSUMO NO BASICO
- CONSUMO BASICO
- FORMACION DE CAPITAL



-51-

Estos cambios estructurales en la base productiva, dieron origen, entre otras cosas, a modificaciones drásticas en la formación de precios relativos internos y, por otra parte a una mayor presión sobre sector externo de la economía.^{11/} (ver gráfica N° 1). Esta se dió fundamentalmente por la importación de bienes complementarios -intermedios y de capital- a los sectores de mayor dinamismo.

En relación al sector externo, a continuación presentamos el resultado global sectorial de los sectores productivos de la economía, para el periodo 1970-1980.

11/En relación con la dinámica inflacionaria nos parece oportuno señalar lo siguiente: en la primera mitad de la década el incremento inflacionario no sólo tiene su origen en estos cambios profundos en la calidad de la oferta de bienes. Tenemos paralelamente a esto, el abandono de una política económica basada en la promoción de altos márgenes de ganancia, tanto por la vía del consumo salarial como de los insumos. El abandono de esta política, tiene su origen en 1973-1974. Es muy ilustrativo el que esta política, tienda a desecharse en el momento en que la participación tiende a incrementarse. El otro dato característico de esta primera mitad, es la estabilidad del tipo de cambio. Para la segunda mitad, resultan más influyentes en la determinación inflacionaria, las nuevas bases estructurales del ciclo expansivo. En particular la continua política de liberación de precios; la incidencia de la política de tasas de interés, y el nuevo régimen de tipo de cambio. En relación al comportamiento, y a las causas de la inflación, se pueden consultar: Carlos Tello Macías, "La Política Económica en México, 1970-1976". Siglo XXI, México 1979. Cap. III. Economía Mexicana N° 1, México 1979. CIDE. Fernando Clavijo. "Reflexiones en torno a la inflación mexicana", Trimestre Económico, N° 188, Octubre-diciembre 1980; Antonio J. Bermúdez, "La Política Petrolera Mexicana". Joaquín Mortiz, México 1976.

CUADRO N° 9

BALANZA DE BIENES DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS POR ACTIVIDAD ECONOMICA
DE ORIGEN.

-Miles de millones de pesos de 1970-

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1 Agropecuario, Sil vicultura y Pesca	1.7	2.1	1.8	.4	-2.1	-2.5	-.3	-1.7	-1.5	-2.2	-8.5
2 Minería (incluye petróleo)	1.6	1.3	1.5	1.1	2.2	2.5	3.1	4.1	5.4	7.4	12.1
3 Industria Manufac turera	-17.9	-15.7	-16.3	-20.2	-27.9	-28.6	-23.3	-17.7	-23.0	-37.4	-55.9
TOTAL	-14.6	-12.3	-13.0	-18.7	-27.8	-28.6	-20.5	-15.3	-19.1	-32.2	-52.3

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1980 y 1981, S.P.P.

Lo que observamos, tanto en lo que se refiere al sector - agropecuario, como en relación a la industria manufacturera, es una profundización en su deterioro comercial en las relaciones de intercambio respecto al exterior. Ello no hace sino corroborar lo que anteriormente afirmábamos, en relación al deterioro en la expansión y generación de valor, en los sectores productivos.

En relación con la tendencia observada en el incremento del déficit productivo, específicamente el manufacturero, resulta de significación si lo comparamos con el balance global de bienes y servicios.

CUADRO N° 10

BALANZA CORRIENTE, BALANZA DE BIENES Y BALANZA
COMERCIAL MANUFACTURERA.

-Miles de millones de pesos de 1970-

AÑO	Balanza Cuenta Corriente. (1)	Balanza Comercial Total por origen (2)	Balanza Comercial manufacturera por origen (3)
1970	-13.4	-14.6	-17.9
1971	-10.4	-12.3	-15.7
1972	-9.7	-13.0	-16.3
1973	-12.8	-18.8	-20.2
1974	-21.2	-27.8	-27.9
1975	-25.6	-28.6	-28.6
1976	-21.0	-20.6	-23.3
1977	-13.3	-15.3	-17.7
1978	-18.7	-19.1	-23.0
1979	-28.0	-32.2	-37.4
1980	-29.0	-52.3	-55.8
Tasa Med. Crec. Anual	<u>8.03</u>	<u>13.6</u>	<u>12.0</u>

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1980 y 1981. S.P.P.

Si en los inicios de la década, existía en términos monetarios una correspondencia mayor entre el déficit en cuenta corriente y la balanza comercial manufacturera, a finales de la década, esta correlación tiende a invertirse, hasta llegar a representar una relación de 2 a 1, mayor en la industria manufacturera. Esta brecha como puede verse, tiende a configurarse a partir de 1978, inicio del ciclo expansivo. Sin embargo, como lo señalamos más adelante, la balanza petrolera,

es la que compensa este déficit, haciendo manejable en estos primeros años el crecimiento expansivo.

De acuerdo a su composición, el comportamiento de las importaciones de la industria manufacturera es el siguiente:

CUADRO N° 11
IMPORTACIONES DE BIENES DE LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA.
-Composición Porcentual-

AÑO	Total	Consumo básico	Consumo no básico	Intermedios	Capital
1970	100.0	8.1	15.7	30.5	45.7
1971	100.0	8.9	15.7	31.7	43.7
1972	100.0	9.2	16.4	31.1	43.3
1973	100.0	8.2	15.1	36.7	40.0
1974	100.0	6.7	13.4	38.5	41.4
1975	100.0	5.7	11.6	32.3	50.4
1976	100.0	6.9	11.1	30.4	51.6
1977	100.0	7.0	12.0	34.8	46.2
1978	100.0	7.0	11.3	40.0	41.7
1979	100.0	7.2	14.4	45.4	33.0
1980	100.0	6.7	12.2	50.0	31.1

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1980 y 1981, Secretaría de Programación y Presupuesto. (S.P.P.)

Como se desprende del cuadro, el cambio en la estructura productiva implica un cambio en la estructura de las importaciones. Para 1970, una parte del valor de las importaciones manufactureras, eran demandadas por las ramas productivas

ras de bienes de consumo, en tanto que las tres cuartas partes restantes, se originaban en las ramas de bienes intermedios y de capital. Los resultados para 1980, nos indican que esta estructura se ha profundizado, en favor de estas últimas ramas. El 81.1% de las importaciones proceden de estos sectores, aún cuando resulta importante subrayar que existe un cambio de importancia al disminuir en términos absolutos y relativos la participación de los bienes de capital en favor de los bienes intermedios.

Al examinar hasta aquí los cambios que operan al interior de la industria, surge la siguiente pregunta: ¿Cómo explicamos una tendencia a la baja en el crecimiento del producto manufacturero y una tendencia al incremento en el déficit comercial industrial? La primera parte de esta pregunta la hemos contestado al analizar la composición del producto manufacturero, a continuación, presentaremos una visión dinámica del comportamiento de la industria de transformación.

CUADRO Nº 12

PIB, INVERSIÓN E IMPORTACIONES EN LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA.

-Tasas medias de crecimiento-

Per i o d o	PIB	Inversión	Importaciones
1970-1974	7.1	9.3	10.6
1975-1977	4.9	-7.8	-12.4
1978-1980	7.5	23.9	33.9
<u>1970-1980</u>	<u>6.3</u>	<u>9.4</u>	<u>10.3</u>

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1980 y 1981.

En términos generales, los diferentes comportamientos cíclicos pueden muy bien atribuirse al comportamiento agregado del gasto público y del balance en cuenta corriente. Sin lugar a dudas las condiciones monetarias y crediticias del periodo 1978-80, fueron positivas en el sentido de impulsar el consumo y la inversión global de la economía.

Sin embargo, estas condiciones, por sí solas, son insuficientes para explicar las condiciones materiales del proceso de acumulación. Desafortunadamente la información disponible de acervos de capital y del destino de la inversión bruta son insuficientes, para examinar con mayor precisión este comportamiento superexpansivo de la dinámica de la inversión. A pesar de esta fuerte limitación estadística, avanzaremos aquí en algunas proposiciones analítico-interpretativas.

Dos hechos nos parecen relevantes en esta problemática. En primer lugar destaca el comportamiento diferenciado que tiene la inversión bruta a lo largo de la década. Durante la primera mitad 1971-76, los principales aumentos en la inversión se llevaron a cabo en ramas como la producción de papel, la química básica, productos petroquímicos. Todas estas ramas, en su mayoría, incrementaron su inversión promedio, en grado mayor a la media de la industria manufacturera. Asimismo, las ramas que mayor tasa de incremento registraron -otros productos químicos, 32.8%; papel, 19.9% y química básica, 24.7%-- son de propiedad y/o participación estatal. Esta posición muy singular, aunada a la tendencia expansiva del gasto y la inversión públicas, explican el incremento de la inversión. Sin embargo, lo definitivo en estas ramas fué la ampliación de capacidad y su modernización.

El hecho de que sólo trece de las veintisiete ramas de la muestra hayan tenido un incremento positivo en la inversión, nos explica la magnitud de la tendencia recesiva de la capacidad productiva en la industria manufacturera. Afirmamos entonces, que a pesar de la tendencia recesiva en la expansión de la capacidad productiva, paralelamente existió en las ramas que mencionamos -aunque no exclusivamente- una notable expansión de sus potencialidades productivas.

CUADRO N° 13

RAMAS QUE REGISTRARON AUMENTOS EN LA INVERSION
BRUTA FIJA. (1970-76)

R A M A	Incremento % Promedio.
1. Otras alimenticias	6.3
2. Bebidas	1.4
3. Madera y Corcho	6.8
4. Papel	19.9
5. Productos de hule	7.2
6. Química básica	24.7
7. Petroquímica II	4.7
8. Farmacéuticos	3.7
9. Perfumes y cosméticos	2.7
10. Otros productos químicos	32.8
11. Cemento y vidrio	14.6
12. Metalmecánica	3.4
13. Automotriz	11.6
TOTAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA	7.4

Fuente: SEPAFIN.

Es quizá la expansión en estas ramas, la que propició el que las importaciones hayan sido en mayor medida de bienes de capital. La dinámica de la inversión pública fué decisiva para la expansión de la capacidad productiva.

Sin embargo la circunstancias para el ciclo expansivo de 1978-80 son diferentes. Comparativamente con otro período expansivo, el de los años 60, la característica del proceso inversionista en estos años es, en forma significativa, el

de ser masiva. Este comportamiento es el que explica el incremento generalizado en las importaciones, y sobre todo, el hecho de que se haya modificado la composición de las importaciones a favor de los bienes intermedios.

Otra característica central es que la tasa de acumulación se haya conportado al alza en forma significativa y homogénea en los sectores productores de bienes intermedios y de capital. Ello es fácilmente identificable si tomamos como base el sector de la metalmecánica que salvo el crecimiento de la automotriz, la siderurgia y otras productoras de bienes de consumo, fue de las que mayor incremento registraron.

CUADRO N° 14

FORMACION DE CAPITAL EN MAQUINARIA Y EQUIPO

-Composición de su origen nacional e importado-

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Nacional	58.1	62.8	62.2	63.1	63.6	60.3	63.3	70.2	70.5	62.7	58.6
Importado	41.9	37.2	37.8	36.9	36.4	39.7	36.7	29.8	29.5	37.3	41.4

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1980-1981. Secretaría de Programación y Presupuesto, (S.P.P.)

Aún cuando las cifras del cuadro anterior, nos indiquen que hubo un retroceso de magnitudes relativas, significativo, nos parece importante señalar que más significativa ha sido la orientación que el proceso de expansión de la capacidad productiva ha seguido. De ninguna manera queremos dejar de subrayar el carácter dependiente de este proceso, ni mucho menos el carácter cada vez más internacionalizado de los procesos productivos. A pesar de esto, la información disponible nos indica que en el ciclo expansivo de 1978-80, se profundizan las tendencias observadas en años anteriores en el sentido de mantener a ritmos elevados la tasa de acumulación en la producción de bienes intermedios y de capital, en comparación con la producción de bienes de consumo. Exceso de capacidad en las primeras y un crecimiento menor en la demanda de las segundas, son los rasgos distintivos de la dinámica de la estructura productiva manufacturera en la década de los setentas.

Sin embargo, dada la poca integración seccional de la industria manufacturera que es posible advertir al analizar este comportamiento, es imposible interpretar la dinámica cíclica en las manufacturas a partir de estas desproporcionalidades. El ciclo industrial de los sectores productores de bienes de capital, no es influenciado por las variaciones de los sectores productores de bienes de consumo, o viceversa. El bajo peso relativo de los bienes de capital por sí solo

en el conjunto de la estructura industrial, despeja cualquier afirmación en tal sentido.

1.- Todo lo anterior se dió en un contexto de cambios profundos en la estructura productiva, de crisis financiera y de restricciones externas.

2.- Los cambios en la estructura productiva y el deterioro en la exportación de productos agrícolas se conjugaron para que en la primera mitad de los años setenta se desencadenara una espiral inflacionista y, más aún, marca la pauta para la subsecuente política económica de la segunda mitad. Es esta situación --de cambios en la estructura productiva y de deterioro progresivo de las exportaciones agrícolas-- la base estructural de la crisis externa de divisas y en general de la permanencia potencial de las crisis financieras.

3.- El hecho de que la industria manufacturera no posea o no haya logrado consolidar un sector exportador con la posibilidad de enfrentar el relevo en la generación de divisas, significa que la industria manufacturera en su conjunto está impedida en su capacidad de reproducción, todo ello en medio de una crisis prolongada al comercio exterior.

4.- Los cambios en la estructura productiva tienen que ver fundamentalmente con:

- Deterioro progresivo del sector productor de bienes de consumo, primero por la caída en el producto agrícola y después por la política de control salarial y por el deterioro de su base tecnológica.
- Un crecimiento importante en la producción de bienes intermedios, al grado de que su participación en el conjunto de la estructura productiva manufacturera es el principal generador de valor, sustituyendo al sector anterior.
- Un relativo incremento en la producción de bienes de capital.
- Un incremento relativo en la composición final del producto bruto manufacturero en el periodo de estudio, al pasar la producción de bienes de producción de 36.4% en 1970, al 40.4 en 1980.

CUADRO Nº 15.

BALANZA COMERCIAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

En millones de pesos de 1970

	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
1. Prods. alimenticios, bebidas y tabaco.	+3,499	+3,707	+3,868	+3,897	+3,039	+3,054	+2,907	+3,125	+3,662	+3,498	+ 118
2. Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero.	+1,030	+ 850	+1,340	+1,471	+1,645	+1,494	+1,459	+1,446	+1,842	+1,582	+ 676
3. Industria de la madera y productos de la madera.	- 151	- 62	- 59	- 6	- 22	- 160	- 74	- 33	- 14	- 100	- 175
4. Papel y cartón, imprentas y editoriales.	-1,191	-1,061	-1,057	-1,565	-1,715	-1,424	-1,331	-1,391	-1,032	-1,418	-2,371
5. Sustancias químicas, derivados del petróleo y prods. de caucho y plástico.	-3,511	-4,033	-4,781	-6,190	-8,352	-5,306	-4,173	-4,122	-4,434	-4,952	-5,787
6. Prods. de minerales no metálicos exceptuando derivados del petróleo y carbón.	- 59	- 35	+ 61	+ 50	+ 101	- 133	+ 258	+ 578	+ 513	- 67	- 358
7. Industrias metálicas básicas.	- 852	- 141	- 137	-1,606	-2,284	-2,834	-1,945	-1,765	-5,570	-6,438	-9,494
8. Prods. metálicos, maquinaria y equipo.	-15531	-13844	-14385	-14921	-18852	-22030	-19479	-14644	-16775	-27038	-35380
9. Otras industrias manufactureras.	-1,138	-1,048	-1,186	-1,389	-1,478	-1,308	- 984	- 933	-1,183	-2,504	- 3,140
TOTAL:	<u>-17904</u>	<u>-15667</u>	<u>-16331</u>	<u>-20259</u>	<u>-27918</u>	<u>-28646</u>	<u>-23362</u>	<u>-17739</u>	<u>-23004</u>	<u>-37437</u>	<u>-55872</u>

CUADRO N° 16

EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

En millones de pesos de 1970 FOB

	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	Tasa media de creci- miento. <u>1970-1980</u>
1. Productos alimenticios, bebidas y tabaco.	4547	4694	5200	5460	4836	4528	4771	4722	5687	6155	5454	----
2. Textiles, prendas de vestir e indust. del cuero.	2194	1965	2441	2722	2779	2217	2174	2060	2563	2585	2113	----
3. Industria de la madera y productos de la madera.	107	123	134	156	186	107	130	152	160	143	119	1.1
4. Papel y cartón, imprentas y editoriales.	285	213	194	269	351	271	312	365	393	402	437	4.4
5. Sustancias químicas, derivados del petróleo y productos de caucho y plástico.	1427	1377	1392	1679	1700	1233	1814	1916	2247	3304	3957	10.7
6. Productos de minerales no metálicos, exceptuando de derivados del petróleo y carbón.	201	284	409	483	487	454	623	967	957	628	508	9.7
7. Industrias metálicas básicas.	417	642	638	271	410	340	423	697	662	553	162	----
8. Productos metálicos, maquinaria y equipo.	969	1469	2014	3075	3340	2756	2745	3314	5904	6088	6575	21
9. Otras industrias manufactureras.	214	248	313	401	381	386	597	546	527	289	268	2.3
TOTAL:	10361	11015	12735	14516	14470	12292	13589	14739	19088	20147	19593	6.6

BALANZA DE BIENES POR ACTIVIDAD ECONOMICA DE ORIGEN
En Millones de pesos de 1970

	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
1.-Agropecuario, silvicultura y pesca.	+1703	+2095	+1798	+ 374	-2111	-2481	- 278	-1728	-1530	-2229	-8529
2.-Minería (incluye petróleo)											
2-1 Minería (sin petróleo)	+1621	+1332	+1541	+1097	+2202	+2499	+3076	+4108	+5370	+7440	+12069
3.-Industria Manufacturera	-17904	-15667	-16331	-20254	27916	-28647	-23361	-17739	-23004	-37437	-55872
4.-Electricidad.	- 4	- 5	- 4	- 4	- 4	- 3	- 3	- 3	- 4	- 8	- 11
5.-Servicios comunales, y personales.	- 46	- 31	- 48	- 14	- 13	- 13	+ 5	-	- 6	- 20	- 42
Total	-14629	-12274	-13044	-18802	-27843	-28644	-20563	-15362	-19175	-32254	-52385

DEFICIT DE LA BALANZA DE BIENES COMO % DEL PIB

	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
1.-Agropecuario, silvicultura y pesca.	-	-	-	-	3.43	3.96	0.44	2.54	2.14	3.15	11.27
2.-Industria Manufacturera	17.02	14.34	13.61	15.28	19.80	19.35	5.02	11.01	13.01	19.14	26.65
Total	3.29	2.65	2.60	3.45	4.83	4.70	3.23	2.33	2.69	4.15	6.22

IMPORTACIONES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

En Millones de pesos de 1970 CIF

	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	Tasa me dias de crecimien to 1970-80
1.-Productos alimenticios, bebidas y tabaco	1048	987	1332	1563	1797	1474	1864	1597	2025	2657	5336	17.7
2.-Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero.	1164	1115	1101	1251	1134	723	715	614	721	1003	1437	2.1
3.-Industrias de la madera y productos de la madera.	258	185	193	162	208	267	204	185	174	243	294	1.3
4.-Papel y cartón imprentas y editoriales.	1476	1274	1251	1834	2066	1695	1643	1756	1425	1820	2808	6.6
5.-Sustancias químicas, derivados del petróleo y productos de caucho y plástico.	4938	5410	6173	7869	10052	6539	5987	6038	6681	8256	9714	7.0
6.-Productos de minerales no metálicos exceptuando derivados del petróleo y carbón.	260	319	348	433	386	587	365	389	444	695	856	12.6
7.-Industrias metálicas básicas.	1269	783	775	1877	2694	3174	2368	2462	6232	6991	9658	22.
8.-Productos metálicos maquinaria y equipo.	16500	15313	16399	17996	22192	24786	22224	17958	22679	33126	41955	9.8
9.-Otras industrias manufactureras.	1352	1296	1499	1790	1859	1694	1581	1479	1710	2793	3408	9.7
Total	28265	26682	29066	34775	42388	40938	36951	32478	42092	57584	75465	10.5

CUADRO N° 19

CRECIMIENTOS PORCENTUALES
PRECIOS DE 1970

	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	Tasas medias de crecimen to 1970-80
PIB	4.17	8.49	8.41	6.11	5.61	4.24	3.44	8.24	9.17	8.32	6.6
Exportaciones Gob.	2.41	13.22	8.01	3.65	-10.00	6.40	13.65	29.82	9.94	11.49	8.4
Importaciones CIF.	- 6.39	10.26	22.86	25.07	- 2.65	-14.48	- 6.07	27.81	32.85	36.84	11.2
PIB Manufacturero.	3.86	9.79	10.49	6.35	5.03	5.04	3.55	9.80	10.63	7.19	7.1
Exportación de manufactu ras.	6.31	15.61	13.99	- 0.32	-15.06	10.56	8.46	29.51	5.55	- 2.75	6.6
Importación de manufactu ras.	- 5.60	8.94	19.63	21.90	- 3.42	- 9.74	-12.11	29.61	36.81	31.05	10.5
PIB Agropecuario y Agri cultura y pesca.	5.73	0.70	4.06	2.54	2.02	1.01	7.52	7.56	- 2.09	7.09	3.4
Exportaciones Agropecua rias.	- 7.93	14.4	- 0.43	-21.49	8.04	8.03	20.91	26.67	-11.28	-12.08	-0-
Importaciones Agropecua rias.	-41.12	78.50	84.42	56.62	3.15	-40.28	67.78	13.45	4.14	99.51	22.0
	<u>E L A S T I C I D A D E S</u>										
Exportaciones	+ 0.57	1.56	0.95	0.60	-1.78	+1.51	+ 3.96	+ 3.61	+ 1.08	+ 1.38	1.27
Importaciones.	- 1.53	+1.21	+ 2.71	+ 4.10	-0.47	- 3.42	- 1.76	+ 3.38	+ 3.58	+ 4.43	1.70
Exportaciones de Manufac tura.	+ 1.63	+1.59	+1.33	- 0.05	-2.99	+ 2.06	+ 2.38	+ 3.01	+ 0.52	- 0.38	0.93
Importaciones de Manufac tura.	- 1.45	+ 0.91	+ 1.87	+ 3.45	- 0.68	- 1.93	- 3.41	+ 3.02	+ 3.46	+ 4.31	1.48
Exportaciones Agropecuarias	- 1.38	+ 2.06	- 0.10	- 8.46	- 3.98	+ 7.95	+ 2.78	+ 3.53	- 5.39	- 1.70	-0-
Importaciones Agropecuarias	- 7.18	-12.14	-20.80	-22.29	+ 1.56	-39.88	+ 9.01	+ 1.78	+ 1.98	-44.04	6.47

CUADRO Nº 20

EXPORTACION DE BIENES POR ACTIVIDAD ECONOMICA DE ORIGEN

En millones de pesos a precios de 1970 FOB

	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>Tasas medias de crecimiento 1970-1980</u>
1. Agropecuario, silvicultura y pesca.	3291	3030	3467	3452	2710	2492	2692	3255	4123	3658	3216	0
2. Minería (incl. petróleo) 2.1. Minería (sin petróleo)	2460	2456	2485	2220	3743	4048	3758	4782	6368	8710	13447	18.5
3. Industria manufacturera.	10360	11014	12734	14516	14470	12291	13589	14738	19088	20147	19593	6.6
4. Electricidad.	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
5. Servicios comunales, sociales y personales.	19	20	20	18	21	17	16	16	10	15	12	
TOTAL:	16131	16521	18706	20205	20943	18848	20054	22791	29588	32530	36268	8.4

IMPORTACION DE BIENES POR ACTIVIDAD ECONOMICA DE ORIGEN (CIF)

	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	
1. Agropecuario, silvicultura y pesca.	1588	935	1669	3078	4821	4973	2970	4983	5653	5887	11745	22.0
2. Minería.	839	1124	944	1123	1541	1549	682	674	998	1270	1378	6.1
3. Industria manufacturera.	28264	26681	29065	34770	42386	40938	36950	32477	42092	57584	75465	10.5
4. Electricidad.	4	5	4	4	4	3	3	3	4	8	11	
5. Servicios comunales, sociales y personales.	65	51	68	32	34	30	11	16	16	35	54	
TOTAL:	30760	28795	31750	39007	48786	47492	40617	38153	48763	64784	88653	11.2

NATURALEZA Y CARACTER INTERVENCIONISTA
DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

En el marco de la situación descrita anteriormente y después de haber participado de una expansión ininterrumpida desde 1963, el Estado mexicano de nueva cuenta se ve obligado a participar de manera destacada en el conjunto de las relaciones económicas.^{12/} Esta novedosa coyuntura intervencionista no sólo contempla una serie de nuevos parámetros "compensatorios" en la actividad estatal, sino sobre todo sienta las nuevas bases de acción del Estado en los setentas.

De esta forma, podemos distinguir dos grandes momentos en la acción estatal durante los años setenta. El primero en el que el carácter intervencionista del Estado se define básicamente alrededor de lo que podríamos llamar la crisis del desarrollo estabilizador, donde se conjugan acciones compensatorias y reformas de distinto tipo; y un segundo

12/La participación del Estado en la economía ha sido y es una de las constantes históricas de mayor relevancia en el desarrollo de nuestro país. Piensese tan sólo en el periodo de 1934-40, y en el que abarca de principios de los cuarenta hasta antes de la devaluación de 1954. Tanto el primero, de profundas reformas estructurales, como el segundo, de activo promotor del desarrollo industrial, le dan al Estado mexicano las bases para su intervención, tanto al nivel de la regulación, como al nivel de su intervención directa. Sin embargo, es necesario subrayar la diferencia entre el carácter intervencionista en las etapas iniciales de la industrialización y aquel que se refiere a una etapa más avanzada. En ésta última, la intervención del Estado en la economía no sólo incide en la competencia de los productos -política industrial proteccionista y de exenciones y estímulo

momento, en el que el Estado se convierte por así decirlo en el agente dinámico del ciclo expansivo de 1978-80. Bajo estas dos ópticas desarrollaremos a continuación la acción estatal a lo largo de la década. Antes quisiéramos detenernos en el desarrollo de los factores externos que desde nuestra óptica, resultaron decisivos tanto en la expansión de 1963-70, como en las diferentes coyunturas vividas por la economía mexicana en la década de los setentas. Dos elementos nos parecen fundamentales al respecto. En primer lugar, la dinámica de la inversión extranjera, que durante los años sesenta se erigió como el motor de la expansión industrial a través fundamentalmente de ramas como la automotriz, electrodomésticos, farmacéutica y petroquímica secundaria. Asumiendo el riesgo de la generalización, podemos afirmar que sólo cuando la crisis de acumulación que padeció nuestro país desde mediados de 1950 hasta 1962, se enlazó con este ciclo expansivo de la inversión extranjera, es que se llevó a cabo este añorado periodo de crecimiento de la economía mexicana. De ninguna manera absolutizamos este proceso como fuente básica de crecimiento; todavía no se había expresado en toda su magnitud la crisis agrícola, ni toda su secuela subyacente al interior de la industria manu

los- al seleccionarse unos no otros como perceptores de las ayudas estatales, sino fundamentalmente y de manera casi exclusiva en la competencia de los capitales, a través de la selección de ramas específicas consideradas como preferentes, dando como resultado una orientación más definitiva y de más largo plazo al sistema productivo.

facturera, factores clave como vimos, de la contracción industrial durante la década de los setentas. Asimismo, tampoco asistíamos a la creciente diversificación del aparato productivo y simultáneamente a su cada vez mayor potencialidad de demanda que ello implica.

En segundo lugar, tenemos que a partir de los primeros años de los sesenta, específicamente desde 1962, y hasta 1969, la economía norteamericana conoció el más intenso y prolongado periodo de expansión continua en su historia.^{13/}

Los objetivos de esta política económica, dieron como resultado a principios de 1970, serios problemas económicos. Si desde 1945 hasta 1954, se registraron en la economía estadounidense cinco déficit y cinco superávit por el contrario de 1965 a 1973 se registraron ocho déficit y un superávit.^{14/} Aún cuando las causas profundas de la crisis norteamericana radiquen en la base de su estructura productiva, a la que se sumó esta política, no podemos dejar pasar este hecho, precisamente por sus repercusiones en la estructura del sistema monetario. Así, a partir de 1971, al decretarse la inconvertibilidad del dólar con el oro, primero, y devaluarse

^{13/}Cfr. Antonio Barros de Castro; "La crisis económica de los Estados Unidos", Cap. I del libro "El Capitalismo Hoy". Marcha Editores, 1982 pág. 13.

^{14/} Ibid, pág. 17.

éste último después, se modifica sustancialmente el sistema monetario creado en la posguerra. Esta crisis monetaria a la vez que anticipa la crisis mundial de 1974-75, iniciaba también una nueva etapa en el comercio mundial, precisamente a través de la implantación del régimen de flotación en los mercados cambiarios.

Así, el estancamiento del comercio internacional aunado a la crisis monetaria implicaron para muchos países como el nuestro, una mayor vulnerabilidad en sus relaciones con el exterior. La dinámica especulativa de los mercados de capitales en el exterior, liderada por los comportamientos siempre al alza en las tasas de interés, fueron la tónica de la circulación financiera internacional durante los setentas. Más que crisis de crédito, lo que se observa en la década es una crisis generalizada de las monedas nacionales. Las crisis de balanzas de pagos se recrudecieron, como en ninguna otra época, lo que desestabilizó los mecanismos tradicionales de financiamiento establecidos a nivel internacional a partir de 1944.

La conjunción de estas dos tendencias modificaron cualitativamente la naturaleza y el carácter del intervencionismo estatal practicado en otras coyunturas de ajuste. De ninguna manera nuestra afirmación significa que en diferentes momentos no se echara mano de políticas compensato-

rias, expansivas y restrictivas. Revítese tan sólo: la política de contención del gasto público en 1970, 1971, 1976 y 1977; la política comercial de control de las importaciones de 1975-1977; la política de contención crediticia de 1974-1977; la política de relativo control de precios y de aumentos salariales de fines de 1974, la política liberatoria de precios y de control salarial desde principios de 1977, etc., etc. Por otra parte nos parece importante señalar que, por ejemplo, la dependencia de los ingresos tributarios respecto al comercio exterior no llegó a representar el 35%, como a mediados de los cincuentas, con lo que la depresión del mercado externo, significaba, de inmediato la contracción en el gasto y el ajuste monetario.

A lo que nos referimos cuando afirmamos que cambió la naturaleza y el carácter del intervencionismo estatal es al hecho de que, por una parte y como decíamos al principio, el Estado alentó de manera decisiva la competencia de los capitales tanto a nivel industrial como en la esfera monetario-crediticia como condición exclusiva para afrontar la crisis primero y la permanencia después en la expansión de los desequilibrios de la estructura productiva interna. Por otra parte la acción estatal se modificó debido a los cambios estructurales externos que conjuntamente con las acciones emprendidas a nivel interno, perfilaron una marcada tendencia hacia la internacionalización de la economía mexicana-

na en relación con los circuitos financieros. Esta internacionalización significó una mayor apertura al capital financiero internacional, utilizando la vía del endeudamiento externo como móvil casi estratégico en la expansión del gasto y la inversión públicos primero, y del consumo y la inversión privada, después. ^{15/}

Es en estas dos tendencias, que nosotros encontramos las bases de la acción estatal durante la década.

15/Hasta mediados de los años sesenta los flujos de la inversión extranjera directa y el endeudamiento externo neto no presentaban grandes diferencias en cuanto a su monto. A partir de 1967-68 esta diferencia tiende a ser mayor, en favor de la deuda externa estatal, aún cuando la inversión extranjera se expanda rápidamente. De ninguna manera la política de endeudamiento público sustituye a ésta. Es necesario subrayar que esta tendencia "aperturista" hacia los fondos externos durante el ciclo de expansión de 1978-80 abarca a la banca privada y a las grandes empresas, tanto en sus operaciones activas como pasivas. Asimismo el contenido de deuda externa dentro de los ingresos de las empresas para-estatales más importantes, creció en forma significativa a partir de 1975.

Es cierto que en el caso del sector público hay dos factores decisivos que han motivado esta política de endeudamiento con el capital financiero internacional. La insuficiencia de los ingresos fiscales y la política de precios y tarifas subsidiados de las empresas estatales. Sin embargo, también es cierto, que la expansión de la inversión pública en las empresas del sector energético, petroquímico, metalúrgico, fertilizantes y otras de participación conjunta con el capital extranjero, demandaba un fuerte contenido de importación y por ende de divisas. Esta tendencia fué más acentuada a partir de 1978, a pesar del enorme flujo de divisas. En el mismo sentido, podemos decir que, como consecuencia de la política estatal de alentar el desarrollo de la competencia de capitales, la tendencia al endeudamiento del sector privado fué creciendo.

Son estas dos constantes, las que se encuentran presentes en las diferentes coyunturas de la política económica en el periodo. Estas orientaciones claves del intervencionismo estatal, ^{son} las que explican la crisis del Estado surgido del desarrollo estabilizador, y su influencia determinante en los procesos económicos y sociales que se sucedieron durante 1970-1980.

A continuación presentamos una revisión detallada de las distintas reformas introducidas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en donde se puede observar con claridad, la intención intervencionista de alentar la competencia capitalista a través de la centralización financiera.

REFORMAS DE 1970

1.- Se suprime la autorización por el ejecutivo federal para otorgar concesiones a sociedades que realicen operaciones de ahorro y préstamo. La razones son las siguientes:

- a) Su forma de captar recursos no es atractiva para el público, y
- b) Sus operaciones activas se han ido reduciendo progresivamente.

En el documento se afirma ^{por una parte} que en la actualidad, "existen mejores alternativas para el financiamiento de la vivienda que las que ofrecen los bancos de ahorro y préstamo". Por otra parte "el resto de la instituciones financieras han ofrecido al ahorrador una amplia gama de instrumentos de captación de recursos que producen rendimientos más equitativos y seguros".

Esta medida implica la liquidación o fusión de dichas sociedades con el objeto de que se aproveche su experiencia y personal en otra rama de la actividad económica.

2.- Se suprimen las cámaras de compensación como organizaciones auxiliares de crédito, dado que este servicio debe ser llevado en forma exclusiva por el Banco de México.

3.- Reformar la Ley con objeto de que el Banco de México pueda abonar intereses por los depósitos que se constituyan por encima de los mínimos que fija la Ley, así como eliminar de la Ley Orgánica del Banco de México la prohibición que existe de pagar intereses sobre estos depósitos.

4.- Se faculta a la Secretaría de Hacienda, para que mediante reglas generales determine el monto máximo del crédito otorgado a personas individuales o grupos de personas.

5.- Se faculta al Banco de México para regular el costo de las operaciones pasivas.

6.- Se faculta a la Secretaría de Hacienda para establecer la proporción máxima de los créditos que se puedan conceder a las empresas controladas directa o indirectamente por extranjeros, así como la inversión de valores de los mismos, con objeto de que los recursos captados por la banca se destinen a empresas mexicanas.

7.- Se faculta a la C.N.B., para autorizar la colocación por abajo o por encima de la par, valores emitidos por las instituciones de crédito, o con su intervención, para que sin variar las tasas nominales de los títulos bancarios, se puedan adecuar a las cambiantes situaciones de mercado.

8.- Los valores emitidos por las sociedades financieras, serán aquellos que la C.N.B. señale.

9.- Ampliar de diez a quince años el plazo de los créditos refaccionarios, otorgados por los bancos de depósito y ahorro y las sociedades financieras.

10.- Derogar la disposición legal del requisito de mantener existencia en caja.

11.- Se requiere autorización de la S.H.C.P. para adquirir el control del 25% o más del capital social de una institución de crédito o organización auxiliar.

12.- Se reconoce la existencia de grupos financieros.

REFORMAS DE 1974

1.- Se establece la posibilidad de que dichas instituciones puedan establecer sucursales u oficinas de representación en el extranjero; asimismo, se les faculta para invertir en acciones o participaciones en el capital social, de entidades financieras del exterior.

2.- Se suprime la posibilidad de que se establezcan en el

país sucursales de bancos extranjeros, permitiendo tan sólo oficinas de representación de dichos bancos, bajo la inspección y vigilancia de la S.H.C.P.

En todo caso dichas oficinas están impedidas para realizar cualquier actividad que constituya materia de concesión.

3.- Intervención del Banco de México para dar mayor flexibilidad y eficacia a los instrumentos de captación, haciendo los más homogéneos.

4.- Eliminar el tope máximo a los depósitos en cuentas de ahorro. Así como dar mayor agilidad al trámite de los créditos para la construcción de vivienda. Son objeto de los créditos hipotecarios, las mejoras para habitaciones de tipo medio, de interés social.

5.- Que el regimen de cobertura para bonos financieros e hipotecarios sea manejado a través de reglas generales por el Banco de México.

6.- Se faculta al Banco de México para operar más explícitamente el mecanismo del depósito obligatorio, así como para expedir reglas para la canalización selectiva del crédito y sobre depósito legal en los fideicomisos.

REFORMA DE 1975

1.- Para establecer la posibilidad de la banca múltiple es necesaria la modificación del artículo 2º de la Ley.

2.- Para que el mecanismo del encaje legal sea más flexible se propone adicionar el artículo 94 bis 3 estableciendo que, cuando a juicio del Banco de México, la situación monetaria y crediticia haga necesario y conveniente que las instituciones de crédito orienten una proporción elevada de sus pasivos a inversiones de interés público en activos líquidos o no expuestos a riesgo, dicha entidad podrá autorizar que los mecanismos no afecten la capacidad de la banca para seguir captando recursos.

3.- Se suprime en las emisiones de bonos por parte de las instituciones financieras, el señalamiento de garantías específicas.

4.- Reformas a las representaciones del pasivo de los depósitos de ahorro: hasta un 20% por descuentos, préstamos y créditos de cualquier clase.

5.- Las sociedades financieras pueden aceptar préstamos y créditos y recibir depósitos a plazo, sin estar sujeta a montos mínimos.

REFORMAS DE 1978

1.- Se reforma el artículo 2º, para otorgar concesiones a los grupos de operaciones de banca y crédito, incluyendo en esos grupos de operación los de la banca múltiple.

2.- Se reforma el artículo 8, en el sentido de restringir la operación de un sistema de banca y crédito, apoyado en un sinnúmero de instituciones. Se busca la integración de la banca mediana y pequeña a la banca múltiple.

3.- Se adiciona el capítulo VII, en donde se señalan y detallan las reglas de operación del sistema de banca múltiple.

Antes de concluir con este punto nos parece necesario señalar un aspecto contradictorio relevante sobre esta respuesta intervencionista y las condiciones prevaletientes en la economía.

Aún cuando el objetivo central de esta política fué elde posibilitar una mayor expansión de capitales individuales y mayores posibilidades de expansión de la capacidad productiva en ramas específicas, esta política financiera coincidió precisamente con el agravamiento del déficit externo de la economía y los inicios del ciclo de crisis monetaria de la

posguerra.

Sin embargo, lo verdaderamente significativo de estas medidas, es precisamente el hecho de profundizar aún más la autonomía del capital financiero, en una situación económica deficitaria tanto pública como externa. El hecho en sí no es nuevo. En muchos países desarrollados el proceso de acumulación financiera se realizó en algunos periodos caracterizados por baja en el crecimiento del ingreso nacional y de los fondos empresariales de inversión. Es ni más ni menos que una crisis ordinaria de crédito provocada por una "escasa demanda de crédito".

Lo significativo desde nuestro punto de vista, es el hecho de que esta mayor autonomía del capital financiero, tenga lugar en un momento de depreciación cambiaria y de particular auge de la deuda interna.

En el cuadro siguiente se describe esta situación:

CUADRO N° 21

COMPORTAMIENTO FINANCIERO DE LA ECONOMIA

-miles de millones de pesos-

ANO	DEUDA IN- TERNA (flujos)	ENDEUDAMIENTO EXTERNO (flu- jos)	DEFICIT EXTER NO CORRIENTE	DEFICIT FINAN CIERO PÚBLICO
1970	5.0	3.3	13.4	11.4
1971	4.9	3.5	11.0	13.3
1972	13.5	5.2	10.9	21.3
1973	19.1	15.2	16.3	33.4
1974	33.8	26.0	32.9	49.2
1975	40.8	44.6	46.2	97.7
1976	50.1	65.8	45.4	100.4
1977	31.2	88.9	37.3	97.0
1978	106.0	92.9	61.3	126.9
1979	102.9	71.4	110.7	215.7
1980	131.1	92.9	151.7	260.0

FUENTE: Banco de México , Cuenta Pública y Cuentas Nacionales.

Al generalizarse los flujos monetarios, tanto por los crecientes déficit externo y público así como por la fuga de capitales, es evidente que el control sobre el poder^{de} emisión y sobre el régimen cambiario por parte del Estado es cada vez menor. A este contexto hay que añadirle todas las presiones especulativas internas y externas. Al final lo único que queda es el reajuste contractivo y la devaluación. Simplificadamente, este proceso culmina en una crisis financiera.

Crisis financiera que no sólo significa un deterioro de nuestra capacidad de compra y de pago con el exterior, sino fundamentalmente la desintegración de nuestro sistema monetario y crediticio en la medida en que la moneda extranjera -en este caso el dólar- se proyecta como medio de pago de deudas privadas entre la banca y el público y entre la banca y las empresas. Planteadas así las cosas, es manifiesta la imposibilidad de intervencionismo estatal para ir más allá en materia monetaria, a no ser que la oferta de divisas sea función exclusiva de la política de endeudamiento.

POLITICA DE GASTO E INVERSION PUBLICOS

EL MARCO DE ANALISIS

El análisis de la intervención del Estado en la economía, es en muchos sentidos, examinar el volumen, la composición y la tendencia del gasto e inversión pública. Más aún, muchos economistas, uno de ellos, Kalecki, resaltan el carácter anticíclico que la inversión pública tiene a lo largo del movimiento de la economía.

Otros los llamados neokeynesianos, señalan que el gasto público resulta estratégico, en la medida en que el monto y la composición de éste al crear demanda adicional, introduce cambios significativos en el ingreso nacional y por lo tanto en la capacidad productiva del sistema en general. En esencia, el neokeynesianismo sostiene que si la adición a la capacidad productiva debida a la inversión en periodos anteriores, es igual al gasto total, el sistema se encontrará en equilibrio dinámico. En otras palabras el incremento del gasto total del sistema de un periodo a otro, es apenas suficiente para absorber los bienes adicionales cuya producción ha hecho posible el gasto de inversión anterior.

Por lo que, si el incremento de la capacidad productiva es mayor que el incremento del gasto, la política neokeynesiana aconseja el estímulo estatal al gasto en consumo. Si por el contrario la capacidad productiva es menor que el incremento del gasto, la política a seguir sería el estímulo al gasto en inversión. Por esto, y cuando se experimenta una coyuntura ex

pansionista en la que el incremento del ingreso -vía sueldos y salarios- estimula el consumo y por ende la demanda, y en ^{la} que además el gasto público resulta ser en parte el detonador de este proceso y a la que ^{se} le agrega, por los desequilibrios internos, las necesidades de mayor financiamiento externo, la política económica que se sugiere para contrarrestar mayores desequilibrios y desajustes, es la "adecuar la oferta ^{de} a la demanda". Esta última, es la típica política contraccionista, conservadora, que tiene su origen en el gasto fiscal austero de las concepciones monetaristas. Este es, conviene recordarlo, con todas las especificidades del caso, el modelo de política aplicado en el periodo del desarrollo estabilizador.

Por último, y en la medida en que la intervención estatal directa -a través de la propiedad y el control de grandes empresas estatales en ramas estratégicas- sea considerable, el propósito fundamental para regular el proceso de crecimiento, y su inestabilidad es la reducción a la propensión al consumo de las ganancias, a través de una menor distribución del volumen de éstas a la economía. Este volumen de ganancias que no puede retener la empresa pública por su política de altos costos y bajos precios es transferido a los capitalistas, aumentando sus ganancias, y por lo tanto su consumo. De lo que ^{se} deduce que si la Empresa Pública, adoptara una política de mayor rentabilidad y si además el crecimiento de éstas abarcara un número mayor de actividades, podría ejercer un papel más determinante en la distribución y el consumo de las ganancias.

Estos esquemas de política económica, no son de ninguna manera excluyentes. En la práctica se yuxtaponen unos con otros, ya

que de alguna manera el cumplimiento de algunas de las proposiciones ahí - contenidas, implica necesariamente emprender acciones -movilizar instrumen- tos- que afectan en ^{forma} endógena y exógena no sólo al sector público, sino a la actividad económica en general.

La presentación de estos enfoques, obedece a que nuestra pretensión en este apartado, es de, por ^{una} parte, analizar el papel estabilizador del gasto y la inversión públicos -su carácter anticíclico- y por otra parte es de señalar cuales son los límites que la expansión del gasto público tienen en la década de 1970-80, dada las características predominantes en el propio sector público. Desde luego que el análisis coyuntural y tenden- cial que presentaremos a lo largo de este apartado, nos irá indicando tam- bién los elementos político-sociales, implícitos en las mediaciones estata- les en la economía.

I. TENDENCIAS DEL GASTO PUBLICO ANTES DE 1970.

Es por todos reconocido que la intervención del estado en la vida econó- mica del país, siempre ha jugado un papel preponderante. Asimismo esta participación del estado, no sólo ha sido complementaria; sino que a lo largo de la historia económica contemporánea de nuestro país, esta partici- pación se ha dado ahí en donde se concentra la fuerza dinámica del desarro- llo económico. Así, por ejemplo, tenemos que, de 1929 hasta 1939 el 90% de la inversión pública federal se destinaba a la creación y ampliación in- fraestructural, en tanto que el resto se empleaba en el sector primario -agricultura y extracción de petróleo- y en la generación de energía elec-

trica. Esta tendencia en los gastos públicos, de aumentar en mayor proporción y volúmen los gastos en infraestructura, que en la agricultura y la industria, prevaleció hasta 1950. Así también fué hasta 1954, que la inversión pública en el sector industrial rebasó a la aplicada en la agricultura.

El paralelismo de esta tendencia de la inversión pública, con el cambio en la composición del producto interno bruto es altamente significativo. Hasta 1939, el componente principal del PIB nacional lo constituía el sector agropecuario; de ahí en adelante el sector manufacturero será el eje a través del cual se sustente el crecimiento del país.

Así también si comparamos la tasa de crecimiento del PIB y la inversión pública para estos años veremos que:

CUADRO Nº 22

PRODUCTO INTERNO BRUTO E INVERSION PUBLICA
-millones de pesos corrientes-

AÑO	PIB	Inversión Total	Inversión Pública	Tasa de crecim.	Particip. Inv. pública en el total (%)
1930	4,399	--	103	--	--
1935	4,279	--	137	33.0	--
1940	7,774	591	290	111.7	49.1
1950	39,736	5,385	2,672	821.4	49.6
Tasa media crecim. anual	12.2%	--	18.7%	--	--

Fuente: Banco de México, Producto Interno Bruto y Gasto. Cuaderno 1960-1977.

Otro aspecto importante dentro de esta política de gasto público es el de examinar la composición misma de éste. A partir del gobierno de Cárdenas se inicia una disminución en el gasto corriente -denominado y clasificado para este periodo como gasto administrativo-, en relación al llamado de "fomento económico" que aunque comprende una variada gama de actividades económicas -agricultura, irrigación, crédito agrícola, comunicaciones y obras públicas, inversiones y gasto económico clasificado, etc.-, se destinaba a la infraestructura y en menor medida a ^{la} agricultura y la industria. De esta manera tenemos que en 1936 el gasto corriente pasó de la mitad del total al 47%, en 1946 descendió al 38%, siendo a fines del gobierno de Miguel Alemán, alrededor del 40%. En cambio el gasto de capital pasó de 37% durante Cárdenas, a 57.9% en 1954.^{16/}

Esta tendencia a incrementarse el gasto público, fué la tónica de toda la década de los años cincuenta. En el periodo de 1950-60 el crecimiento del gasto a precios corrientes fué de 17.5% anual, en tanto que durante los sesentas este crecimiento fué de 12.9%.^{17/}

Sin embargo, lo que nos interesa destacar en este breve resumen de la participación estatal en la economía a través del gasto, es el hecho de que durante el periodo de 1940-55 la política de regulación estatal, en términos de las finanzas públicas, tenía un espacio reducido de autonomía

^{16/} Todas estas cifras están tomadas de Leopoldo Solís, "La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas; Siglo XXI, México, 1975.

^{17/} Véase Francisco Javier Alejo, "La política fiscal en el desarrollo económico de México", Lectores del trimestre N° 8, México 1974.

debido fundamentalmente a la excesiva gravitación del sector externo en el conjunto de la actividad económica. ^{18/} Además es preciso subrayar que, -a pesar del incremento notable y sostenido de la inversión pública- durante este periodo, la intervención estatal nunca tuvo como objetivo estratégico erigirse en un "Estado Providencia", sino en

un estado promotor- en el que, se ejerciera, un control más estricto en la apropiación y utilización del excedente económico. Así, el crecimiento económico derivó en un fuerte desarrollo industrial, que paralelamente modificó la composición del producto -renta y gasto- y el consumo, al mismo tiempo que sentaba las bases de un desarrollo más endógeno cambiaba el marco de la política económica. Las características así anotadas han sido dos constantes que definen el carácter intervencionista del estado mexicano hasta el momento actual. No está por demás precisar que este es el marco estructural en el que la economía se ha desarrollado en los últimos treinta años.

Al respecto, tenemos también, en esta década, un cambio significativo en el intercambio con el exterior. Se trata del paso del déficit comer

18/ Es necesario, hacer las siguientes precisiones: 1) cuando decimos que el Sector Externo ejerce una influencia determinante y constante dentro de las "opciones" de política económica, de ningún modo estamos haciendo omisión de los cambios institucionales y estructurales que la economía mexicana ha experimentado en sus relaciones con el exterior. Las crisis de balanza de pagos de la década de los setentas no sólo resultan del deterioro de los términos de intercambio y de la composición del comercio exterior, como sucedía recurrentemente en los años de 1940-60 sino fundamentalmente, de la penetración del sector industrial y la influencia del capital financiero.

cial, propiciado compensatoriamente con endeudamiento externo y las balanzas "complementarias" -agrícola y de servicios-, al de déficit "generalizado" con alto contenido financiero.

Para complementar el carácter de la participación estatal antes de los años setenta pero sobre todo para destacar su orientación intervencionista, es necesario repasar aunque sea someramente, el desarrollo cíclico de la economía durante 1950-70.

- 1.- Un crecimiento sostenido y en ascenso del PIB, desde 1955; siendo mayor este crecimiento a partir de 1962. (Medido a precios de 1960; el crecimiento promedio anual de 1955-61 fué de 6.0%; para 1967-71 fué de 7.6%).
- 2.- Por el lado de la inversión, ésta creció en el periodo de 1960-70, alrededor del 11% anual, no obstante que en 1955-61 su crecimiento anual fué de casi la mitad del ^{de} los años sesenta. A partir de 1950 y hasta 1970 el crecimiento de la inversión recae fundamentalmente en la inversión privada, con un crecimiento promedio de 15.9% en tanto que la pública crece a una tasa de 13%. Esta última pasa en el mismo periodo de 49.6% en 1950 al 31.2% en 1970 al tiempo que la privada representaba en éste último año, el 62.8%.
- 3.- Así también, se observa que, aún cuando en el periodo 1950-70 el cre
cimiento anual de la población censal ^{haya sido} de 3.2% el crecimiento de la población económicamente activa total de 2.3% ^y el incremento de ésta en el sector manufacturero de 4.1%, en la misma proporción

creció la ocupación en el sector servicios. Este crecimiento de la de manda de empleo, obedeció a los ritmos de inversión que en términos del producto industrial y manufacturero fué mayor al del conjunto de la economía.^{19/} Así, si en el periodo de 1955-61 y 1967-70 el PIB creció a tasas de 6.0% y 7.6% respectivamente, el producto industrial lo hizo en 7.4% y 9.7% y el manufacturero en 7.7% y 9.9%, respectivamente.

4.- Salvo en la devaluación de 1954, el comportamiento del sector exter no a pesar de la permanencia del déficit en cuenta corriente -excepto en 1950 que se tuvo un saldo positivo-, fué compensado por la balanza de servicios agropecuarios y en mayor medida por una política de endeudamiento creciente. Esta política no sólo expresa el crecimiento de los déficits co rrientes de la balanza de pagos a partir de 1964, sino que, y de manera destacada, forma parte importante ^{de} la política de gasto público, sobre todo en el sector paraestatal. Durante la década de los sesentas el financiamiento externo, representó en promedio, el 25% de la inversión pública federal.

Todos estos elementos que acabamos de enumerar demuestran que la economía mexicana experimentó un crecimiento sostenido desde los años cincuenta

^{19/} La participación de la población económicamente activa en 1950 fué de 32.4%, en 1960 de 32.2% y para 1970 fué de 26.9%. Lo anterior demuestra que si bien la tendencia de 1950-70 de la PEA ocupada en la industria manufacturera es relativamente creciente, desde principios de la década de los sesentas esta tasa de absorción del empleo tiende a disminuir. La tasa de aumento de la fza. de trabajo ocupada en la industria fué de 4.7% en 1950-60 y de 3.5% en 1960-70. Así para 1970 Saul Trejo estimaba que el subempleo, representaba aproximadamente el 44.8% de la PEA. Véase Saúl Trejo, el "Desempleo en México: Características Generales", el Trimestre Económico (Julio-septiembre, 1975) pág. 671-694.

hasta 1970. En buena medida este crecimiento implicó un relajamiento considerable del intervencionismo estatal en la conducción económica, para decir lo menos. El gasto público directo y de fomento económico así como la política financiera de las empresas públicas, se comportaron en una forma eminentemente pasiva, lo que, como veremos, al analizar la década de 1970-80, resultó ser un elemento determinante que influyó en sentido inverso al establecimiento de una política económica anticíclica, como lo demandaba el comportamiento desigual y desequilibrado de la estructura económica en crisis.

El hecho de que durante 1970-80, la preocupación central de la política económica fuera la implementación de una política de estabilización de la demanda sin reformas institucionales, más que una decidida reorientación en la generación, apropiación y utilización del excedente, agudizó aún más la crisis económica debilitando así, la capacidad potencial del Estado para asegurar un desarrollo más estable y sostenido.

Este escaso dinamismo del intervencionismo estatal en materia económica que acompañó al ciclo de acumulación expansivo de la economía durante aproximadamente veinte años, tornó inflexible no sólo la política de financiamiento como hemos señalado, sino de manera destacada la estructura y el destino del gasto. Este, aún cuando en algunos años creció a la par con el crecimiento general de la economía, no fué capaz de generar fuentes propias de recursos -como en el caso de las empresas públicas- ni en muchos casos, ampliar la infraestructura que el crecimiento industrial demanda -

ba.^{20/} El siguiente cuadro resume el comportamiento de la política económica en este largo periodo.

CUADRO N° 23

COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO
(En porcentajes del PIB)

C O N C E P T O	1957-66	1966-71
Ingreso Público ^{1/}	7.2	7.8
Ahorro Corriente (G.F.)	1.5	1.5
Ahorro Corriente (O y E)	2.3	3.2
Inversión ^{2/}	6.1	7.4
Déficit Financiero ^{3/}	2.3	2.7

1/ Incluye sólo gobierno federal.

2/ Total del sector público.

3/ Total del sector público.

FUENTE: E.V.K. Fitzgerald, "The Finance of Public Investment in México", Octubre 1977, Mimeo.

Este rezago y estancamiento de la inversión pública, sobre todo en lo que se refiere al sector paraestatal, alternó con el proceso de expansión en el sector industrial, fundamentalmente, en la producción de bienes de consumo durable que, a partir de la sustitución de importaciones, combinó la inversión de expansión y la inversión de reposición, originando un sal-

20/ En síntesis, el hecho de que durante todo este periodo, la composición de la inversión pública se haya mantenido subordinada e integro da -e incluso como en el caso del petróleo en claro estancamiento- a la expansión industrial, constituyó uno de los elementos determinantes que obstaculizaron el margen de maniobra de la acción estatal -anticíclico-, constituyéndose así en la perspectiva de largo plazo, en un elemento desestabilizador y de freno para emprender una política estructural acorde a las necesidades del aparato productivo.

to tecnológico que si bien no se difundió en la totalidad del aparato productivo -sobre todo la reposición de equipos y maquinaria-, sí implicó cambios profundos en la utilización y demanda de materias primas e introducción de nuevas líneas de producción.

II LA POLITICA DE GASTO PUBLICO EN 1970-77

Los parámetros para analizar y evaluar el carácter de toda política intervencionista del gasto público, son en primer ^{lugar} los relacionados directamente con las características específicas de la estructura económico-social; en segundo lugar, aquellos propios al desarrollo temporal de esta estructura y que se manifiestan con cierta periodicidad y recurrencia -ciclos- y, por último, los de la estructura misma del sector público.

Es un hecho conocido por todos que la economía mexicana en 1970, pero sobre todo a raíz de la caída en el PIB en 1971, se encontraba al final de un auge de acumulación, que se manifestaba sobre todo en las caídas de la inversión privada, en el creciente y continuo desequilibrio de la cuenta corriente de balanza de pagos y en el estancamiento productivo de la agricultura y de algunos sectores de la manufactura, fundamentalmente de alimentos y bebidas.

A esta situación, en parte prevista por el nuevo gobierno entrante, se le agregó un conjunto de proposiciones que animaban el discurso estatal, referidas todas ellas a la necesidad de impulsar una mayor intervención

del estado en la economía, no sólo para corregir estos desequilibrios de corto plazo, sino de manera importante para implementar políticas que afecten la desigual y concentrada distribución del ingreso que las mismas condiciones de producción generaban. Bajo estos perfiles y con esta orientación se iniciaba la política de gasto público en la década de los setentas.

Sin embargo, y dado que el movimiento cíclico de la década se expresa en tres momentos diferentes: -1971-73, de relativo crecimiento; 1974-77 de estancamiento y 1978-80 de expansión- veremos de aquí en adelante, cuál fué el comportamiento que registró el gasto público en el primero de estos periodos.

II.1 EL PERIODO 1971-74 (La primera coyuntura expansiva en los setentas).

Enfrentado a la dinámica de corto plazo, con tendencia al estancamiento, desde la óptica de la política económica, el gasto público se veía obligado a contrarrestarla.

Por lo tanto es necesario analizar, de qué forma el gasto público puede enfrentarla y cómo lo hizo. Con el objeto de poder analizar con cierto detalle el papel del gasto público ante la coyuntura, procederemos de la manera siguiente.

- 1) Problemas de mediano y largo plazo: estos se refieren fundamentalmente a la relación que hay entre el gasto público y la redistribución del ingreso, y la existente entre el gasto y el proceso productivo.

2) Problemas de la coyuntura, o del corto plazo : estos tienen que ver fundamentalmente con la producción, el empleo, los precios, el déficit externo, los problemas monetarios y financieros.

Es claro por otra parte que en el fondo de esta problemática, está desarrollándose una aguda crisis de reproducción de la estructura económica: crisis que se refleja en la caída de la producción de bienes básicos de origen agrícola e industrial, en el deterioro de las ramas que producen bienes intermedios y en el rezago evidente de bienes de capital. Esta crisis de acumulación que, al nivel del proceso productivo, se reflejaba en insuficiencias y caídas abruptas en el producto, demandaba no sólo un profundo reajuste de la política económica, sino sobre todo y dentro de su misma lógica, un cambio radical en la apropiación y usos del excedente económico. Es en este contexto que se inscriben las políticas de redistribución y de cambios al marco estructural del proceso productivo.

En el cuadro siguiente podemos evaluar, en términos generales, el comportamiento de la economía mexicana en el periodo 1971-74:

CUADRO N° 24

COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA 1971-74

AÑO	PIB ^{1/} TOTAL	PRE ^{2/} CIOS	GASTO PUB.	INV. PUB.	INV. PUB/ PIB	INV. TOTAL ^{3/} PIB
1970	444.3	100.0	--	29.2	6.6	22.7
1971	462.8	105.9	114.6	21.1	4.5	20.2
1972	502.1	112.5	132.2	29.6	6.0	20.3
1973	544.3	126.9	160.8	39.3	7.2	21.4
1974	577.6	155.8	177.5	41.6	7.2	23.2
Tasas Med. Crec.	6.8	11.7	15.7	9.2		

1/ Miles de millones de pesos.

2/ Índice de precios del PIB.

3/ Inversión total (formación de capital más cambios de inventarios)

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, S.P.P., 1981.

En este cuadro, resaltan los siguientes aspectos: el crecimiento del gasto público es relativamente mayor al incremento de precios, lo que de alguna manera nos indica que este diferencial positivo al gasto público sí tiene importancia en cuanto al nivel de incidencia en el crecimiento del producto y en general en la demanda agregada. Es necesario subrayar que en este periodo y en comparación con la década, la carrera inflación-gasto público es favorable a este último, en el periodo de la recuperación esta carrera será favorable en la medida de los incrementos que la exportación petrolera genera. Lo que se quiere subrayar es que la inflación en este periodo, es la más baja en tasa y en amplitud, y, en consecuencia a medida que esta última se acelera, los esfuerzos de aumentar el gasto público serán mayores y sus efectos en la actividad tenderán a ser menores.

El otro aspecto que se observa en el cuadro, es que la inversión pública sectorial crece en menor proporción que los precios, aunque en mayor medida que el producto. Lo anterior significa que aún a pesar del mayor incremento de ésta respecto a la inversión privada, la mayor actividad del sector público estuvo más a cargo del consumo final, que de la inversión. Asimismo, esto nos indica que la inversión pública a nivel de los desequilibrios estructurales no tuvo ninguna incidencia, o al menos, no significativamente. Aún cuando, alrededor del 55% del incremento absoluto de la formación de capital fue generado por el sector público, ésta se llevó a cabo fundamentalmente en infraestructura, lo que en términos del proceso productivo resultó escasamente dinámico. En resumen, aún cuando el coeficiente de acumulación global de la economía se incrementó ligeramente, -de 22.7% a 23.2%- , el escaso dinamismo de la inversión pública, su comportamiento inflexible en cuanto a su composición y el hecho de que a nivel sectorial dependiera en forma creciente de los apoyos y transferencias del gobierno federal, resultaron al menos en este primer ciclo (expansivo) de la década, poco efectivos para contrarrestar los impulsos contractivos del proceso productivo, ya no digamos de la necesaria reestructuración de la estructura industrial que la misma crisis resaltara.

En este punto cabe la siguiente aclaración: a menudo cuando se habla de efectos indirectos del gasto público -incluido el gasto de consumo e inversión- muchos autores y analistas destacan sobre todo y fundamentalmente, el nivel (su tasa de crecimiento) y su monto, con lo que se concluye que son estos los parámetros que en la coyuntura contractiva o depresiva indican si la intervención estatal es activa o pasiva.

Por

el contrario y dado que por su naturaleza el fenómeno cíclico se origina - por interrupciones en los ciclos de valorización del capital -crisis de producción insuficiencia de la demanda-, ^{nosotros pensamos que} una política anticíclica tiene necesariamente que afectar estas tendencias estructurales. Es evidente que esto último lleva implícito el cumplimiento de los requisitos anteriores: lo uno no excluye lo otro. Sin embargo, para garantizar un nuevo ciclo de acumulación, se requiere modificar las causas que lo contrarrestan.

Como afirma Feiwel: "no deben confundirse las políticas de promoción del crecimiento con las del manejo de la demanda efectiva. El grado en que deba estimularse la inversión no debe juzgarse sólo de acuerdo con las exigencias de la demanda efectiva, sino también de acuerdo con los requerimientos del crecimiento de la producción, el empleo y el consumo, y de la reducción de la inflación a través del tiempo. La deficiencia de la demanda efectiva no es una justificación suficiente del estímulo a la inversión, ni el crecimiento a largo plazo de la oferta y la capacidad productiva, debe ser dictado por las fluctuaciones de la demanda efectiva a corto plazo".^{21/} [subrayado nuestro].

Más adelante, especificaremos, con mayor detalle el contenido y el tipo de inversión, realizada a nivel sectorial con el objeto de desarrollar más este punto. A continuación nos detendremos en el análisis y evaluación del gasto público en relación a sus objetivos redistributivos .

^{21/} Vease George R. Feiwel "La economía y la política de la utilización plena de los recursos. La experiencia norteamericana" Trimestre Económico, Vol. XLVII (4) N° 188, México, octubre-diciembre 1980, pp. 990-991.

III EL GASTO PÚBLICO, LOS OBJETIVOS DE LA
REDISTRIBUCION Y EL CORTO PLAZO.

Dado que nuestro propósito para analizar los efectos redistributivos del gasto público, no es el de un análisis de incidencia de programas, regiones y grupos perceptores de esos gastos, parámetros del examen de lo que a nuestro juicio son los renglones del gasto público que más afectan las condiciones de distribución del producto, tomaremos como sectores representativos, los siguientes: agropecuario y pesquero, comercio, sa lud y seguridad social, educación, vivienda y equipamiento urbano.

Lo anterior de ninguna manera quiere decir que para nosotros el gasto público ejerza un papel preponderante, directo en la relación salarios-be neficios. Por el contrario, nosotros partimos de que una verdadera políti ca de ingresos, sólo es posible a través del incremento progresivo del empleo y sobre todo, del mejoramiento del salario real: condiciones éstas subordinadas a la lógica de la acumulación capitalista. Sin embargo, la asignación y distribución del gasto público influyen sobre uno de estos ele mentos: el del consumo, en la medida en que la reproducción de la fuerza de trabajo, en los estratos más altos de la población activa ocupada, urba na fundamentalmente, demanda este tipo de "servicio". Aún más, es importante hacer notar que en el caso del gasto público en seguridad social, vi vienda, comercio y parte del equipamiento urbano, sólo es "redistributivo" entre las capas de asalariados más calificados de la industria, los servi cios y el gobierno. En tanto que en el caso de la agricultura, podemos afirmar que el gasto tuvo efectos "redistributivos" hacia abajo.

CUADRO N° 25
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
-Millones de pesos de 1970-

	1970	1971	1972	1973	1974	Incre. Absol. en el período	Tasa Med. Crec. Anual
1.- <u>FORMACION BRUTA DE CAP.FIJO TOTAL</u>	<u>88660.6</u>	<u>83165.9</u>	<u>95225.6</u>	<u>105074.7</u>	<u>114810.2</u>	<u>26149.6</u>	<u>6.7</u>
1.1. Privada	59410.7	61723.6	64683.8	64334.2	71235.2	11824.5	4.6
1.2. Pública	29249.9	21442.3	30541.8	40740.5	43575.0	14325.1	10.5
2.- <u>CONSTRUCCION</u>	<u>50755.4</u>	<u>47266.0</u>	<u>55036.5</u>	<u>59306.5</u>	<u>65505.2</u>	<u>14749.8</u>	<u>6.6</u>
<u>2.1. Privada</u>	<u>30778.3</u>	<u>32611.0</u>	<u>32922.1</u>	<u>31230.6</u>	<u>35843.3</u>	<u>5065.0</u>	<u>3.9</u>
2.1.1. Residencial	21024.8	24509.2	26506.2	26140.9	26349.2	5324.4	5.8
2.1.2. No Residencial	9753.5	8101.8	6415.9	5089.7	9494.1	-259.4	-0.7
<u>2.2. Pública</u>	<u>19977.1</u>	<u>14655.0</u>	<u>22114.2</u>	<u>28075.9</u>	<u>29661.9</u>	<u>9684.8</u>	<u>10.4</u>
2.2.1. INFRAESTRUCTURA 1)	11555.9	7647.2	13933.0	18372.2	19378.5	7822.6	13.8
2.2.2. Petróleo y Petroquímica	4344.9	2418.9	2858.4	2943.4	3190.0	-1154.9	-7.4
2.2.3. Electricidad y Comunicaciones	1713.9	2544.6	3090.7	3677.8	3900.5	2186.6	22.8
2.2.4. Otras Construcciones	2362.4	2044.2	2232.1	3082.5	3192.9	830.5	7.8
3.- <u>MAQUINARIA Y EQUIPO</u>	<u>37905.2</u>	<u>35899.9</u>	<u>40189.2</u>	<u>45768.4</u>	<u>49305.0</u>	<u>11399.8</u>	<u>6.8</u>
3.1. Privada	28632.4	29112.6	31761.7	33103.6	35392.0	6759.6	5.4
3.2. Pública	9272.8	6787.3	8427.5	12664.8	13913.0	4640.2	10.7

Siendo así , podemos afirmar en términos generales, que la composición y el destino del gasto que influyen en los niveles de consumo e ingreso de sectores importantes de la población, en realidad lo que provocaron fué una mayor estratificación en la pirámide de ingresos, en beneficio de los estratos "medios". Esto se confirma en parte si tomamos en cuenta el casi estancamiento en el nivel de empleo industrial en el periodo.

Los incrementos más significativos se dieron en el gasto del sector industrial, del agropecuario, del sector comercial, y en menor medida en el del consumo social. Visto así, tal parece que los objetivos primarios hacia la redistribución fueron cumplidos. Sin embargo, si analizamos con mayor detalle, la distribución intersectorial de los recursos, los resultados indican que, por el contrario, tales objetivos no fueron logrados

En el sector agropecuario, la política de gasto se centró en la ascensión de la infraestructura agrícola, las transferencias a bancos y fideicomisos, la modernización y ampliación de la planta agroindustrial tradicional (azúcar, tabaco y café) y de transformación de productos pesqueros.

CUADRO No 26

GASTO PUBLICO SECTORIAL EJERCIDO

-Composición y tasas de crecimiento-

<u>SECTOR</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
I ENERGETICO	31.8	29.4	27.1	25.2	27.0	26.5	29.3	32.0
II INDUSTRIAL	4.6	5.2	8.2	8.5	8.3	7.7	6.6	5.8
III AGROPECUARIO Y PESQUERO	4.7	6.8	8.3	8.4	10.0	7.5	7.3	6.5
IV COMERCIO	4.5	3.9	4.9	7.5	7.7	6.2	6.5	7.4
V DESARROLLO SOCIAL	24.7	25.4	21.9	23.2	21.3	23.5	21.9	20.7
VI TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	12.1	12.2	11.6	9.5	8.8	8.9	6.8	6.3
VII TURISMO	0.1	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.2
VIII ADMINISTRACION, DEFENSA Y PODERES.	17.5	16.8	17.8	17.5	16.6	19.4	21.3	21.1
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Ante el reto de la contracción en el producto agrícola y a luz de la tendencia que presenta la inversión pública, la primera conclusión probable, es que al parecer la intervención estatal se orientó casi exclusivamente en "cubrir" el rezago en el capital social básico reproductor de la agricultura, básicamente la destinada a la exportación. El hecho de que la superficie cultivada de riego, creciera precisamente en el periodo más crítico de la agricultura, a tasas mucho mayores que las de la década de los sesenta, así nos lo demuestra. La política de inversión obedece también a una necesidad macroeconómica del sistema en su conjunto: la drástica caída a partir de 1970 en el saldo comercial de la balanza agropecuaria, cuyo soporte básico lo constituyen los productos de las zonas de riego.

Estos dos fenómenos, sin duda, tienen que ver con problemas estructurales del desarrollo agrícola. El incremento en la oferta de productos agropecuarios, ^{supone} necesariamente el aumento de los niveles de inver-

sión, para poder elevar los niveles de productividad y empleo, en el sector. Sin embargo, el aumento de la oferta agrícola, pasa no sólo por la ampliación de la "frontera tecnológica", sino fundamentalmente por la ampliación y el estímulo de la frontera natural. Así, el hecho de enfrentar el rezago estructural en el proceso de inversión, que se expresa tendencialmente en la caída del producto agrícola respecto al industrial, para mantener la proporcionalidad intersectorial de la agricultura respecto al resto de la economía, lo único que significó en términos de redistribución del ingreso, fué buscar una relativa recuperación de la clase capitalista respecto a las demás clases propietarias, al mismo tiempo que profundizaba la prevalencia al interior del propio sector agrícola.

El deterioro general que vivía el sector agrícola desde mediados de los años sesenta y que a nivel macroeconómico se expresaba en este periodo en el deterioro constante del nivel de precios en relación al resto de la economía, (de los productos de consumo final, de los gastos corrientes de insumos y capital, etc.), estancamiento del subsector pecuario, recesión pronunciada de las bases técnicas de acumulación (superficie y rendimientos), deterioro de los precios de los principales productos de exportación, todo lo cual originó profundos cambios al interior del propio sector agrícola.

CUADRO N° 27

PRODUCCION, RENDIMIENTO Y PRECIOS EN EL
SECTOR AGRICOLA. (1970 = 100)

AÑO	PRODUC. TOTAL	SUPERF. COSECHADA	RENDIMIEN.	PRODUC. PER-CAPITA	PRECIOS ^{1/}
1965	--	98.9	--	--	--
1970	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1971	98.1	97.0	101.2	94.8	99.7
1972	98.3	97.2	101.2	91.9	89.7
1973	101.0	97.4	103.7	91.2	100.5
1974	106.4	97.6	109.1	93.0	108.0
1975	104.6	95.4	109.8	88.5	125.3
1976	110.4	93.2	118.4	90.3	107.6

^{1/} Precios de los 6 productos básicos -maíz, frijol, arroz, soya, cártamo y ajonjolí-, ponderados por el volumen de producción, y deflactados con el índice de precios del PIB.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los otros instrumentos ^{de} política que el sector público aplicó para reactivar y distribuir los ingresos del sector agropecuario, fueron el crédito y la política de precios de garantía. Aún cuando, en el caso de los recursos crediticios, vía banca estatal, recibió apoyos y transferencias del gobierno federal, podemos concluir que esta forma de inversión, es no presupuestaria. Pero, ni esta política, ni la de incrementos de precios de garantía, evitaron el deterioro productivo y de ingresos en el sector agropecuario. Así, podemos afirmar que la política de gasto público hacia el sector agropecuario no sólo fue insuficiente en cuanto al "rezago" prevalente en el sector, y en cuanto al monto destinado, sino que fue fundamentalmente por la forma en que se distribuyó al interior del sector, como acentuó aún más la distribución del ingreso. La "redistribución" fue emi-

mentemente regresiva, llevando a la proletarización, a miles de familias -campesinas. En términos de política de ingresos, siguió manteniéndose como única y exclusiva, la de precios de garantía.

Los resultados de esta política, tanto en términos macroeconómicos (precios, salarios, consumo) como sociales, influyeron decisivamente, para que en la coyuntura contractiva de 1975-77, se iniciara un cambio profundo en lo que se refiere a las relaciones y reglas en la distribución del excedente. Esto lo vamos a considerar más adelante. Ahora pasaremos al análisis de otro de los rubros más importantes y que más impulso recibieron en esta coyuntura del gasto público, en cuanto a los objetivos redistributivos de la política económica: el gasto para abastecimiento, distribución y comercialización de bienes básicos.

Significativo fué el incremento del gasto, no así de la inversión pública, en el sector comercial paraestatal. El gasto sectorial asignado pasó de representar el 4.5% al 7.5%, en el periodo 1971-74. Asimismo su tasa media de crecimiento anual en este periodo, no sólo fué superior a la del gasto en general -37.2% contra 15.7% de este último-, sino la de tercer rango en importancia, abajo de la registrada por el sector industrial y el sector agropecuario y pesquero.

Creemos necesario apuntar para el caso del sector comercial paraestatal, la dinámica que lo caracterizaron, desde mediados de los años cincuenta en que fué creado, pero más precisamente desde 1964, en el que jugó un papel más activo en el comercio interno y externo de productos básicos.

Esta política consistió fundamentalmente en mantener una disponibilidad mínima de algunos productos básicos (maíz y frijol) al tiempo que intervenía en la compra al exterior de productos cuya oferta disminuía internamente no sólo para el consumo final, sino también para la industria procesadora de alimentos. De hecho y dadas estas constantes, la actividad comercial paraestatal era mínima. Sin embargo, y tomando en cuenta que la producción de bienes de origen agrícola así como industriales, no era absolutamente deficitaria, de crisis, esta política no se convirtió en una exigencia efectiva de control y regulación.

Ahora bien, en el momento en que la crisis irrumpe, estos mecanismos no sólo se vuelven absolutos, sino que de alguna manera se vuelven "funcionales", en la medida en que alientan el mecanismo del incremento de los precios como política de acopio, (es la política de liberación de precios desde 1977), y la política de gasto no se expande en la misma proporción y velocidad en el mercado final. Esto último resulta muy importante no sólo en cuanto a la capacidad de regulación y "control" de los precios al consumidor, sino sobre todo en cuanto al cambio en el patrón de consumo de los asalariados. Un poco, y como respuestas a esto último, se trató de implementar durante el periodo 1978-80, a través del programa de Productos Básicos.

Ahora bien, el incremento en el gasto del sector comercio, obedece en este periodo a las compras en el exterior de productos básicos, y en menor grado a la ampliación del subsector comercial paraestatal a partir de 1971.^{22/}

CUADRO N° 28

GASTO, PRODUCCION E IMPORTACION DE PRODUCTOS
BASICOS

AÑO	COMPRA DE BIENES ^{1/}	IMPORTACIONES ^{1/}	PRODUC. INTERNA ^{2/}	IMPORTAC. ^{2/}
1971	2,881.0	222.5	13.4	.2
1972	2,889.0	1032.8	12.7	1.1
1973	6,230.0	2830.3	12.5	2.0
1974	13,473.0	6329.1	12.5	2.9
1975	14,392.0	7234.0	14.2	3.7

1/ Millones de pesos corrientes.

2/ Millones de toneladas; sólo incluye los seis productos básicos; maíz, frijol, trigo, cártamo, soya, ajonjolí.

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno 1982.

A lo anterior, es importante agregar lo siguiente: el hecho de que a la contracción en la producción agrícola, sólo se le pudiera contraponer una política de importaciones y en menor medida la política de precios de garantía, originó que se ahondara aún más la distribución funcional del ingreso entre el campo y la ciudad. Dado el marco en que opera esta política de abasto y comercialización -de hecho como garantizadora de cierto consumo a la población de los grandes centros urbanos-, significó ni más ni menos para los campesinos en general un desabastecimiento casi absoluto.^{23/} En ningún momento operó o se diseñó una política compensatoria al respecto para el sector rural.

22/ El sistema CONASUPO se desarrolla a partir de 1971, con la excepción de MINSA (Maíz Industrializado Conasupo), creada por Nafinsa en 1950. El resto del sistema se integra en el orden siguiente: Boroconsa (1971) Triconsa (1972); Liconsa (1972); Diconsa (1972); e Iconsa (1975).

23/ El factor decisivo, está sin embargo, en la crisis de productos básicos agrícolas, que de hecho, es el fundamento de esta crisis de subsistencias.

Más arriba anotábamos que el esquema de abasto y comercialización requerido por el sector público, no contempló el cambio en el patrón de consumo que se venía operando, desde mediados de los sesenta. El hecho de no diseñar una política de regulación de insumos, importaciones y precios, ya sea a través de la participación directa -compra venta- o de otros mecanismos en la industria manufacturera productora de alimentos y de consumo básico en general, prueba que la política redistributiva, en su propósito de proteger los ingresos, por la vía de los precios, protegiendo al consumo, no fué tal. La política aplicada en este caso específico, para no hablar del "paquete" fiscal monetario y de comercio exterior a partir de 1973, fué la de decretar precios máximos. Sin embargo como se puede apreciar en el siguiente cuadro, ésta no tuvo ninguna efectividad.

CUADRO N° 29

PRODUCCION, PRECIOS Y PRODUCTIVIDAD EN LAS
RAMAS DE CONSUMO BASICO. 1970 = 100.0

AÑO	PRODUCCION	PRODUCTIVIDAD	PRECIOS
1970	100.0	100.0	100.0
1971	87.1	86.6	118.5
1972	110.9	109.6	123.1
1973	119.3	117.2	139.4
1974	123.8	120.9	176.5
1975	130.9	127.0	197.2

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales, Tomo III-1, S.P.P. 1981; El sector Alimentario en México, S.P.P., México 1981.

Como se ve, la respuesta del sector productor de bienes de consumo básico, oferente principal del consumo urbano, fué la del incremento de precios

en esta coyuntura alcista de 1971-74. Es más, el comportamiento del índice de precios del conjunto de las ramas de alimentos, bebidas, vestido, cuero y calzado, fué mayor al registrado por el índice de precios implícito del producto. Obviamente, la contracción del producto agrícola es determinante en este comportamiento. Sin embargo lo que influyó en este comportamiento fué la posición de mercado o de estructura monopólica, que priva en este sector y que se reforzó en el periodo. Una política de gasto público, como la ejecutada en el sector comercial, y como ya anotamos, en el sector agropecuario y forestal, en el mejor de los casos, sólo operó redistribuyendo a ciertas capas urbanas.

Como conclusión al respecto, podemos afirmar lo siguiente: en el sector agrícola como ya anotamos, el campesino no fué sujeto de una política de reactivación de la producción, sobre todo de cultivos básicos, mucho menos en lo que se refiere a precios -confróntese el índice de precios de los productos básicos de consumo industrial con el real de precios de garantía-. Por el contrario, estos factores operaron como redistribuidores de la renta en favor del sector industrial, y por tanto entre los sectores urbanos.

Por otro lado tenemos que la política de "redistribución" en el sector urbano, o mejor dicho de protección al consumo, que durante el periodo mantuvo el salario real, a través de la política de importaciones, fundamentalmente de cereales, no pudo ser mantenida sobre todo por las restricciones en balanza de pagos, y también por^{la} producción interna. Esta situación provocó el inicio de la espiral inflacionaria a partir de

1973 -12.9%- a la que se unió el comportamiento oligopólico de la industria. En este contexto, la política de aumentar los precios de garantía, actuó como retroalimentadora del proceso, vía las grandes empresas del sector monopolístico, y también por conducto de los grandes intermediaristas urbanos, quienes ejercieron prácticas de desabastecimiento en un buen número de productos.

En el sector monopolístico de la industria productora de bienes, a la par con el incremento en los precios, se registró en el mismo periodo un fuerte proceso de concentración productiva, que obedeció más a la compra de establecimientos ya existentes, que al incremento en el proceso de inversión. El incremento en la inversión bruta fija de este sector fué de 2.0% para el periodo 1971-75, en tanto que para el conjunto del sector privado fué de 6.4%.

Las características de la industria de alimentos, considerando el número de establecimientos evolucionó durante 1970-75, de la siguiente manera:

CUADRO N° 30

CARACTERISTICAS DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS
(Producción, inversión y valor agregado)

Establecim. (%)	1970			1975		
	Prod. Brut.	Invers.	V.A.B.	Prod. Inver.	V.A.B.	
1.6	83.5	78.5	80.0	84.0	86.5	79.5

Fuente: El Sistema Alimentario Mexicano, S.P.P., 1981.

De esta manera, hemos analizado algunos de los elementos más significativos de la política de gasto público en términos de consumo e ingreso, así como de las barreras estructurales existentes, -estancamiento y concentración- que impidieron que los resultados buscados se realizaran. Sin embargo, visto desde una perspectiva de largo plazo, ¿cómo podemos calificar esta política de redistribución? o mejor dicho, ¿cuál fué el alcance de la intervención estatal?.

Respondiendo a la primera es claro que no existió una estrategia decidida que a la par con el crecimiento del gasto -público y en menor medida privado- incrementara la oferta de producción agrícola a través de una sustancial reforma en la tenencia y uso del suelo, crédito agrícola a la gran mayoría de productores minifundistas, asistencia técnica masiva a las zonas de productos básicos, insumos e infraestructura de todo tipo. Una muestra significativa de lo anterior fué el hecho de que la importación de alimentos creció en términos relativos ^{más} que el crédito y la inversión pública. Así también, la caída en los precios agrícolas en 1974, cerró el círculo ^{del} estancamiento de la acumulación de capital en el campo. Si bajo esta óptica la intervención estatal tuvo un carácter estructural, en el corto plazo no se detecta una estrategia definida.^{24/}

De esta manera también, asistimos a la exacerbación del movimiento migratorio hacia las zonas urbanas y al extranjero. Bajo este panorama, y

^{24/} Cabe recordar aquí el auge del movimiento campesino en el periodo 1971-76. Movimiento que demanda en este periodo no sólo el incremento de precios, sino también, cambios en la tenencia de la tierra.

considerando la pasividad de la inversión estatal, las condiciones de una espiral inflacionaria y el inicio de un ciclo de salarios reales decrecientes, se pone en marcha.^{25/}

Por último cabe mencionar, que en el sector industrial, tampoco existió y mucho menos se estimuló, la productividad en la producción de bienes de consumo básico, lo que actuó también como propulsor del proceso inflacionario, si consideramos que el nivel de empleo no - agrícola, si bien no se incrementó en este periodo - 1971-74, respecto al de 1965-70, sí se mantuvo relativamente estable.^{26/}

COMPORTAMIENTO AGREGADO DE PRECIOS E INGRESOS EN LA COYUNTURA 1971-74 Y 1975-77

En este apartado, trataremos de caracterizar la naturaleza de la coyuntura alcista en términos del comportamiento de los precios, el empleo y la distribución agregada del ingreso disponible. Con ello, tendremos una visión un poco más precisa del intervencionismo estatal sobre las condiciones de apropiación, pero sobre todo del perfil que precede al ciclo recesivo de 1975-77, en el que se redefinen profundamente las líneas de acción

^{25/} Dos hechos significativos merecen destacarse en esta coyuntura. En primer lugar en 1973, la modificación del plazo en la revisión del salario mínimo legal, -de ser bianual, para a ser anual-, y en segundo término el anuncio a mediados de 1973, del Plan de acción inmediata contra la inflación. En octubre de 1974, se le agrega a lo anterior un decreto emitido por el gobierno, que buscaba el control -a través de diversos mecanismos- de un conjunto amplio de bienes.

^{26/} Véase Plan Nacional de Empleo, Tomo I, S.T.P.S., 1979.

de la política económica en materia de distribución.

En primer lugar, es necesario presentar un breve panorama de la coyuntura económica. El siguiente cuadro nos indica este desempeño:

CUADRO N° 31

COYUNTURA ECONOMICA 1971 - 74
(1970 = 100)

AÑO	PIB Manufacturero	Tasa Ofi. Desempleo	Empleo Manufac.	Remuner. PIB	Remunerac. PIB Manuf.
1971	104.0	--	100.9	35.5	36.7
1972	113.8	--	103.6	36.9	36.8
1973	124.9	7.2	105.3	35.9	36.0
1974	133.3	6.7	109.6	36.7	36.5

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto.

De acuerdo con la información, lo que se observa, es una recuperación en el crecimiento industrial, acompañada de un aumento en los niveles de empleo, tanto a nivel de toda la economía, como en particular en el sector industrial. No ^{fué} así en cuanto a las remuneraciones que muestran en términos reales una estabilidad en el sector industrial, y un ligero aumento a nivel agregado. Por lo anterior, podemos afirmar en relación al ^{que,} sector industrial y al sector urbano en general el salario real se mantuvo constante en este periodo en el que además la tasa de incremento promedio de los precios fué de 13.7%

Ahora bien, de acuerdo con la teoría, si la tasa de salarios se incre

menta en menor proporción ^{que} los precios -el crecimiento de los precios fué de 13.7% y el de las remuneraciones reales en la manufactura de alrededor del 8%- , y ^{que} la tasa de cambio de la productividad, tiende a bajar su participación en el ingreso nacional. Sin embargo, la información disponible no nos permite afirmar que tal situación se haya presentado en este periodo.

En el mismo sentido, y de acuerdo con la información de cuentas nacionales, el gasto privado de consumo final cae considerablemente en estos años. Lo anterior resulta paradójico con la estabilidad en la participación de los salarios en el producto manufacturero, ya que como se deduce de esto último, si los salarios reales permanecen constantes en un cierto periodo y la oferta interna de alimentos no se incrementa, el repunte de precios es inevitable, con lo que los salarios reales tenderán a la baja y por consiguiente los niveles de consumo. Esta es la situación posterior a la devaluación de 1976. Entre tanto, parece congruente afirmar que la disminución en el consumo obedece no tanto al incremento de precios en el sector industrial urbano, -que naturalmente afecta a los que perciben menores ingresos en la escala ocupacional- como fundamentalmente a la caída en la producción y en los ingresos del sector agrícola.

En el caso del incremento de las remuneraciones en el ingreso disponible, la situación se explica por la política de ingresos prevaleciente en

el sector público, no sólo en estos años sino durante este sexenio. Esta política de ingresos refleja el incremento cuantitativo del aparato burocrático de la administración pública -gobierno federal y organismos y empresas- que cobra cada vez una dimensión mayor en el gasto público.

Es interesante subrayar cómo, si se subdividen los dos niveles del aparato estatal, el sector que percibió mayores ingresos fué, el localizado en la administración central. En el periodo 1971-75 su crecimiento promedio fué de 14.9%, mientras que para los ocupados en las empresas y organismos sujetos a control presupuestal fué de 10.95%.

Por el contrario, si lo comparamos con el crecimiento de las remuneraciones reales en la industria manufacturera, se observa una fuerte disparidad. Estos últimos crecen en el periodo 7.5% anual. Sin entrar en mayores especificaciones, es importante hacer notar que si bien se detectan al interior del sector público importantes desniveles de remuneración salarial, al exterior de éste, la dispersión es aún mayor.

Antes de concluir con este apartado, quisiéramos, por último, analizar cual fué la situación que privó en los últimos años de este ciclo sexenal, en cuanto a la política de redistribución, tanto la operada a través del gasto público, como la denominada de ingresos. Iniciemos con el comportamiento del gasto público. En el siguiente cuadro, se observa este comportamiento.

CUADRO N° 32

GASTO PUBLICO SECTORIAL EJERCIDO
-composición y tasa de crecimiento-
1970 = 100.0

S e c t o r	1975	1976	1977	1978	Tasa media 71-74	Incremento anual 75-78
Energético	27.0	26.5	29.3	32.0	10.6	22.8
Industrial	8.3	7.7	6.6	5.8	69.5	-5.8
Agrop. y Pesquero	10.0	7.5	7.3	6.5	66.7	-9.1
Comercio	7.7	6.2	6.5	7.4	60.7	10.4
Desarrollo social	21.3	23.5	21.9	20.7	20.5	11.3
Trans. y Comunicac.	8.8	8.9	6.8	6.3	10.3	-4.2
Turismo	0.3	0.3	0.3	0.2	67.9	-5.6
Administr. Defensa y Poderes	16.6	19.5	21.3	21.2	24.7	27.2
T o t a l	100.0	100.0	100.0	100.0	24.5	12.8

FUENTE: Quinto Informe de Gobierno, 1981.

Aún cuando el gasto público redujo su tasa de crecimiento en 50% y en la mayoría de sus renglones, su incremento fué negativo, el gasto en Desarrollo Social y Comercio tuvo un crecimiento positivo, cercano al experimentado por el gasto público total. El gasto en el subsector comercio fué el que vió en mayor medida disminuida tanto su participación como su tasa de crecimiento. Este hecho en sí, no sólo agravó la disponibilidad de consumo de los estratos urbanos de más bajos ingresos, sino que, al contrario de lo que pasó en el periodo 1971-74, esta drástica disminución en la capacidad de compra fué a la par con una tasa mayor de incremento en los precios para 1975-78. (28.2% contra 13.7%)

En el caso del subsector de desarrollo social, el incremento del gasto

tiene que ver con los gastos corrientes de las propias instituciones ya - que el crecimiento de la inversión pública en ese periodo disminuyó considerablemente. Este crecimiento no puede ser calificado de ninguna manera redistributivo, socialmente hablando, ya que no se amplió la disponibilidad en servicios y equipamientos urbanos y rurales, escuelas, hospitales y centros asistenciales, vivienda y otros. Asimismo, a partir de 1975, la tasa de desempleo abierto se incrementó con lo que la cobertura de la seguridad social, automáticamente disminuyó. El comportamiento de la inversión pública federal realizada para el periodo fué la siguiente:

De esta manera podemos ver cuan limitada fue la política de redistribución, planteada como objetivo de la política de gasto público. Pronto fué abandonada, y precisamente cuando los desequilibrios estructurales empezaron a ser más patentes, sobre todo, ante la necesidad de los desequilibrios del sector externo; necesidad que, sin embargo, permeó a toda la política económica de 1974 en adelante.^{27/}

^{27/} Aquí cabe mencionar, así sea de manera breve, que esta reducción en el crecimiento del gasto público resultó afectada por la política de contracción convenida con el FMI, en el que se convinieron niveles de endeudamiento externo neto no superiores a los 3,000 millones de dólares anual, así como reducir los déficits en cuenta corriente y del sector público: política que por cierto no fué aplicada estrictamente. El déficit público en 1977 fué 7.5% en relación al PIB y la oferta monetaria creció en 26.6% en 1977 y 31.7% en 1978.

CUADRO Nº 33

GASTO DEL SECTOR SALUBRIDAD
Y SEGURIDAD SOCIAL.

-Millones de pesos de 1970-

	1970	1971	1972	1973	1974	Incre. Absol. en el período	Tasa Med. Crec. anual.
1.- SALUBRIDAD, SERVICIOS ASISTENCIALES Y HOSPITALARIOS	<u>4715.5</u>	<u>4718.0</u>	<u>5847.9</u>	<u>6342.6</u>	<u>5811.1</u>	<u>1095.6</u>	<u>5.4</u>
1.1. Salubridad, Asist. Med. y Seguridad Hospitalaria.	880.4	975.3	1549.3	1699.3	1338.4	458.0	
1.2. Construcción Hospitalaria	196.8	229.7	500.1	702.6	688.4	491.6	
1.3. Maternidad y Asist. Infantil	123.9	142.5	263.7	290.3	347.3	223.4	
1.4. Asistencia Social	3257.8	3161.9	3263.1	3382.1	3176.5	-81.3	
1.5. Otros Serv. Complement.	256.6	208.6	271.7	268.3	260.5	3.9	
2.- BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL	<u>12777.2</u>	<u>14609.5</u>	<u>17936.0</u>	<u>19016.2</u>	<u>22362.8</u>	<u>9585.6</u>	<u>15.0</u>
2.1. Servicios Médicos a Empleados	1266.0	1262.7	1634.4	1630.4	3458.3	2192.3	
2.2. Otros Servicios a Empleados	1545.7	1803.9	2155.4	2754.5	2684.9	1139.2	
2.3. Pensiones y Jubilaciones	1477.2	1378.8	1645.6	1945.2	2047.9	570.7	
2.4. Cont. Est. al I.M. S.S.	935.6	1094.5	1229.1	1190.8	1427.1	491.5	
2.5. Apoyo a Gpos. Indígenas	49.5	43.6	68.1	94.9	118.4	68.9	
2.6. Otros Gastos Sociales	7503.3	9026.0	11203.4	11400.4	12626.2	5122.9	
3.- EJERCITO, ARMADA Y SERV. MILITARES	<u>2556.6</u>	<u>2545.8</u>	<u>2895.3</u>	<u>3215.4</u>	<u>3451.3</u>	<u>894.7</u>	
- Servicios Med. y Hospital.	389.0	377.1	392.0	457.3	407.9	18.9	
- Pensiones y Jubilaciones	141.4	159.5	161.6	146.7	150.3	8.9	
- Otros	2026.2	2009.2	2341.7	2611.4	2893.1	866.9	
T O T A L	<u>20049.3</u>	<u>21873.3</u>	<u>26679.2</u>	<u>29574.2</u>	<u>31625.2</u>	<u>11575.9</u>	<u>12.1%</u>

Veamos ahora que pasó con el empleo y los salarios.

CUADRO N° 34

AÑO	EMPLEO ^{1/}	Tasa de Des- ^{2/} ocup. abierta	Remuner. ^{3/} PIB Manuf.	Costo ^{4/} salarial
1975	109.2	7.7	37.9	110.8
1976	111.4	6.7	39.7	118.4
1977	107.9	8.7	36.3	105.0

1/ Índice de Empleo Manufacturero; CIDE, Economía Mexicana N° 1, México 1979, pág. 143.

2/ Equivale a la definición empleada por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Incluye sólo a las personas que dos meses antes de la entrevista trataron de conseguir trabajo, pero no lo consiguieron. Se toma el porcentaje correspondiente al primer trimestre de cada año.

3/ Ver, Resumen de las Cuentas Nacionales de México, S.P.P., Marzo 1981. Cuenta de Producción, Industria Manufacturera, pág. 40

4/ Este índice se calculó a partir de un índice de productividad e índice de volumen de producción entre el índice de empleo (volumen) sobre el índice de las remuneraciones contenido en 3/.

El cuadro es demostrativo de la magnitud de la crisis que a partir de 1975 vivirá la economía mexicana, particularmente los trabajadores del campo y la ciudad. Las remuneraciones de los ocupados en el sector manufacturero, que se habían relativamente mantenido durante 1971-75, sólo logran incrementarse a raíz del aumento de emergencia decretado en Septiembre de 1976, para a partir de este momento hasta 1978, descender más allá del nivel alcanzado a principios de 1970. Lo mismo sucede con el nivel de empleo, que a partir de 1975 inicia su descenso, que recupera, también en términos relativos hasta 1978. Por el contrario, el costo salarial, ponderado en términos de la productividad, tiende a la baja. A la inversa de lo que ocurrió en 1975 y 1976, en donde este índice se incrementó a raíz de los aumentos ^{más} mayores de salarios que de productividad.

-diferenciados claro está, al interior de la industria-, a partir de 1977, se combina la disminución de la producción con la de los salarios. En términos de la distribución del excedente, la caída de las remuneraciones en el PIB manufacturero se explica por la vía del incremento de precios y la caída del poder adquisitivo del salario. Sobre el particular vale la pena, decir algo más.

En el periodo 1971-74, se registró un incremento expansivo del producto. Este aumento en el volumen de la producción, que fué acompañado relativamente de aumentos en la productividad, contrarrestó en buena medida el incremento en el costo salarial, aún cuando se mantuvo constante la participación de las remuneraciones. Todo lo contrario sucedió en el ciclo depresivo de 1975-77. El salario mínimo nominal se incrementó en promedio en 45.4% durante 1974-76, en tanto que el índice de precios lo hizo en 17.6%.

Así también, tenemos que en 1975-76, disminuye el margen de utilidades por venta de las empresas.^{28/} Todo esto tiende a plantear que durante 1975-77, el sector manufacturero experimentó una disminución en la masa de ganancias, en tanto que las remuneraciones totales aumentaron, así sea en términos relativos -y cabe agregar que sólo en aquellos estratos en donde los niveles de inversión no cayeron en definitiva-, su participación en el Ingreso Nacional Disponible. No estamos afirmando que la tasa de ganancia disminuyó para toda la industria manufacturera,^{29/} sino sola-

^{28/} Véase, "Información Financiera de las Empresas", 1975-78, S.P.P., México 1981.

^{29/} Como parece desprenderse del trabajo "Competencia y Concentración, el caso del sector manufacturero, 1970-75"; CIDE, N° 2, pp. 158-159, México, 1980.

mente que el margen de ganancias disminuyó, al caer las ventas. La disminución en la producción y el incremento en el nivel de inventarios para este periodo, son más que indicativos de este fenómeno.

En términos de la política de redistribución de ingresos, en este periodo -1975-77-, los objetivos estuvieron sin embargo del lado del sector externo, en el que además, a partir de 1977, se le agrega la liberación de precios y la política de control de salarios.

Es el inicio del modelo de política de ingresos, que a partir de 1978 y hasta 1980, tomará la senda del desequilibrio externo controlado, -por las exportaciones de petróleo-, con control salarial y liberación de ganancias. Este ciclo se inicia, con la recomposición drástica de las bases materiales de la acumulación industrial.^{30/} A continuación, presentamos una conclusión sobre lo que significó la política de redistribución en los años de 1971-77, así como sus determinantes estructurales.

30/ Esta nueva política de ingresos, lleva también una actitud diferente del intervencionismo estatal, tanto en lo que se refiere al corto plazo -terminos de intercambio, tipo de cambio precios internos, déficit externo-, como en relación al largo plazo (empleo, salarios, estructura productiva, etc.). En relación al primero, es clara la actitud de controlar los salarios, en la perspectiva de una mayor apertura al mercado externo vía exportación, en la que éstos, sobre todo en las industrias más concentradas, son rígidos, o más altos que en el resto de la industria. Así, la política de tipo de cambio, de baja relativa del peso, actúa como contenedor de los aumentos salariales, dado un nivel de precios. La política salarial se subordina a la política monetaria. Por lo que respecta al largo plazo, el cambio en la demanda de empleo, menor en los sectores dinámicos de la industria e incluso de la agricultura, y mayor en industrias como la construcción -infraestructura, construcción residencial, equipamiento urbano, etc- significa que el intervencionismo estatal en lo referente a la política de ingresos se apoya y toma cuerpo cada vez en mayor medida en los altos niveles de subempleo y de organización sindical, influi da definitivamente por éste.

Para una visión apologética de esta nueva política de ingresos, parece pertinente reseñar lo señalado por el economista René Villarreal,^{31/} como política económica "óptima" para el ajuste del desequilibrio externo.

- 1.- Una política de desviación selectiva del gasto, que en el mediano y largo plazos permita que la economía pase de la etapa de sustitución de importaciones a la etapa más avanzada de sustitución de exportaciones.
- 2.- Una política de "liberalización" gradual de las importaciones, en la que las tarifas se irían uniformando y sustituyendo a los controles cuantitativos al nivel "óptimo".

Lo anterior implica una mayor eficiencia en el "sector de sustitución" en términos de competitividad externa. Por otra parte, la contracción en la producción de bienes comerciados,

producida por la devaluación, incrementaría los precios lo que conduce a poner en marcha :

- 3.- Una política monetaria y fiscal deflacionaria (contractiva).

Por lo que toca a la política de ingresos, la desviación selectiva del gasto, implica en términos de gasto público, una reducción de los gastos

^{31/} Cfr. René Villarreal, "El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975). Un enfoque estructuralista". Fondo de Cultura Económica, México, 1976. Cap. IX, pp. 205-215. Así como, el Trimestre Económico, N° 164, México, Octubre-Diciembre de 1974, pp. 775-815.

en consumo social (véase la política de gasto petrolero en 1978-80); la liberalización de tarifas conlleva una disminución de los costos de inversión por importaciones y a la larga significa un mayor contenido de capital por unidad de producto y una mayor participación de insumos que de salarios, en el valor agregado; por último la contracción del flujo crediticio y de gasto, aún cuando en realidad funcionó sólo en 1977, lo único que acarrea es empujar hacia arriba la tasa inflacionaria, al tiempo que como dijimos al modificar la estructura y el destino del gasto y la inversión pública, afecta profundamente el gasto redistributivo de consumo social, así como la distribución funcional del ingreso en el largo plazo.

En este apartado, presentaremos algunas conclusiones generales, sobre la política de redistribución implícita en el gasto público federal así como la que en términos estrictos, fué practicada para toda la economía.

A la coyuntura de expansión que sobrevino después de 1972, como veremos más adelante, al analizar la política de inversión pública, se le sobrepuso durante 1973, la crítica situación de balanza de pagos. De aquí en adelante, el déficit externo fué la variable estratégica de la política económica. Estratégica no sólo en cuanto a la definición de la política de expansión del gasto público, y de reactivación de la economía, sino de manera fundamental, en cuanto a la política de ingresos.

La situación en general, es más o menos la siguiente: dado que el déficit comercial en balanza de pagos se constituye de 1973 en adelante como el principal obstáculo a la política de ampliación de la demanda efectiva comandada por el Estado, -se implementa una política de endeudamiento masivo-, Y paralelamente a ésta

una política de control del "equilibrio externo": -mantener el tipo de cambio fijo, y controlar las importaciones, con objeto de mantener los niveles de ingreso y empleo de la mano de obra. De esta manera podemos afirmar que la anunciada política de redistribución, como estrategia, estuvo subordinada a la estabilidad externa.

La política de deterioro de los ingresos salariales no está ligada a la contracción de la política de gasto e inversión pública, como afirman algunos, sino más precisamente, a toda la política de control del desequilibrio externo implícita en la ampliación de la demanda vía gasto-endeudamiento. El crecimiento del gasto público real cae hasta 1976, -salvo en 1974 que una relativa disminución-, en tanto que los salarios, -salvo en 1976- inician la disminución de su participación en el producto en 1974-75, hasta 1980. Así la política de expansión del gasto público, como política anticíclica para contrarrestar el deterioro del comercio exterior y de la balanza de pagos sobre el nivel de empleo e ingreso, mostró sus propias limitaciones.

Esta misma conclusión, la podemos demostrar a nivel macroeconómico. El siguiente cuadro de la evolución de la estructura de la demanda, así lo señala:

CUADRO N° 35

E S T R U C T U R A D E L A D E M A N D A 1970-1977

<u>C O N C E P T O</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>
Gasto de consumo final de las administraciones públicas	7.2	7.6	8.6	9.2	9.1	10.3	11.0	10.8
Gasto privado de consumo final.	71.9	73.2	71.8	70.5	69.8	68.7	68.1	66.3
Inversión.	22.7	20.2	20.3	21.4	23.2	23.7	23.3	22.8
Saldo corriente externo.	-1.8	-1.0	-0.7	-1.1	-2.1	-2.7	-1.4	-0.1
T O T A L	100.0							

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.) 1981-82.

En suma, las políticas de estabilización de la demanda --de consumo, inversión y de saldo comercial-- no pudieron evitar como tales, la elección entre la inflación y la contracción. Escoger la vía keynesiana o kaleckiana de mantener creciendo relativamente el nivel de empleo y los ingresos a través del presupuesto deficitario a largo plazo, conlleva, dado los fuertes desequilibrios con que opera la economía mexicana, a mayores y más agudos desequilibrios productivos, distributivos, comerciales y financieros, cerrando así las vías alternativas de la política económica normativa.

A P E N D I C E

COMPORTAMIENTO DEL GASTO Y LA INVERSION

PUBLICA EN 1978 - 1980

CUADRO No. 36

GASTO PUBLICO SECTORIAL

- PORCENTAJES CON RESPECTO AL PIB -

SECTOR	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
I.- ENERGETICO	7.9	6.9	7.5	6.8	8.7	8.2	9.4	10.9	10.1	12.1
II.- INDUSTRIAL	1.1	1.5	2.4	2.6	2.9	2.6	2.4	2.2	2.5	3.2
III.- AGROPECUARIO Y PESQUERO	1.2	1.8	2.6	2.8	3.9	3.0	3.1	2.7	3.0	3.8
IV.- COMERCIO	1.1	1.0	1.3	2.0	2.5	1.7	2.2	2.7	2.1	2.2
V.- DESARROLLO SOCIAL	6.1	5.7	5.9	6.5	7.2	8.9	8.1	7.5	7.4	7.3
VI.- TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	3.0	2.9	3.1	2.6	2.9	2.8	2.3	2.2	2.4	2.6
VII.- TURISMO	---	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
VIII.- ADMINISTRACION DEFENSA Y PODERES	4.3	4.8	5.4	5.4	6.0	8.4	8.6	8.7	10.4	10.5
TOTAL	24.8	24.7	28.3	28.8	34.2	35.7	36.2	37.0	38.0	41.8

FUENTE: Sexto Informe de Gobierno , 1982.

CUADRO N2 37

EL GASTO PUBLICO COMPENSATORIO

-Miles de millones de pesos 1970-

AÑO	PIB TOTAL	PROD. BRUTA BIENES CONS.	CONSUMO PRIVADO	GASTO CONSUMO	PUBLICO INVERSIÓN	CONSUMO GOBIERNO (NOMINAL)	INVERSIÓN PRIVADA
1970	444.3	117.7	325.0	55.9	29.2	55.9	59.4
1971	462.8	119.3	343.9	58.6	21.4	62.1	61.7
1972	502.1	127.4	368.8	67.5	30.5	76.0	64.7
1973	544.3	134.7	395.6	82.4	40.7	104.6	64.3
1974	577.6	139.7	413.6	96.3	43.6	150.0	71.2
1975	610.0	144.5	433.8	111.4	54.7	200.9	75.9
1976	635.8	149.6	451.3	88.6	52.0	191.0	81.8
1977	657.7	156.2	469.2	99.8	51.4	280.8	77.7
1978	712.0	161.7	503.8	101.2	67.7	332.1	82.3
1979	777.2	173.4	547.4	110.5	79.7	436.2	102.3
1980	841.8	180.0	583.2	130.0	91.4	660.3	111.9
Tasa media anual de crecimiento.	<u>6.6</u>	<u>4.9</u>	<u>6.0</u>	<u>8.8</u>	<u>12.1</u>		<u>6.5</u>

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales, S.P.P., México, 1981 y 1982

CUADRO N° 38

COMPONENTES DE LA INVERSION BRUTA FIJA TOTAL

-Miles de millones de pesos corrientes-

AÑO	CONSTRUCCION	INVERSION PRODUCTIVA		
		TOTAL	PRIVADA	PUBLICA
1970	50.7	37.9	28.6	9.3
1971	50.5	38.0	30.8	7.2
1972	61.9	45.2	35.7	9.5
1973	75.2	58.1	42.0	16.1
1974	102.0	76.8	55.1	21.7
1975	135.5	100.1	64.6	35.5
1976	170.2	118.2	78.4	39.8
1977	213.6	149.8	97.0	52.8
1978	288.6	203.8	131.7	72.1
1979	404.7	313.7	214.5	99.2
1980	587.7	445.2	308.0	137.2

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales S.P.P.
México, 1981, 1982.

CUADRO No. 39

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO
- ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADAS PRESUPUESTALMENTE -
- MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1970-

CONCEPTO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Petroleos Mexicanos	5.3	4.4	5.8	6.1	6.5	8.0	9.8	11.7	19.1	21.1	24.0
Comisión Fed. de Electricidad	2.9	2.6	3.0	3.6	3.7	5.7	6.0	5.6	8.2	9.9	11.3
Cla. Luz y Fza. del Centro	.8	.8	1.1	.9	.9	1.0	1.1	1.3	1.1	1.1	1.0
Ferrocarriles Nacionales	1.1	.5	.4	1.1	1.7	2.0	1.7	1.3	1.0	1.5	2.0
Ferrocarril del Pacífico	.2	.2	.1	.2	.2	.3	.3	.2	.2	.3	.3
Ferrocarriles Unidos del Sureste	.07	.04	.08	.06	.07	.07	.07	.07	.1	.1	.1
Ferroc. Sonora- Baja Calif.	---	.01	.04	.04	.02	.02	.07	.02	.07	.07	.1
Caminos y Puentes Fed. de Ing.	.2	.07	.1	.4	.2	.1	.1	.08	.1	.1	.1
Aeronaves de México	.06	.04	.09	.07	.4	.1	.1	.1	.1	.4	.6
Aeropuertos y Serv. Auxiliares	.3	.05	.09	.06	.1	.2	.1	.07	.09	.1	.1
Proformex	---	---	---	---	.02	.02	.01	.02	.03	.03	.04
Fovigro	---	---	---	.03	.03	.02	.02	.02	.02	.02	.02
Propemex	---	.06	.2	.2	.1	.2	.3	.01	.2	.2	.5
Indeco	---	---	.04	---	.03	.03	.04	.04	.1	.1	.3
Conasupo	.1	.1	.06	.2	.5	.5	.3	.08	.05	.02	.06
Inmecafé	---	---	.01	.02	.03	.02	.05	.01	---	.02	.1
Fertimex	.3	.3	.1	.06	.1	.3	.2	.3	.5	.9	.9
Lotería Nacional	.07	.02	.02	.04	.03	.03	.1	.01	.03	---	---
Imco	---	---	---	---	.01	.06	.05	---	---	---	---
Dina	.06	.02	.03	.06	.1	.1	.1	.08	.05	.04	.06
Siderúrgica Nal.	.03	.01	.02	.01	.02	.04	.05	---	---	.01	.03
Concarril	.01	---	---	.01	.03	.04	.02	.01	.02	.01	.02
Sicartsa	---	---	.06	.3	1.3	2.8	1.1	.4	.04	.03	.3
Ferroc. Chihuahua al Pacífico	.1	.1	.06	.05	.05	.1	.07	.07	.1	.1	.1
TOTAL	11.6	9.3	11.4	13.5	16.1	21.7	21.7	21.5	31.4	36.1	42.0

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales,

1970-1980

CUADRO No. 40
INVERSION¹⁾ PUBLICA FEDERAL REALIZADA²⁾

-Millones de pesos corrientes-

- C O N C E P T O -	1970	% Estruc tura.	1973	% Estruc tura	1977	% Estruc tura.	1980 ⁽³⁾	% Estruc tura.
I.- <u>INDUSTRIAL</u>	11096.9	37.9	16222.3	31.9	63292.8	45.2	230185.0	48.0
Petróleo y Petroquímica	5439.6	18.6	7708.1	15.2	33063.7	23.6	150764.0	31.5
Electricidad	4146.8	14.2	5822.3	11.4	19759.9	14.1	72385.0	15.1
Siderurgia	740.0	2.5	1053.4	2.1	3342.3	2.4	1525.0	0.3
Otras Inversiones	770.5	2.6	1638.5	3.2	7126.9	5.1	5511.0	1.1
II.- <u>TRANSPORTE Y COMUNICACIONES</u>	5802.3	19.8	12651.3	24.9	26570.0	19.0	58585.4 ^(p)	12.2
Carreteras	2624.1	9.0	6130.8	12.0	10229.3	7.3	10156.1	2.1
Ferrocarriles	1704.1	5.8	2121.4	4.2	5488.5	3.9	17774.4	3.7
Marítimas	720.5	2.5	1024.0	2.0	747.0	0.5	4024.5	0.8
Telecomunicaciones y Aereas	476.9	1.6	303.8	0.6	1471.4	1.1	21594.1	4.5
Otras Inversiones	276.7	0.9	3071.3	6.1	8633.8	6.2	5036.3	1.1
III.- <u>AGROPECUARIO Y DESARROLLO RURAL</u>	3921.4	13.4	7043.7	13.8	26037.1	18.5	91042.0	19.0
Agricultura	3627.6	12.4	5614.7	11.0	21235.6	15.1	64246.7	13.4
Ganadería	52.4	0.2	235.9	0.5	978.8	0.7	1102.5	0.2
Forestal	20.0	0.1	229.7	0.4	715.1	0.5	2356.9	0.5
Pesca	221.4	0.7	294.2	0.6	382.9	0.3	3831.2	0.8
PIDER (1980 incluye otros)			669.2	1.3	2724.7	1.9	19504.7	4.1
IV.- <u>CONSUMO SOCIAL</u>	7919.3	27.1	13923.9	27.3	19331.9	13.9	80607.3	16.8
Servicio Urbano y Rural	4871.3	16.7	7284.6	14.3	9327.7	6.6	46128.7	9.6
Construcción de Escuelas	1060.8	3.6	2198.7	4.3	5873.9	4.2	9809.3	2.0
Hospitales y Centros Asistencia.	1406.4	4.8	3275.8	6.4	3955.1	2.8	16050.6	3.3
Vivienda 4)	260.5	0.9	1089.0	2.2	272.6	0.2	7620.7	1.6
Otras Inversiones	320.3	1.1	75.8	0.1	175.2	0.1	998.0	0.2
V.- <u>EQUIPOS E INSTALACIONES PARA AD MINISTRACION Y DEFENSA</u>	500.0	1.7	865.2	1.7	3928.7	2.8	15800.4	3.3
VI.- <u>TURISMO</u>			221.0	0.4	941.6	0.6	3012.5	0.7
<u>T O T A L</u>	<u>29239.9</u>	<u>100.0</u>	<u>50927.4</u>	<u>100.0</u>	<u>140102.1</u>	<u>100.0</u>	<u>479232.6</u>	<u>100.0</u>

1) Inversión Física

2) Los totales no coinciden con los de Sector Público, porque en este cuadro están incluidos los organismos no controlados.

3) Para 1980, las cifras fueron tomadas del IV Informe de Gobierno, Anexo Estadístico-Histórico, 1981.

Fuente: V Informe de Gobierno 1981; anexo Estadístico-Histórico.

CUADRO N° 41

GASTO SECTORIAL REALIZADO

(Distribución Porcentual)

	1977	1978	1979	1980
Agropecuario, Forestal y Pesca	9.0	9.1	10.3	12.5
Comunicaciones y Transportes.	8.9	8.7	8.6	8.7
Industrial	7.1	6.5	7.0	7.9
Energéticos	26.6	28.2	29.3	27.4
Comercio	7.0	7.4	6.0	6.8
Asentamientos Humanos	1.1	0.7	1.3	1.4
Bienestar Social	29.2	29.2	27.2	25.1
Turismo	0.4	0.3	0.4	0.4
Administración y Poderes	6.9	6.2	6.2	6.0
Defensa y Marina	2.4	2.1	2.0	1.7
Desarrollo Regional	1.4	1.5	1.6	2.1
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1979, 1980.

LA POLÍTICA TRIBUTARIA 1970-80

Hablar sobre la política fiscal, desde la perspectiva de la política económica, es quizás mencionar uno de los elementos determinantes de la práctica estatal en la economía^{32/}. Durante el periodo que será objeto de nuestro análisis -1970-80-.se multiplicaron las acciones estatales en materia de tributación, de financiamiento y de gasto, y en general de reestructuración del sector público, etc., al grado que algunas de éstas influyeron en forma considerable ^{sobre} la composición final del producto, no sin dejar de representar un elemento determinante en el movimiento cíclico de la economía.

Esta intensa actividad estatal, por otra parte, no puede ser comprendida cabalmente, sin ubicarla en el contexto y comportamiento del desarrollo de una estructura económica, que como la mexicana, experimentó uno de sus momentos más críticos en esta década.

Lo anterior es necesario subrayarlo ya que muchas veces, al analizar la intervención del Estado en la economía, sólo se destaca la dimensión cuantitativa de ésta -volumen de los ingresos, el gasto y la inversión pública-, o por otra parte, sólo se señala lo que debería ser y hacer el sector estatal de la economía. Estas dimensiones que de alguna manera responden a una

32/ El esquema de la teoría macroeconómica se centra fundamentalmente en el control del ingreso, el empleo y los precios. Dado que la política fiscal reduce su campo de acción al análisis de los efectos del gasto gubernamental, la tributación y la deuda pública, resulta entonces que es una de las formas privilegiadas de la acción estatal en la economía.

visión normativa y como tal, instrumentalista, de la política económica, - dejan de lado el exámen del contenido mismo de la acción estatal, así como las repercusiones sociales y económicas que origina tal o cual acción, venida desde el Estado.

Desde nuestro punto de vista, y éste es el objetivo que anima nuestro trabajo, la política fiscal -de ingreso y gasto del gobierno federal y empresas públicas, en relación al comercio exterior, de ahorro y déficit- llevada a la práctica en la década de 1970-80, está determinada por la crisis de un patrón de acumulación y por la imposibilidad de emprender una expansión sobre nuevas bases, que corrijan las reiteradas caídas en el producto y la inversión, así como las crisis monetarias y financieras, que este regimen de acumulación genera. En este periodo a pesar de la reducción en las tasas de crecimiento en 1971, y 1974-77, el país empieza a consolidar un vasto proyecto de modernización capitalista: modernización que por otra parte, no sólo magnifica los desequilibrios sectoriales, sino que se impone estableciendo altos grados de concentración y centralización del capital y del ingreso, así como deterioros crecientes en los niveles salariales y de consumo de la población.

Esta imposibilidad de expansión del ritmo de crecimiento no sólo se expresa en problemas de realización y subconsumo, como es el caso de la agricultura y de la producción de bienes de consumo de origen manufacturero, sino que abarca también y de manera fundamental las fuentes de la acumulación externas al mismo proceso de producción: crisis monetaria de 1974-77 que provocó la devaluación de 1976, y la desintermediación financiera del sistema bancario a partir de 1973.

Son estos los factores estructurales que motivaron e impulsaron la acción estatal en esta década: acciones y respuestas que en términos generales, modificaron las bases y los motivos de la política fiscal y financiera aplicada en el periodo del desarrollo estabilizador: política fiscal y financiera que no sólo abarcó al gobierno federal y a los organismos y empresas de propiedad y/o participación mayoritaria y minoritaria, sino también a la reconversión de las instituciones nacionales de crédito, al intervenir en forma más decisiva en los mercados crediticios.

Para los efectos de este trabajo, se analizará la política fiscal, en una doble perspectiva: en primer lugar, veremos la reacción estatal respecto al régimen tributario, esto es, el desarrollo de la estrategia por incrementar la participación estatal en el ingreso nacional, dado que la única vía para hacerle frente al cúmulo de desequilibrios y desigualdades que privaban en la economía, no era otra que la multiplicación del gasto. En segundo lugar, examinaremos el papel del gasto público como factor anticíclico, no sin dejar de señalar un conjunto de factores económicos y sociales, que resultan determinantes a la hora de su aplicación.

CARACTERISTICAS DEL SISTEMA IMPOSITIVO EN MEXICO

Tanto para las autoridades gubernamentales, como para los analistas de la política económica de la década de los setenta, en los primeros años de ésta, el régimen tributario fué mucho más dinámico, en lo que se refiere al impuesto al gasto, a los cargos sobre seguridad social y al impuesto a las personas físicas.

Así lo asienta la S.H. y C.P.,^{33/} cuando afirma que, "...la primera mitad de los años setenta trajo cambios importantes en los impuestos indirectos y en los cargos sobre seguridad social".

Por otra parte, Carlos Tello^{34/} menciona que, "...para 1973, la política fiscal inicia una dirección orientada a descansar en los impuestos indirectos, sin tocar el impuesto sobre la renta".

Evaluemos, aunque sea brevemente, comparativamente y en perspectiva, cual es la evolución del sistema tributario en el periodo 1970-80.

Podemos afirmar que la estructura moderna de tributación en nuestro país -la que descansa fundamentalmente en la imposición directa- rige a partir de mediados de los años cincuenta, cuando el impuesto sobre la renta representa el 32.4%^{35/} del total de ingresos ordinarios captados por la federación. A partir de entonces y hasta 1968, es el rubro más dinámico en el flujo impositivo, hasta llegar a ser el 38.8% del total de ingresos ordinarios percibidos por la hacienda pública.^{36/}

A la par con esta modificación, tenemos que los ingresos por impuestos a la producción, comercio, tenencia o uso de bienes y servicios industriales (impuestos indirectos), mantienen una participación estable dentro de

33/ Cfr. "La Reforma Impositiva en el marco del Sistema Mexicano, 1979-80" Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Trimestre Económico, N° 184, México 1979, pp. 915-990

34/ Carlos Tello. "La Política Económica en México, 1970-76". Edit. Siglo XXI.

35/ Véase, Francisco Javier Alejo, "La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de México", Lecturas del Trimestre N° 8, México, 1974.

36/ Información sobre Ingresos Gubernamentales, México, 1978, Secretaría de Programación y Presupuesto.

la estructura tributaria del país. Su participación en el total pasó de 31.9% en 1948, a 31.8% en 1968 en tanto que los impuestos al comercio exterior disminuyeron, pasando de 20.7% a 13.2% y los ingresos por impuestos no tributarios disminuyeron también de 24.4%, a 12.8%, en el mismo periodo (véase cuadro).

CUADRO N2 43

EVOLUCION DEL REGIMEN TRIBUTARIO, 1948-1968
-Estructura porcentual-

CONCEPTO	1948 ^{1/}	1968 ^{5/}
Impuesto s/ la renta. ^{2/}	23.0	38.8
Impuestos s/ producción y comercio. ^{3/}	31.9	31.8
Impuestos comercio exterior. ^{4/}	20.7	18.1
Impuestos no tributarios	24.4	11.3
T O T A L	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

1/ Cifras de Ramón Beteta en "Tres años de Política Hacendaria", México 1951, tomadas de, Francisco Javier Alejo, op. cit., pág. 83.

2/ Incluye impuesto sobre la renta de empresas y personas físicas, primas de seguros y sorteos.

3/ Incluye impuestos a la minería, a la producción y ventas -ISIM- y a la industria.

4/ Derechos, productos y aprovechamientos e ingresos de capital.

5/ Estadística, sobre Ingresos gubernamentales, México, 1978, S.P.P.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las modificaciones al impuesto sobre la renta, que sirvieron de base a este incremento?

La mayoría de los estudios^{37/} coinciden en que este aumento se apoyó en

37/ Cfr. Francisco J. Alejo, op. cit., pág. 87 e Ifigenia M. "Evolución del Sistema Tributario en México y las Reformas de 1972-73, Revista Comercio Exterior, México, 1973.

el incremento al impuesto sobre productos del trabajo, a partir de 1964.

Las reformas fundamentales, fueron elevar las tarifas y progresividad - del impuesto sobre la renta a los productos del trabajo en los estratos bajos e intermedios, al mismo tiempo que se reducía la tarifa del 50% al 35% para los niveles altos. Al mismo tiempo que se suprimió el impuesto sobre utilidades excedentes, se dejó que los impuestos sobre ganancias distribui**bles** se les considerará ^{opcionales} derogándose el impuesto sobre herencias y legados. La composición del impuesto sobre la renta (ISR) para el periodo de 1960-70, fué el siguiente:

CUADRO N° 44
IMPUESTO SOBRE LA RENTA, 1960-70
-Evolución de su composición-

	1960	1964	1968	1970
I. Al ingreso global de las empresas	<u>60.5</u>	<u>58.3</u>	<u>58.2</u>	<u>55.4</u>
II. Al ingreso de las personas físicas.	<u>39.5</u>	<u>41.7</u>	<u>38.0^{1/}</u>	<u>40.7</u>
2.1 Trabajo	23.3	29.4	30.3	31.1
2.2 Capital	16.2	12.3	6.1	8.0
III. T O T A L	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0^{2/}</u>	<u>100.0</u>

1/ El 1.6% faltante corresponde al impuesto al ingreso global de las personas físicas, asimismo para 1970.

2/ El 3.8% corresponde a estampillas, y a la Ley del ISR, vigente hasta 1964, para 1980 este porcentaje corresponde a 3.9%.

Fuente: ¿Es justo nuestro sistema de ISR?; Centro de Estudios Contables; Luis Bravo Aguilera, "La política impositiva" en Opciones de Política Económica en México, México 1977 e Información sobre Ingresos Gubernamentales, S.P.P., México 1978.
La Economía Mexicana, Tomo II, Política y Desarrollo, Lecturas del Trimestre, N° 4, Selección de L. Solís.

Como síntesis para el periodo, podemos concluir que, en el marco de un crecimiento con inflación reptante muy baja, una tasa continua del producto, y con salarios reales constantes, la imposición al trabajo no enfrentó mayores problemas. Sin embargo, esta política, se convirtió a la larga en una estructura fiscal inflexible que aún cuando en la primera mitad de los setentas, "rectificó" algunas de las emiendas regresivas implantadas desde 1964, se le sumó el incremento inflacionario y el notable incremento en la imposición indirecta.

Antes de evaluar el desempeño fiscal del periodo de 1970-80, resumiremos cuáles fueron las modificaciones más importantes para los años de 1970-77.

- 1972-73: aumentaron los gravámenes sobre rendimientos del capital (intereses, dividendos, rentas y regalías): hasta 21% para los valores al portador no depositados en instituciones de crédito, así como para los residentes al extranjero; hasta 15% cuando los intereses de valores nominativos o al portador están depositados en instituciones de crédito.
- Ganancias de capital. Eliminación, a partir de 1973, de la exención que existía cuando el tiempo transcurrido entre la adquisición y la enajenación del inmueble era mayor de 10 años. Se grava la enajenación de inmuebles rústicos. Acumulación de ingresos por arrendamiento, con independencia del monto de los ingresos.
- Personas Físicas (1972-1975). En 1972, se elevó la tarifa para personas físicas con ingresos gravables de más de 300,000 pesos anuales, alcanzan

do esta tarifa hasta 42% en el caso de personas cuyos ingresos fueran superiores a un millón y medio de pesos. En 1975, se incrementó la tarifa para personas con más de 150,000, hasta llegar ésta a 50%, con ingresos superiores a millón y medio de pesos.

- Ingresos Mercantiles (1973). Aumentó en la tasa del impuesto sobre ingresos mercantiles del 3% al 4% en 1973.

- Impuestos Especiales (1972 y 1974). En 1972 entró en vigor la Ley Federal del Impuesto a las Industrias del Azúcar, Alcohol, Aguardiente y Envasamiento de Bebidas Alcohólicas. Aumentos en 1972, a los impuestos al consumo considerado de lujo.

- Impuestos Especiales (1974-77). Alzas en tasas para automoviles nuevos, tenencia o uso; prendas de vestir de lujo, accesorios de lujo, cristales, equipo para equitación, veleros, yates, televisión, etc.; cerveza y bebidas alcoholicas.

- Empresas: (1971) Se reestructuró el régimen de depreciación de activos fijos, sustituyendo las tasas únicas y los regímenes especiales, discriminatorios de depreciación acelerada, por un regimen diferencial, de acuerdo al tipo de activos y de la rama industrial de que se trate. En general, la reforma consistió en establecer tasas de depreciación más bajas, pero sin embargo, en actividades como la agropecuaria, transporte aéreo y terrestre, dicha tasa se incrementó.

- Deducción de gastos de publicidad. (1971) Se adicionó en la Ley del ISR.

que sólo será deducible en el ejercicio en que se efectúa la erogación, el 60%, siendo amortizables el saldo restante, en los tres ejercicios siguientes. En 1977, esta disposición se reformó en el sentido de deducir estos gastos del ingreso acumulable, mediante amortizaciones anuales de 10% (1977).

- Gastos en reparaciones o adaptaciones a los activos fijos (1977). Las adiciones consistieron en que estos gastos deberán depreciarse y no deducirse en un solo ejercicio. Lo anterior permite elevar la base gravable.
- Amortización de pérdidas (1977). Se redujo de cinco a tres años el plazo de amortización de las pérdidas de operación de ejercicios anteriores.
- Crédito Fiscal (1977). Se estableció un crédito fiscal de 10% sobre la inversión realizada en adquirir maquinaria nueva, destinada a actividades prioritarias. El crédito sólo se hacía efectivo, en compensación con el impuesto a las utilidades fiscales de las empresas.
- Utilidades Brutas Extraordinarias (1977). Se estableció un impuesto sobre utilidades brutas extraordinarias de las empresas comerciales e industriales. La base de dicho impuesto es el exceso de utilidad bruta.

Como decíamos al principio, los aumentos y por tanto los cambios más importantes, se refieren al "efecto progresividad" impuesto al régimen de personas físicas, derivada del cambio en la progresividad de la tarifa, así como por otra parte al incremento en el impuesto sobre ingresos mercan

tiles e impuestos especiales. En el caso de las empresas, las diversas modificaciones más que reformas progresivas, tendieron más bien a disminuir la evasión fiscal.

De acuerdo con los objetivos de nuestro trabajo, en lo que resta de este apartado, analizaremos la política tributaria bajo la siguiente doble perspectiva ¿en qué medida obedeció a un comportamiento cíclico, dada la coyuntura expansiva y de contracción observada en el periodo 1970-77? y por otra parte, ¿fué compatible la distribución de la carga tributaria, con los objetivos redistributivos proclamados?

LA POLITICA TRIBUTARIA EN 1970-77

La necesidad de una mayor intervención estatal en la economía demandaba -demanda- una mayor apropiación del ingreso nacional, aún cuando, en la década, el endeudamiento tanto interno como externo se utilizó en forma creciente.

CUADRO N2 45

INGRESOS BRUTOS DEL GOBIERNO FEDERAL

- Millones de pesos corrientes -

CONCEPTO	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
I. Ingresos Corrientes	35731.3	40564.3	43860.2	52654.8	68476.2	95666.7	131967.2	164265.8	229271.7	302549.1	418032.8	679637.1
1.1 Ingresos tributarios	32043.9	36645.4	40048.7	47432.2	62442.1	90825.8	124562.9	154181.7	218367.0	290928.1	402133.8	651477.0
Renta	14020.0	15478.4	16858.3	21010.0	26093.4	36409.0	49202.8	66045.8	93411.4	132183.5	173015.1	246077.0
Producción y comercio	5644.6	6799.7	9035.5	10805.7	12910.0	19756.6	31472.7	33295.2	47862.7	56405.1	71605.6	59972.7
Recursos Natur.	610.0	945.8	724.5	718.7	866.3	1970.5	2610.8	2695.1	3999.5	5472.8	7908.2	23452.9
Ingresos Merc. (Valor Agreg.)	3903.4	4359.7	4873.5	5460.9	12769.1	19328.1	24041.6	30361.8	40506.9	52702.0	75082.3	110379.6
Exportación	1157.4	994.5	969.1	964.2	1256.5	1662.4	2848.6	4517.0	15502.4	20683.3	34160.4	136504.4
Importación	5177.6	6392.0	5813.7	6507.8	6254.5	8692.0	10536.7	12302.2	10735.2	14755.7	28803.9	47718.1
Timbre	524.0	584.0	590.9	657.6	805.1	1025.2	1409.2	1989.6	2462.7	3781.8	5146.6	--
Migración	17.0	23.5	16.8	17.5	20.2	53.8	60.4	64.4	48.8	31.4	81.2	--
Primas a Inst. de Seguros	161.8	167.2	193.9	220.8	246.8	298.2	377.1	466.1	644.4	873.7	1079.2	1156.2
Campañas sanit.	31.0	32.6	34.7	38.0	43.3	46.8	50.8	54.5	59.9	63.4	79.8	88.9
Loterías rifas y sorteos	226.8	238.4	235.9	257.6	275.1	302.3	366.2	439.1	538.7	642.9	930.1	1206.9
Erogaciones por remun. Trab. pers.	562.8	623.8	694.4	770.9	898.9	1274.5	1583.5	1949.4	2594.8	3332.5	4241.4	5920.7
Otros ^{1/}	7.5	5.8	7.5	2.5	2.9	6.3	2.5	1.5	1.6	--	--	18969.6
1.2 Ingresos No Tributarios	3687.4	3918.9	3811.5	5222.6	6034.1	4840.9	7404.3	10084.1	10904.7	11621.0	15899.0	28160.1
Derechos	1077.2	1135.8	1348.7	1597.7	1674.0	1855.6	2817.1	3783.6	4548.6	5445.5	6585.5	9738.9
Productos	1198.5	1294.9	1101.5	1263.5	1327.7	1529.6	2270.6	2767.6	3216.1	1916.8	3882.1	10309.5
Aprovechamientos	1411.7	1488.2	1361.3	2361.4	3032.4	1455.7	2316.6	3532.9	3140.0	4258.7	5431.4	8111.7
II. Ingresos de Capital	424.2	824.0	786.3	672.6	1605.6	897.6	1252.2	2228.6	2946.9	7012.2	1359.8	2203.1
Total de Ingresos^{2/}	36155.5	41388.3	44646.5	53327.4	70061.8	96564.3	133219.4	166494.4	232218.6	309561.3	419392.6	681840.2

1/ Impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes y causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago.

2/ Excluye los impuestos correspondientes a fracciones de la Ley de Ingresos pendientes de aplicar.

Fuente: De 1969-1977, Ingresos Gubernamentales, S.P.P., México 1978; para 1978-80. Cta. de la Hacienda Pública Federal.

CUADRO N° 46

FINANCIAMIENTO DEL GASTO PUBLICO
-Composición porcentual-

Año	Ingresos Ordinarios	Deuda Interna	Financ. Ext. Bruto	T o t a l
1970	69.2	10.6	20.2	100.0
1971	68.3	9.9	21.8	100.0
1972	55.1	24.4	20.5	100.0
1973	49.8	26.6	23.6	100.0
1974	52.9	24.7	22.4	100.0
1975	52.0	19.4	28.6	100.0
1976	55.0	17.7	27.3	100.0
1977	60.3	13.1	26.6	100.0
1978	61.3	10.6	28.1	100.0
1979	62.5	15.5	20.1	100.0
1980	65.8	17.0	17.2	100.0

FUENTE: Ingresos Gubernamentales 1980, Secretaría de Programación y Presupuesto. Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1978-1980.

El cuadro anterior, es demostrativo de que los ingresos ordinarios del sector público en su participación en el financiamiento del gasto público, disminuyeron en forma drástica. Sin embargo, por el lado del ingreso nacional, el siguiente cuadro da cuenta del comportamiento más global de la política tributaria en el periodo.

CUADRO N° 47

INGRESO PÚBLICO E INGRESO NACIONAL

-miles de millones de pesos de 1970-

Año	Ingreso Público Neto ^{1/} (1)	Ingreso Nacional Disponibile (2)	($\frac{1}{2}$)
1970	52.8	415.5	12.7
1971	53.9	433.2	12.4
1972	61.5	469.6	13.1
1973	67.1	509.4	13.2
1974	71.2	538.8	13.2
1975	82.9	568.0	14.6
1976	92.2	588.4	15.6
1977	99.8	605.8	16.5
1978	112.4	658.2	17.1
1979	125.5	713.7	17.6
1980	148.3	773.4	19.2

1/ El ingreso público neto, comprende el ingreso del gobierno federal, gobiernos estatales, municipales y cuotas del IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, deducidas las participaciones, las operaciones compensadas con subsidios, los subsidios y los CEDIS.

Fuente: Los Ingresos Gubernamentales, 1970-80, S.P.P., y Sistema de Cuentas Nacionales de México, Tomo I, S.P.P., 1981.

De acuerdo con lo anterior, la primera conclusión que podemos adelantar es la siguiente: a pesar del incremento del ingreso público en su participación en el ingreso nacional ésta no fue suficiente para los requerimientos expansivos del gasto público. Aún más, durante el periodo 1970-77, se quebrantó el modelo ingreso-gasto de política económica prevalenciente durante el llamado desarrollo estabilizador, fundamentalmente por el lado del gasto, sin que lo mismo ocurriera en lo que respecta a los ingresos fiscales.

El intervencionismo estatal, a excepción quizá de los años cuarenta, jamás había conocido y experimentado la llamada crisis fiscal, que vivió durante esta década: crisis fiscal, que para los keynesianos o kaleckianos -promotores de las políticas del pleno empleo- tiene su origen en la ejecución de una política ampliada de déficit presupuestario, con estímulo a la inversión privada -mucho más definida esta última en el periodo 1977-80- sin redistribución de la renta y también sin un incremento considerable en la apropiación del ingreso nacional.

Esta crisis fiscal ^{que} sin embargo, creemos tiene un origen más estructural no sólo se circunscribe a la inflexibilidad de los ingresos y la ampliación del gasto, brecha ahorro-inversión pública. se debe fun
damentalmente a una crisis de acumulación entendida ésta como la obstrucción de las relaciones intersectoriales que sustentan la reproducción de la economía mexicana: obstrucción que tiene que ver por una parte con la base energética, siderúrgica y de bienes de capital en la industria, y con la re conversión más profunda de la agricultura en general; situación que paralelamente se presenta a un "agotamiento" relativo de las fuentes institucionales de financiamiento localizadas en el sistema financiero interno y el endeudamiento externo, quienes por lo demás fueron los oferentes cruciales de recursos en el periodo como vimos en el cuadro anterior.

Como se puede observar en el cuadro sobre la composición del financiamiento del gasto público de 1970 a 1976, hay una disminución de la imposición bruta como fuente de financiamiento. Por el lado del ingreso nacional disponible tenemos para el periodo 1971-74, un incremento porcentual de la participación del ingreso público neto, de sólo 6.4%: cifra que se modifi

ca si tomamos todo el periodo (1970-76), al resultar, un 26.6% de aumento. Aún más, este incremento, corresponde a más del 50%, del habido en la década de los sesenta, cuando la participación de los ingresos corrientes del gobierno federal respecto al PIB, pasó de 8.6% al 12.7%.

En base a estos resultados, podemos afirmar que durante 1971-77, la política impositiva se caracterizó por lo siguiente: a) una pérdida de importancia significativa en relación con las necesidades de financiamiento del sector público en relación con el vertiginoso crecimiento del gasto público; b) una menor capacidad de incidencia en la apropiación del excedente social generado internamente; c) una redistribución de la carga fiscal, en favor de los impuestos indirectos -al consumo-, y en menor medida, a favor del impuesto sobre la renta a personas físicas, en un primer momento a los ingresos derivados de rendimientos de capital y de 1975 hasta 1978, a los ingresos provenientes de productos del trabajo.

En términos cíclicos y tomando en cuenta las principales modificaciones tributarias anotadas más arriba, sus características más sobresalientes, así como el hecho de que la economía experimentó años de contracción y recesión (1971, 1976, 1977), no se puede afirmar que la política tributaria haya sido antirrecesionista, en el sentido de proteger el consumo y fomentar la inversión y el ahorro empresarial. Respecto a las empresas, y salvo algunas disposiciones para 1977 (el año de más bajo crecimiento en toda la década), el régimen impositivo no varió en este periodo. Por el contrario, y dado el escasísimo margen de la política tributaria -que no de la de gasto- como instrumento contracíclico, lo que sucedió fué un mayor deterioro del consumo asalariado alentando la inflación, al tiempo que se profundizó en

una redistribución regresiva del ingreso.

Todo lo anterior nos lleva a concluir que la política tributaria como instrumento estabilizador o compensatorio del intervencionismo estatal, siguió jugando un papel secundario como en los periodos anteriores, con lo que siguió estando subordinada al resto de la política financiera. Sin em bargo, lo diferente en este periodo, no fué la pasividad del intervencionismo estatal, sino su extraordinario dinamismo, con lo que la política tributaria fué objeto de intensos debates y de un relativo activismo, tanto en el plano legislativo como en su incidencia al nivel de la estructura social.

El rezago estructural de la política tributaria, hizo de la política mo netaria primero y financiera después, el centro de atención y acción del Es tado en materia de recursos. Esta situación implicó asimismo sobre todo a nivel externo, -aunque también en lo interno- el inicio de una nueva relación del Estado con el capital financiero mundial, pero en particular -con los centros de poder imperialistas- como el Fondo Monetario Internacional; en la que en muchos sentidos y "coyunturas", quedaba en entredicho su capacidad para imponer una línea de política económica.

En el transcurso de la década en estudio, las "soluciones" dadas por el Estado, coincidieron paradójicamente con la existencia al nivel de los países capitalistas desarrollados de dos fenómenos, que sin tener ambos una re lación muy estrecha entre sí, tienen un origen común: la crisis capitalista de posguerra. Estos dos fenómenos son, por un lado, la superabundancia re lativa de capital-dinero, producto del agotamiento de un prolongado auge de inversiones con un contenido tecnológico específico; y por el otro, con la

aparición repentina de una escasez también relativa, en los países desarrollados, del principal energético de origen industrial: el petróleo.

El primero le abrió al Estado, la senda del endeudamiento externo masivo a partir de 1974, con lo que hacía frente a las necesidades de recursos del frente fiscal y externo; el segundo -complementario de éste- fué la base del crecimiento expansivo que la economía mexicana conoció de 1978-80, y en el que los recursos tributarios -obtenidos por el impuesto a la exportación petrolera- alcanzaron una magnitud en tan poco tiempo, jamás conocida por el Estado mexicano.

Veamos ahora la política tributaria a través del comportamiento de los diferentes renglones de impuestos. Lo primero que observamos es un incremento de los ingresos tributarios, a la par que una disminución de los no tributarios. Este incremento de la tributación, se debe fundamentalmente a una ligera disminución de los impuestos directos -principalmente del ISR- y a una subida estrepitosa de los indirectos (producción y comercio, recursos naturales e ingresos mercantiles). Es ésta la característica de todo el periodo de 1971-77. A lo anterior hay que agregar una disminución de alrededor del 40% en los impuestos a la importación. En el siguiente cuadro se muestran estos resultados.

CUADRO N° 48

TENDENCIA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
-composición porcentual-

A ñ o	Ingresos Tributarios	Impuestos Directos ^{1/}	Impuestos Indirectos ^{2/}
1970	100.0	42.9	57.1
1973	100.0	42.2	57.8
1977	100.0	43.0	57.0

1/ Incluye ISR e impuesto sobre loterías, rifas y sorteos.

2/ Incluye el resto de los impuestos tributarios.

Fuente: Información sobre los Ingresos Gubernamentales, S.P.P.; y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Aún cuando el cambio a favor de la imposición indirecta parece estancarse en 1977 respecto a 1973, lo que explica el pequeño aumento en este último año, es el incremento en 1975 del impuesto a las personas físicas. Por el lado de la imposición indirecta el incremento de su participación a partir de 1973, se explica sobre todo por el aumento de la tasa al impuesto sobre ingresos mercantiles a partir de este año. Para mostrar el cambio en la imposición directa, en el siguiente cuadro se mide la participación de cada una de las categorías de este rubro en el valor agregado bruto.

CUADRO N° 49

IMPUESTOS DIRECTOS Y VALOR AGREGADO
-miles de millones de pesos-

Año	Valor Agregado (1)	Impuestos Directos		2/1	3/1
		Empresas (2)	Pers. Físicas (3)		
1970	444.3	9.2	6.3	2.1	1.4
1973	690.9	14.3	11.8	2.1	1.7
1977	1849.3	47.3	46.1	2.6	2.5

Fuente: Misma del cuadro anterior, e información del Sistema de Cuentas Nacionales, S.P.P., México 1981.

Lo que resulta verdaderamente sorprendente es la casi igualación de la participación del impuesto a las personas físicas con la de las empresas. Aún cuando dentro del total de la renta imponible para personas físicas, hay que destacar el hecho de que también en este periodo aumentó ligeramente el impuesto sobre productos o rendimientos del capital. Antes de detenernos aún más en los cambios al interior de la imposición, quizá sea conveniente presentar, la reestructuración que se operó en la totalidad del régimen tributario.

Esta reestructuración del régimen tributario si bien tiene sus orígenes a partir de 1950, año en que se implanta la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y más específicamente las reformas a la Ley del ISR en 1962 y 1964, es precisamente en estos años en los que adquiere los rasgos más desiguales, al aumentar los gravámenes a las personas físicas -permaneciendo casi intocable el régimen de empresas- a la par que se vuelve más definitivamente indirecto. Cabe resaltar también que en este periodo -1971-77- parece que se cierra todo un ciclo y un régimen tributario, que desde fi

nes de los años cincuenta, se mueve alrededor del ISR -en mayor medida- y - de los indirectos, en comparación con los años cuarenta y cincuenta, en los que los ingresos fiscales del Gobierno Federal dependían en casi 60% de los impuestos al comercio exterior. La apertura que la economía mexicana - vive a partir de los años cincuenta es el origen de este recambio.

Este cambio de regimen^{en} la política tributaria, al descansar aún más en el ingreso nacional neto, y menos^{en} el balance comercial, tuvo también otro origen, no de menor importancia se trata de las reformas a la legislación bancaria en 1955, que modificaban los mecanismos anteriores de financiamien to del déficit público a través del Banco Central: modificaciones que consistieron en disminuir la emisión de valores gubernamentales en propiedad del Banco de México para él financiar el gasto público, e implantar el nuevo sistema de encaje legal y de créditos, para financiar dicho gasto. Es necesario subrayar que durante toda la década de los sesenta disminuyó el flujo de recursos, provenientes del sistema bancario, al sector público.

Siguiendo con nuestro orden de exposición, veremos ahora los efectos de la reestructuración del régimen tributario, al interior del grupo de impuestos sobre la renta.

CUADRO N° 50

IMPUESTOS AL INGRESO, 1970-77
-composición-

Concepto	1970	1973	1977
<u>I. Ingreso de Empresas</u>	<u>55.4</u>	<u>51.7</u>	<u>49.6</u>
1.1 Causantes Mayores	51.2	43.4	37.2
1.2 Causantes Menores	0.7	0.8	0.7
1.3 Empresas Constructoras	1.7	1.9	1.5
1.4 Pagos al Extranjero	—	4.4	9.1
1.5 Otros ^{1/}	1.2	1.2	1.1
<u>II. Ingreso de Personas Físicas</u>	<u>40.7</u>	<u>45.1</u>	<u>49.4</u>
2.1 Product. del trabajo	31.1	31.2	39.7
2.1.1 Asalariados	30.7	26.7	37.7
2.1.2 Profesionistas	—	4.1	1.9
2.1.3 Otros ^{2/}	0.4	0.4	0.1
2.2 Prod. o Rendim. Capital	8.0	11.2	7.0
2.3 Ing. Global de Pers. Físicas	1.6	2.7	2.7
<u>III. Otros^{3/}</u>	<u>3.9</u>	<u>3.2</u>	<u>1.0</u>
T O T A L	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

1/ Incluye causantes con liquidación predeterminada, causantes regularizados y bases especiales de tributación.

2/ Liquidación predeterminada, regularizados y otros causantes.

3/ Asociaciones y Sociedades Civiles, estampillas, etc.

FUENTE: Información sobre Ingresos Gubernamentales, S.P.P.

Dos hechos adicionales merecen destacarse: por una parte la súbita caída de los impuestos pagados por las grandes empresas y la repentina subida de las ganancias de capital en 1973 y su descenso en 1977, y por el otro, la baja en la imposición a los salarios hasta 1973 y el fuerte aumento que registran estos impuestos en el año de 1977.

En lo que se refiere a la caída, comparativamente hablando, de ingreso proveniente de los impuestos a las empresas, hay que remitirnos al comportamiento

to del volumen de producción y de ventas, registrado en este periodo. La disminución de la aportación empresarial en el total del impuesto sobre la renta, tiene que ver, para el periodo de 1970-75, con causas distintas a las que explican esta disminución para 1974-77. Lo que sucedió en el periodo 1970-73, no fué la caída en el volumen de producción ni de ventas, aún cuando en 1971, hayamos tenido una caída del producto, la disminución obedece más bien al efecto de desplazamiento que provocó el aumento en la tarifa para las personas físicas. En efecto, el crecimiento promedio anual del impuesto al ingreso global de las empresas, fué de 16.3%, en tanto que para las personas físicas, éste fué de 25.2%. La causa, como ya dijimos fué no gravar más al sector empresarial, limitando tan sólo algunas deducciones in justificadas.

Los resultados que se observan para 1977, tienen que ver precisamente con el comportamiento recesivo que la economía mexicana tiene a partir de 1975. Comportamiento recesivo que no sólo involucra una disminución del volumen de producción y una caída en las ventas, sino que implica sobre todo el cierre de numerosas empresas y establecimientos industriales. La devaluación de 1976, combinada con la situación contractiva de la economía, originó que para este año, cayeran las utilidades brutas de las empresas. La crisis monetaria que se le presentó a la economía a raíz de la devaluación en el caso de las empresas operó en términos de una crisis financiera, obligando a las autoridades hacendarias a conceder créditos fiscales en base al pago de impuestos, a las empresas más afectadas. Sacrificio fiscal que por lo demás, no compartieron los ingresos derivados del trabajo.

Para el caso de las personas físicas y para el periodo 1970-73, no se mo

dificó la tarifa para aquellos cuyos ingresos no rebasaran los 150 mil pesos anuales. Las reformas consistieron en aumentar la progresividad de la tarifa hasta un 42% para ingresos de hasta 300 mil pesos anuales. En cambio para 1975, los incrementos fueron parejos, tanto para aquellos cuyos ingresos fueran de más de 150 mil pesos, como para los que percibieran más de 1 millón y medio: tarifa que llegó al 50% en el caso de estos últimos. Aún cuando esta última tarifa corresponde más bien al rubro del llamado "ingreso global de las personas físicas" lo cierto es que este rubro mantuvo constante su participación en el total del impuesto sobre la renta, al mantener su participación en 2.7% en 1973 y 1977.

El aumento importante, de casi 30% en la captación del impuesto a las personas físicas, se dió en el renglón de ingreso por productos del trabajo, correspondiendo más del 90% de éstos, al proveniente de los salarios. Es claro que lo que aquí ocurrió, proviene tanto del mencionado aumento de la tarifa como del llamado efecto "inflación", que mide el aumento de la recaudación en la medida en que el aumento nominal de los ingresos salariales, causa una mayor tasa impositiva. Es decir, se combinaron los dos efectos, el llamado efecto "inflación" y el llamado efecto "progresividad". Las autoridades hacendarias, han estimado por otra parte, que el incremento en la recaudación de impuestos a las personas físicas para el periodo 1970-77, se explica casi en su totalidad, más por el "efecto inflación", que por el "efecto progresividad". Aún cuando esto no sea del todo cierto, dado que el incremento en

los impuestos a las personas físicas registrados en el cuadro anterior se observa precisamente después de las reformas de 1975, para el caso de los salarios medios esto es un hecho. Precisamente a partir de 1974 la revisión salarial empieza a ser anual y con revisiones de emergencia en 1976, todo esto aunado a que durante el período de 1971-76, según lo reporta la información disponible, las remuneraciones totales, así como los salarios mínimos aumentaron en términos reales. Así, los aumentos nominales en los salarios, se combinaron con los aumentos tarifarios o cuando no sucedió así, pasaron a un nivel mayor en la tarifa.

En este mismo sentido, vale la pena agregar también que en el caso del impuesto a las personas físicas, la elasticidad ^{de} dicho impuesto respecto al ingreso era mayor para los estratos menores a 150 mil pesos anuales, que los correspondientes a los estratos superiores.

Otro instrumento que adquirió considerable importancia, dentro del régimen tributario fueron las cuotas de la seguridad social. El hecho de que este tipo de impuestos lo tratemos por separado, aún cuando se les debería considerar en rigor como impuestos directos, se debe a que su desagregación nos es desconocida. Tanto para el caso del IMSS, como del INFONAVIT, del total de los ingresos no sabemos el origen de la fuente; qué cantidad es patronal y cuál le corresponde a los asalariados. A continuación presentamos su comportamiento para el período 1971-77.

CUADRO N° 51

CARGA FISCAL POR CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

-miles de millones de pesos-

Concepto	1970	1973	1977	Tasa media Anual Crecim. ^{1/}
1. Total Ingresos Tributarios	36.6	62.4	218.4	11.3
2. Impuestos Directos	15.5	26.1	93.4	11.5
3. Cuotas de la Seguridad Social ^{2/}	7.4	15.3	49.3	13.1
4. 3/1	20.2	24.5	22.6	
5. 3/2	47.7	58.6	52.8	

1/ Calculada, deflacionando las cifras con el Índice de Precios implícito del PIB, de 1970.

2/ Para 1970, sólo incluye las cuotas del IMSS e ISSSTE; para 1973 y 1977 incluye las cuotas obrero-patronales aportadas al INFONAVIT.

Fuente: Información sobre Ingresos Gubernamentales 1970-80, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1982, y Cuenta de Hacienda Pública Federal 1980.

Como se ve, la participación de las cuotas de la seguridad social alcanzó alrededor de una cuarta parte de los ingresos tributarios del gobierno federal y más de la mitad del total de los impuestos directos. Agregando además que su crecimiento en términos reales, fué mayor al conjunto de la tributación, captada por el gobierno. Así, durante este periodo y como veremos más adelante, este regimen impositivo de la seguridad social, pasó a ^{ser} durante el periodo, una fuente cada vez más importante del presupuesto de ingresos del gobierno federal. Durante 1970-1977, fué de alrededor del 14% del total de los ingresos ordinarios del sector público.

Para terminar, este apartado sobre la evolución de la imposición directa y evaluar aún mejor la distribución interna de la carga tributaria directa, examinaremos la composición del impuesto a las personas físicas.

CUADRO Nº 52

IMPUESTOS DIRECTOS A PERSONAS FÍSICAS
-composición porcentual-

<u>Concepto</u>	<u>1970</u>	<u>1973</u>	<u>1977</u>
Impuesto al Ingreso de Personas Físicas.	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
-Sobre productos del trabajo.	76.4	69.1	80.5
-Asalariados.	75.4	59.2	76.3
-Profesión y otros	1.0	9.9	4.2
-Sobre producción o Rend. Capital	19.7	24.9	14.1
-Al Ingreso Global de Pers. Físicas.	3.9	6.0	5.4
-Otros Impuestos	--	--	--

Fuente: Misma que la anterior.

A lo ya expuesto hasta aquí, sólo agregaremos lo siguiente: el aumento en las tasas a los rendimientos del capital hicieron que éstas alcanzaran en 1973, la cuarta parte, del ingreso a las personas físicas, a pesar de que en 1972 después de un anuncio de las autoridades hacendarias en el sentido de eliminar, la propiedad sobre títulos-valor al portador, este proyecto fué abandonado. Sin embargo, esto deja constancias de las posibilidades de reforma fiscal, que existen por esta vía. La caída de este renglón de impuestos para 1977, se explica por la caída también del mercado accionario en estos años. En el caso del impuesto global a las personas físicas, distintas del salario, resalta su escasísima aportación al total de los impues

tos a personas físicas.

La mayoría de estos impuestos se perciben por ingresos distintos a los percibidos por valores, dividendos, enajenación de inmuebles, por arrendamientos o subarrendamientos, es decir todos los de capital. Se trata de los llamados "ingresos que modifiquen la situación patrimonial del causante". Ingresos que al igual que los anteriores, son gravados, diferencialmente según la fuente y no globalmente. La acumulación y la globalización de estos dos conceptos de ingresos, son unos de los más grandes rezagos del régimen impositivo en nuestro país. En el apartado sobre la política tributaria en la recuperación, desarrollaremos más este punto.

IMPUESTOS INDIRECTOS

La importancia que tiene el análisis de los impuestos indirectos es fundamental, sobre todo si tenemos en cuenta el contexto y la coyuntura por la que atraviesa la economía. Más aún y considerando que durante el período 1971-77 la imposición al ingreso se redujo considerablemente, ello se convirtió al menos potencialmente en los estratos más altos de ingresos, en mayor disponibilidad de consumo, alentando así la demanda. Sin embargo, con esto no estamos afirmando que la reducción en la imposición al ingreso alentó la inversión y con ello se hizo más inmediata la expansión glob al y sectorial de la oferta al punto de satisfacer ciertos niveles de demanda. Parece ser a la luz de la evidencia empírica que hemos venido comentando, que la política impositiva en materia de imposición indirecta, se acercó a este planteamiento teórico.

Dadas las características de la crisis que experimentó la economía mexicana en este periodo de estancamiento productivo e inflación, con disminución drástica de la inversión privada, la política de impuestos indirectos al consumo -sobre todo los llamados impuestos especiales- derivó en una carga adicional sobre el consumo, al convertirse en resorte inflacionario por la vía del aumento de precios. Aún cuando fué el año de 1972, el año del "mote" inflacionario, antecedido por la contracción de 1971, lo cierto es también que en 1973 año en el que se eliminan las cuotas únicas (3%) y especiales (10%) en el impuesto sobre ingresos mercantiles y se pasa a una tasa única del 4%, observamos una tasa de inflación del doble que la de 1972, y la confirmación de una espiral galopante.

Para evaluar mejor el recambio en la imposición indirecta, presentamos el siguiente cuadro.

CUADRO N° 53

EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS

-miles de millones de pesos-

Concepto	1970	Estruc. %	1973	Estruc. %	1977	Estruc. %
Imp. sobre producción y comercio.	6.8	34.7	12.9	37.6	47.9	40.5
Imp. sobre ingresos mercantiles.	4.3	21.9	12.8	37.3	40.5	34.2
Imp. relacionados con los recursos naturales.	0.9	4.6	0.9	2.6	4.0	3.4
Imp. a la importación	6.4	32.7	6.2	18.1	10.7	9.0
Imp. a la exportación	1.0	5.1	1.2	3.5	14.6	12.3
Otros impuestos.	0.2	1.0	0.3	0.9	0.7	0.6
T O T A L	19.6	100.0	34.3	100.0	118.4	100.0

FUENTE: Información de Ingresos Gubernamentales, S.P.P.

Lo que destaca en esta información es el notable incremento de los impuestos sobre ingresos mercantiles y el no menos importante aumento en los impuestos sobre producción y comercio donde está la mayoría de los impuestos especiales. También se observa la drástica disminución en los impuestos en los gravámenes a la importación, y la casi triplicación en los impuestos a la exportación, hecho que ejemplifica cierta reactivación de la exportación petrolera y no petrolera, después de la devaluación.

En términos de la imposición al consumo, la política tributaria tuvo sus mayores efectos en el aumento al impuesto sobre ingresos mercantiles, en relación con la imposición sobre producción y comercio, dado que el con

sumo de bienes y servicios incluidos en este último régimen tiene efectos sobre todo en las capas receptoras de ingresos medios y altos. El grueso de los bienes y servicios emprendidos en el rubro de impuestos especiales -17 en total para 1971-77- corresponden a bebidas y tabaco, automóviles y sus accesorios, teléfonos y energía eléctrica. Bienes y servicios que para 1970 representaban alrededor del 12% del gasto en consumo privado nacional, y para 1977 alrededor del 16% de dicho consumo, siendo que además de este total el gasto correspondiente a automóvil y sus accesorios fué de alrededor del 40%.

El gasto de consumo privado evolucionó durante el periodo de la siguiente manera:

CUADRO N° 54

COMPOSICION DEL GASTO DE CONSUMO PRIVADO1970 - 1977

<u>Concepto</u>	<u>1970</u>	<u>1977</u>
I. <u>Alimentos, bebidas y tabaco</u>	<u>40.4</u>	<u>44.7</u>
1.1 Alimentos	34.7	41.2
1.2 Bebidas	4.8	2.8
1.2.1 Bebidas no alcohólicas	1.8	1.6
1.2.2 Bebidas alcohólicas	3.0	1.2
1.3 <u>Tabaco</u>	<u>0.9</u>	<u>0.6</u>
II. Vestido y calzado	11.7	10.5
III. Alquileres brutos, combustibles y energía eléctrica	12.4	6.5
3.1 Alquileres	11.0	5.5
3.2 Electricidad	1.4	1.1
IV. Muebles, accesorios, enseres domésticos y otros	12.7	8.2
V. Cuidados médicos y conserv. de la salud	3.0	3.2
VI. Transportes y comunicaciones	7.5	11.7
6.1 Transp. personal	1.6	0.7
6.2 Utiliz. transp. personal	2.1	4.9
6.3 Serv. transporte	3.3	5.5
6.4 Comunicaciones	0.5	0.6
VII. Esparcim. diversiones y servicios culturales de enseñanza	4.8	6.1
VIII. Otros bienes y servicios	7.5	9.1
<u>T O T A L</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

FUENTE: Encuesta de Ingresos y Gastos de las Familias 1977, S.P.P.

Vista la composición del consumo privada más desagregada, no son bienes y servicios integrantes de los impuestos especiales los que incrementan en mayor medida su participación en el gasto, más bien permanecen casi constantes como parte del ingreso gastado. Por el contrario lo que sí se observa, es un incremento de casi alrededor del 11% en el gasto de alimentos, bebidas y tabaco, particularmente en el rubro de alimentos cuyo incremento es de 20%. Y es precisamente aquí donde los impuestos sobre ingresos mercantiles ejercieron una influencia considerable, dada no sólo su cobertura -la casi totalidad de los bienes industrializados así como de los bienes alimenticios no elaborados- sino el hecho de que su efecto agregado "se estimaba en 12% a lo largo de toda la cadena desde la producción hasta la venta.

Respecto a esto es útil mencionar que el impacto fué muy desigual, siendo que además operó una real transferencia de ingresos de los estratos más bajos de la escala de ingresos, hacia los más altos. Para 1977 tenemos que los hogares ubicados entre el primero y el cuarto decil gastaban en promedio más del 60% de su ingreso en alimentos y bebidas. Este volumen de transferencias operado a través del sistema fiscal, aún cuando es difícil de cuantificar, no se expresó, como es de suponerse en una mayor demanda de bienes-salario en los estratos urbanos, salvo tal vez, en las capas medias y altas de la administración pública.

Así también, y dado el estado de las políticas redistributivas puestas en práctica durante el periodo, el aumento en el impuesto a los bienes-salario se convirtió más que un traslado del poder de compra desde los obre-

ros y empleados a aquellas capas de trabajadores subempleados o informales resultó, en combinación con los niveles inflacionarios, un cambio en la distribución del ingreso. Este traslado se dió a través del consumo de los capitalistas, ya que como vimos, el porcentaje destinado por éstos al consumo de bienes salario, es inferior al de los asalariados. En este periodo, tenemos incluso una disminución del gasto en consumo de la clase propietaria.

Así, de esta manera, vemos cómo durante este periodo, la necesidad estatal de recursos, que demandaba la crisis económica, recayó en lo que se refiere a la política tributaria, en una muy desigual estructura de la carga tributaria. Las tímidas reformas llevadas a cabo en los impuestos al ingreso de los capitalistas, fundamentalmente de las ganancias de capital, aparecen sólo como el puente para implementar una política más que empeñada en lograr una redistribución de la renta nacional, en buscar el aliento de la inversión y la ganancia en detrimento del consumo y de los ingresos asalariados.

Resumiendo: el intervencionismo estatal en materia de ingresos fiscales, marcó las siguientes tendencias:

- 1) un incremento de los impuestos indirectos en el total de los ingresos tributarios.
- 2) un cambio en la composición del impuesto sobre la renta: cambio que significó una disminución de las aportaciones de empresas y un aumento del impuesto a personas físicas, sobre todo en lo que se refiere a productos del trabajo.

- 3) una mayor elasticidad - producto del ingreso público, implicando este aumento una carga fiscal más desigual.

Si estos resultados de la política tributaria, nos demuestran que los objetivos de mayor participación del ingreso público en términos impositivos no se cumplieron, en términos macroeconómicos podemos afirmar igualmente que dicha política acentuó los desequilibrios financieros, del sector público. Dichos desequilibrios en este periodo no sólo reflejan el rezago estructural de la política tributaria, sino también reflejan una incompatibilidad creciente entre las necesidades del intervencionismo estatal en la economía y las necesidades de apropiación del excedente productivo, vía fiscal. El endeudamiento monetario se convertiría así, en la forma privilegiada de crecimiento de los ingresos presupuestarios. Para el periodo 1971-77, el comportamiento del ahorro público, fué el siguiente:

CUADRO N° 55

AHORRO E INVERSION PUBLICOS
-miles de millones de pesos-

<u>C o n c e p t o</u>	<u>1970</u>	<u>1973</u>	<u>1977</u>
1. Ahorro corriente	13.4	13.6	72.7
2. Inversión pública	18.5	35.5	123.2
3. Ahorro corriente/inv. pública ^{1/} (%)	72.4	38.3	58.8
4. Ahorro corriente/gasto público ^{2/} (%)	12.3	6.6	9.9
5. Ahorro corriente/PIB (%)	2.9	2.5	3.9

^{1/} Incluye la inversión financiera, el pago de amortización y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

^{2/} Incluye sólo inversión física.

FUENTE: Información sobre Ingresos Gubernamentales 1980, S.P.P. y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Aún cuando el año de 1977, por sus características de austeridad financiera, derivadas de la contracción económica, desvirtue la tendencia, el estancamiento y la disminución del ahorro público son crecientes. De esta manera hacía crisis también el esquema de ahorro, inversión y financiamiento público prevalecientes en la década del sesenta.

Sobre este punto quisiéramos detenernos un poco más, dado que las implicaciones futuras de esta crisis financiera pública, son complejas y contradictorias. Representa, por decirlo de alguna manera, un nuevo tipo de marco normativo en el esquema tradicional del intervencionismo estatal en materia de política económica. Esto en dos sentidos: en primer lugar en su relación con la crisis mundial capitalista, fenómeno éste que bloquea por diferentes medios las opciones estatales intervencionistas a nivel nacional y las respectivas políticas nacionales de los países más desarrollados y en segundo lugar, la crisis del "equilibrio macroeconómico" en el que se sustentó el modelo de acumulación de la economía mexicana en la posguerra.

Respecto a lo primero, diremos sólo que los puntos más conflictivos del intervencionismo estatal, precisamente a raíz de esta coyuntura de 1973-76, han sido el de las relaciones con el capital financiero mundial -con la banca privada multinacional y los organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional- y en menor medida el que se refiere al comercio internacional. Sin lugar a dudas que este "campo" de problemas no refleja más que la secuencia del proceso de crisis capitalista que experimentan los países más desarrollados^{38/}, a la que se le suman no pocos instrumentos y po

^{38/} En un primer momento, 1971-73, la crisis en los países capitalistas más desarrollados se presentó como una crisis monetaria, a partir de la crisis de la no convertibilidad del dólar con el oro, cambio que dió lugar

líticas. Este representará un campo de definiciones, conflictos y restricciones del intervencionismo estatal, a partir sobre todo de la devaluación de 1970.

En cuanto a lo segundo -el llamado "equilibrio macroeconómico", nos interesa destacar algunos elementos, aunque sea de manera provisional. Para algunos analistas, los desequilibrios de la economía mexicana, tienen que ver con;

"...los déficits crecientes que las finanzas públicas y la cuenta corriente de la balanza de pagos registran en los últimos años".^{39/}

Si bien es cierto como el mismo autor lo plantea, que para países como el nuestro, el déficit público y el desequilibrio en la balanza de pagos, obstaculizan cualquier estrategia de expansión económica, lo cierto también es que este fenómeno en la actual coyuntura mundial, no es privativo de una economía como la nuestra. Así también, es necesario subrayar que estas restricciones "en la frontera del crecimiento", no son absolutas, en el sentido de representar "camisas de fuerza" al intervencionismo estatal en el terreno de la política económica.

a los tipos de cambio flotantes. Son también los años del repunte inflacionario en esos países. A partir de 1974, con ciertas excepciones conocemos la caída en la producción, acompañada de inflación (estanflación), situación que aunada al incremento de los ingresos petroleros, originó a nivel mundial una sobreproducción de crédito. Ello permitió a nuestro país recurrir al mercado financiero para obtener financiamientos para "cubrir" su brecha deficitaria en las finanzas públicas y en la balanza de pagos. Asimismo, a partir de 1976, el déficit comercial aparece en la mayoría de las economías capitalistas maduras -prevalenciente en Estados Unidos- con lo que la crisis en los mercados externos se acentúa. Es en este marco que el petróleo, representa el instrumento decisivo para impulsar el financiamiento a la acumulación en el momento de mayor crisis financiera en la década de los setentas.

Lo que nos interesa proponer al respecto es que tanto el déficit público como el de pagos en términos estrictamente económicos, significaron un cambio en las coordenadas del llamado ajuste macroeconómico prevaleciente hasta antes de 1973.—^{39/} Esto no quiere decir que, por ejemplo, el ingreso de capital extranjero vía deuda o inversión extranjera y el comportamiento del comercio exterior, no dejen de ser determinantes en el comportamiento monetario y productivo del conjunto de la economía.

Los cambios a que nos referimos tienen que ver con "cambio de objetivos" ^{el} y de la aplicación misma de la política económica. La acción estatal en la economía se desenvuelve entre el marco de una regulación coyuntural y los desequilibrios estructurales que impiden la reproducción ampliada del sistema. Es cierto que tanto la inversión pública como la privada dependen hoy en primerísimo lugar de los niveles de inflación y los déficits en la balanza de pagos. Pero también lo es que la política macroeconómica de ajuste, impone la espiral cíclica de los ajustes estabilizadores, de ciclos cortos que refuerzan aún más la inestabilidad en el crecimiento y refuerzan la dependencia.

De lo anterior resulta por ejemplo que para superar el circuito déficit público-déficit de pagos al exterior (crisis de divisas) el "cambio de

^{39/} Cfr. Rolando Cordera, "Los Límites del Reformismo: La crisis del Capitalismo en México". Reproducido en Lecturas del Trimestre, N° 39, pág. 397, México 1981.

^{40/} Desafortunadamente en este trabajo, por su objeto mismo, no desarrollaremos el examen de los cambios de la estructura productiva; hecho que nos hubiera permitido un examen más riguroso de esta situación.

objetivos" que se plantea no sea nada más el del equilibrio presupuestal y el del equilibrio externo, tomados por separado, sino aquel que tiene que ver ^{con} todo el cuerpo de la política financiera, desde el proceso mismo de inversión hasta la composición misma del ahorro. De lo contrario, los ciclos recientes de crecimiento-inflación-contracción, estrecharan peligrosamente las posibilidades de expansión de la economía.

POLITICA FISCAL Y COMERCIO EXTERIOR

Como mencionábamos más arriba, desde la óptica macroeconómica, la limitación de mayor importancia que se le presenta a la expansión de la economía mexicana en la primera mitad de la década de los años setenta -en general durante toda la década- es la de las relaciones comerciales y financieras con el exterior. En este apartado, repasaremos en forma breve las acciones más importantes emprendidas por el intervencionismo estatal, en materia de comercio exterior. Se trata en lo particular de analizar algunos aspectos relacionados con la política comercial y tributaria en materia de comercio exterior.

Siendo el déficit comercial un problema que se ampliaba cada vez más, al mismo tiempo que se cerraba paulatinamente como opción duradera el endeudamiento externo para corregir el déficit, la política económica emprendió una serie de acciones tendientes a modificar las relaciones comerciales con el exterior. Estas acciones estaban encamina-

das a sustituir el modelo de protección indiscriminado hacia la industria, (control casi absoluto de las importaciones, política de tipo de cambio fijo que subvaluava las importaciones) al tiempo mismo el intercambio comercial con el exterior representaba un punto decisivo en materia de política fiscal, dada su decisiva influencia en los ingresos públicos (en 1956 representaban el 34%, y en 1970 el 20.2%). Visto así, el intercambio comercial tenía una importancia estratégica en el marco de las decisiones de la política económica.

Tradicionalmente y sobre todo a raíz de los ajustes cambiarios de 1954-55, el intervencionismo estatal en materia de intercambio comercial, estuvo dirigido al fomento de la industrialización. El relativo éxito que en materia industrial se logró a través de esta política, bien puede medirse a través de la evolución de la estructura productiva en 1970. En efecto, para ese año la producción conjunta de bienes intermedios y de capital representaban poco más del 30% del producto del sector industrial, porcentaje que en 1950 era de 24%.

Por otra parte, este modelo de intercambio con el exterior, se mantuvo por decirlo así, en equilibrio, dada la forma en que el tipo de cambio y la política de precios se comportaron. Por lo demás, es de sobra conocido, que a lo largo de este periodo, la política comercial arancelaria y la no arancelaria -subsidios explícitos a las exportaciones e importaciones- en ningún momento jugaron un papel preponderante. A esto hay que agregar el comportamiento positivo de las llamadas balanzas compensatorias, de la agricultura y los servicios.

CUADRO N° 56

ESTRUCTURA DE LA BALANZA EN CUENTA CORRIENTE

-millones de dólares-

	Balanza comercial	Balanza de servicios	Balanza de Fac. y Trans ferencias	Balanza en Cta. corrien te.
1950	-103.3	156.1	5.9	58.7
1955	-145.1	185.9	-5.9	34.9
1960	-447.7	178.0	-30.8	-300.5
1965	-425.7	227.1	-115.8	-314.4
1970	-1045.5	374.0	-274.4	-945.9
1975	-3719.2	1180.5	-1154.3	-3693.0

FUENTE: Banco de México.

Como bien se puede apreciar en el cuadro, a partir de 1970, este modelo de intercambio con el exterior entra en crisis; crisis que simultáneamente enfrenta el colapso de la economía mundial y las consecuencias directas de la crisis de acumulación interna. Así esta crisis del comercio exterior, difiere de las anteriores, en que no es producto sólo del deterioro en los términos de intercambio, sino que combina también la salida y no la entrada de capital extranjero, como consecuencia de la fuerte recesión interna de la economía. De esta manera tenemos la quiebra de este modelo de intercambio con el exterior, que a lo largo de la década de los setentas, toma la forma de crisis de divisas. Primero como resultado de un proceso de contracción simultáneo a nivel interno e internacional (1971-77), después como resultado de un proceso definitivo de auge, aún cuando éste pueda ser calificado de "artificial" (1978-80).

CUADRO N° 57

EVOLUCION DE LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO^{1/}
DEL COMERCIO EXTERIOR DE MEXICO.

-1970 = 100.0-

A ñ o	Indice de valor ^{2/} de exportacion.	Indice de valor de importaciones	Relación de In- tercambio
1970	100.0	100.0	1.0
1971	104.1	93.0	1.12
1972	120.9	109.3	1.11
1973	128.6	143.9	0.89
1974	140.4	191.6	0.73
1975	119.1	189.4	0.63
1976	129.5	157.6	0.82
1977	141.0	140.9	1.00
1978	184.6	184.3	1.00
1979	202.9	243.7	0.83
1980	226.2	333.5	0.68

1/ El cálculo de los términos de intercambio o también llamado poder de compra de las exportaciones, se hizo en base a la siguiente fórmula:

$$T.I = \frac{\text{Indice de valor de exportaciones (1970)}}{\text{Indice de valor de importaciones (1970)}}$$

2/ Los índices de valor a precios de 1970, se construyeron en base a los valores constantes contenido en el "Sistema de Cuentas Nacionales de México" Resumen general, México, 1981-1982.

Como afirmamos más arriba, la crisis de divisas que enfrentó el sector externo durante 1970-80, tuvo causas diversas y diferentes. En términos de la actividad industrial, para 1971-77, consistió en una situación de estancamiento de la inversión y la producción. Y para 1978-80, por el contrario, la crisis de divisas, fué más bien insuficiencia de divisas, producto del auge y del relanzamiento del sector industrial. En este último

periodo, tenemos también una política deliberada de reducción arancelaria y de eliminación relativa en el control de las importaciones.

En términos de la política económica el objetivo fué el de reducir los costos de producción del lado de las importaciones y estimular las exportaciones. Para ello, la política tributaria consistió en disminuir la carga tributaria a las importaciones y exportaciones respectivamente.

CUADRO N° 58

CARGA TRIBUTARIA AL COMERCIO EXTERIOR
-millones de pesos-

AÑO	IMPORTACIONES			EXPORTACIONES		
	Valor	Impuesto efectivo	carga tribut. (%)	Valor	Imp. efectivo	carga trib. (%)
1970	28993.8	3105.3	10.7	16025.2	420.1	2.6
1971	28130.2	2893.9	10.3	17010.0	445.8	2.6
1972	33981.1	2870.4	8.4	20926.5	405.8	1.9
1973	47668.0	3382.9	7.1	25880.8	469.7	1.8
1974	75708.9	4574.1	6.0	35634.6	475.9	1.3
1975	82131.1	7282.7	8.9	35762.9	1888.5	5.3
1976	90900.4	8953.0	9.8	51905.3	3777.0	7.3
1977	126352.0	7705.0	6.1	94452.5	14930.0	15.8
1978	177948.1	11743.0	6.6	128853.9	17011.0	13.2
1979	273203.9	28804.0	10.5	201094.5	35749.0	17.8
1980	424272.2	47718.0	11.6	351333.9	136504.0	38.8

FUENTE: Banco de México y Secretaría de Programación y Presupuesto.

Como se ve, hubo una drástica reducción en la carga tributaria en las importaciones, a la inversa de lo que podemos observar a partir de 1975 en las exportaciones. El incremento en el gravamen de éstas últimas, particularmente en el periodo de 1975-76, se explica fundamentalmente por las medidas coyunturales tomadas a raíz de las bajas continuas en la producción de bienes de consumo básico. A partir de 1977, el incremento se debe fundamentalmente a la relativa recuperación de las exportaciones debido al doble efecto del mejoramiento en los términos de intercambio y al efecto precio que provocó la devaluación de 1976. Sin embargo, el aumento está directamente influido por el incremento en las exportaciones petroleras, que tiene un gravamen específico.

Sin embargo, el efecto de la política de reducción impositiva, tanto al nivel de las importaciones, como al de las exportaciones (excluyendo al petróleo) no tuvieron los efectos deseados que buscaban las autoridades económicas. Tanto el nivel inflacionario como el déficit comercial no se vieron reducidos por la adopción de dichas medidas. En el caso del déficit comercial sólo en 1977 y 1978, su nivel decayó, fundamentalmente por la baja en la actividad económica, y el restablecimiento a partir de 1975, del control directo de las importaciones.

CUADRO N° 59

EVOLUCION DE LOS CONTROLES^{1/} CUANTITATIVOS A LAS IMPORTACIONES

AÑO	Porcentaje
1970	68.3
1973	69.6
1977	67.7
1979 ^{2/}	60.0

1/ Razón del valor de las importaciones controladas, respecto a las importaciones totales. (no se incluyen las importaciones a perímetros libres).

2/ Cfr. Rene Villarreal, Rev. Comercio Exterior, febrero 1980, pág. 145.

Por el lado de las exportaciones, el "estímulo" vino del mejoramiento en los términos de intercambio, y a partir de 1978, en el incremento a las exportaciones petroleras en detrimento de las no petroleras, tanto agrícola como industriales. Así podemos concluir que la política tributaria de reducción impositiva, en términos del intercambio comercial con el ex-

terior, sólo significó un sacrificio tributario para el Estado y un subsidio indebido a los exportadores.

Por el contrario, la política de reducción arancelaria a las importaciones y de subsidios a las exportaciones, en el marco de un tipo de cambio fijo, lo que buscó en la coyuntura 1971-77, no fué el incremento en las exportaciones primarias y manufactureras, bloqueadas por lo demás, por la contracción de la deuda externa a partir de 1974, sino básicamente un efecto a la baja en los precios relativos internos de los bienes comercializables manufactureros y de origen agrícola, tal que no aumentara el diferencial de precios respecto al exterior y por lo tanto, el tipo de cambio. Al adoptar la política de tipo de cambio fluctuante a partir de 1976, esta política se torna aún más decisiva.

Lo anterior significa que el intercambio comercial, del lado de las exportaciones, es poco flexible en términos de los precios relativos de los bienes intercambiables y sí en cambio, está fuertemente influenciado por el nivel de precios internos, cuyo comportamiento en general obedece al comportamiento monopolístico y oligopólico del sector industrial, es decir, de las ganancias.

El segundo "momento" por el que atraviesa, el modelo de intercambio con el exterior, es el del periodo 1978-80. Aún cuando en lo general, los factores que acabamos de mencionar, permanezcan sin mayores alteraciones, el comportamiento del sector externo obedece a nuevos elementos. Dos son los fundamentales: en primer lugar la coyuntura expansiva de la economía, en segundo, la vertiginosa exportación de hidrocarburos que modifi

có la tendencia al deterioro en los términos de intercambio, y por fin la composición del nivel de exportaciones y la tendencia del déficit en cuenta corriente.

De 1976 a 1980, las exportaciones petroleras y no petroleras, evolucionaron de la manera siguiente:

CUADRO N° 30

PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES PETROLERAS
EN EL VALOR DE LAS EXPORTACIONES TOTALES.

	1976	1977	1978	1979	1980
Exportaciones petroleras ^{1/}	16.9	23.3	30.7	45.1	68.1
Exportaciones no petroleras.	83.1	76.7	69.3	54.9	31.9
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ Incluye: Petróleo y gas natural, derivados del petróleo y petroquímica.
Fuente: Banco de México, Informes Anuales, 1977-1981.

Por otra parte, en el siguiente cuadro podemos observar, cómo se modifica la tendencia en la balanza de cuenta corriente, respecto a lo que la economía mexicana había conocido a lo largo del llamado "desarrollo estabilizador":

CUADRO N° 61

BALANZA COMERCIAL (BC) Y BALANZA
EN CUENTA CORRIENTE (BCC)

-millones de dólares-

A Ñ O	B.C.	B. C. C.
1970	-1045.5	-945.9
1973	-1742.9	-1175.4
1977	-1471.4	-1623.2
1980	-3178.7	-6634.2

FUENTE: Banco de México.

Dicha modificación, obedecía a la exportación petrolera como balanza compensatoria del déficit comercial del sector manufacturero y al incremento en el déficit de la balanza de servicios en particular la de los servicios financieros.

CUADRO N° 62

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DEL SECTOR MANUFACTURERO

-millones de dólares-

A ñ o	Exportaciones	Importaciones	Balanza Co mercial M <u>a</u> nufac.	Balanza Co mercial To tal.
1970	425.2	1695.2	-1270.0	-1045.5
1973	788.7	2416.1	-1627.4	-1742.9
1977	1052.0	4034.6	-2982.6	-1471.4
1980	3378.7	16088.7	-12710.0	-3178.7

FUENTE: Banco de México.

Este movimiento expansivo de los flujos comerciales y servicios con el exterior, modificó el "grado de apertura" de nuestra economía. En este contexto resulta significativo subrayar cómo la política tributaria de promoción de exportaciones no petroleras, fundamentalmente de bienes manufactureros, no ejerció ninguna influencia en términos de precios "competitivos" en el exterior. Asimismo la política de sustitución del permiso previo por el arancel, en ninguna medida se tradujo en una política de regulación y control de las importaciones. Su papel, pensamos nosotros, siguió siendo el de reducir el efecto del tipo de cambio, que en este periodo, a pesar de haberse abandonado el tipo fijo por el flotante, se mantuvo con escasísimas variaciones.

El nivel de los subsidios promedio^{41/} a las exportaciones e importaciones, fundamentalmente el de estos últimos, se incrementó notablemente en el periodo de 1978-80, como respuesta no sólo al estímulo a sectores y ramas específicas de la actividad económica, sino fundamentalmente al alza del coste de las importaciones y al nivel del tipo de cambio. En el siguiente cuadro podemos observar la tendencia de los subsidios al comercio exterior durante toda la década.

^{41/} El subsidio promedio es igual a la diferencia entre los subsidios brutos y los impuestos pagados.

CUADRO N° 63

SUBSIDIOS^{1/} OTORGADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL
AL COMERCIO EXTERIOR.
 -millones de pesos-

A ñ o	T o t a l	Exportación	Importación
1971	2528	483	2045
1972	3146	508	2638
1973	2565	702	1861
1974	3912	995	2917
1975	3817	1198	2619
1976	2802	823	1979
1977	2268	575	1693
1978	2408	249	2159
1979	4661	253	4408
1980	7709	55	7654

1/ Subsidios compensados con impuestos.

Fuente: V Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Histórico.

La utilización en este periodo y en esta forma de la política tributaria, tiene que ver fundamentalmente, como dijimos, con el hecho de que el tipo de cambio y el precio de las importaciones tendían a ser mayores. En el periodo de 1972-1975, específicamente, la política de subsidios se utilizó en mayor medida al impulso de las exportaciones, aún cuando el crecimiento de estas últimas fué mayor en 1977-80 -17.1%- que para 1971-76 (crecieron en 4.5%). La diferencia está en el vertiginoso crecimiento del petróleo en los últimos años, a diferencia de la primera mitad de la década, donde la composición de las exportaciones, era más diversificada.

CUADRO N° 63-A

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES 1970-80

-millones de pesos de 1970-

A ñ o	Exportaciones	Importaciones
1970	16031.3	26584.0
1971	16686.2	24720.4
1972	19376.4	29054.7
1973	20622.2	38253.0
1974	22512.2	50943.0
1975	19093.9	50359.2
1976	20758.5	41889.3
1977	22605.6	37449.7
1978	29588.3	49005.1
1979	32529.5	64783.5
1980	36268.3	88653.0
Tasa med. crec. 1971-76	4.5	11.1
Tasa med. crec. 1977-80	17.1	28.4

FUENTE: Banco de México.

Una de las razones para que esta política de subsidios fiscales se ejecutara, está en el hecho de que la posición competitiva de ramas importantes de la industria se deterioraba en mayor medida que sus competidores externos. Este deterioro estaba naturalmente influido por el incremento inflacionario interno. Este es el centro del problema en esta coyuntura expansiva de 1978-80; la política no arancelaria, de subsidios al comercio exterior, pasó a disminuir los diferenciales entre el tipo de cambio legal y el tipo de cambio implícito (cociente entre el precio interno de una mercancía exportable y el precio externo de la misma en mone

da extranjera).

Así, el efecto buscado por la política arancelaria, en la coyuntura expansiva 1978-80 en el sentido de convertirse en un instrumento regulador de las importaciones y de la demanda de divisas fué anulada en parte por la situación inflacionaria de la economía y en parte, influida por esta última, por la política de subsidios a las importaciones.

CUADRO No. 64
CRECIMIENTO E IMPORTACIONES
(1970 = 100)

C o n c e p t o	1970	1971	1973	1977	1978	1980
I. Tasa de crecimiento del Ingreso Nacional Bruto	--	4.3	8.4	4.4	8.3	8.5
II. Índice del PNB (1970=100.0)	100.0	104.3	122.6	145.8	157.9	186.1
III. Índice de Importaciones (1970=100.0)	100.0	92.2	126.0	153.6	187.7	287.0
IV. Importaciones/PIB (1970=100.0)	6.9	6.1	7.1	7.2	8.1	10.5
V. Déficit Cta. Corriente. (Miles de millones pesos)	13.4	10.4	9.7	13.3	21.8	29.9
VI. Entradas de Capital ^{1/} Ingresos Totales ^{2/} (%) (millones de dólares)	54.7	44.6	51.8	80.6	88.0	58.3
VII. Salidas de Capital ^{3/} /Egresos Totales (%) ^{4/} (millones de dólares)	33.5	33.0	36.0	68.2	67.5	40.1

1/ Incluye los siguientes rubros de la cuenta de capital: inversiones extranjeras directas, disposiciones del sector público, empresas con inversión extranjera, créditos con aval del sector público, y DEGS. Se incluyó el renglón de errores y omisiones, cuando su saldo neto es positivo.

2/ Ingresos por la exportación de mercancías y servicios.

3/ Incluye dividendos, utilidades y regalías por inversión extranjera, intereses sobre deudas oficiales y privadas, compra de empresas extranjeras, operaciones con valores neto, amortizaciones del sector público y errores y omisiones cuando su saldo neto es negativo.

4/ Egresos de mercancías y servicios.

FUENTE: Banco de México.

da extranjera).

Así, el efecto buscado por la política arancelaria, en la coyuntura expansiva 1978-80 en el sentido de convertirse en un instrumento regulador de las importaciones y de la demanda de divisas fué anulada en parte por la situación inflacionaria de la economía y en parte, influida por esta última, por la política de subsidios a las importaciones.

LA POLITICA TRIBUTARIA, 1978 - 80.

Aún cuando este periodo de análisis sea breve, en él se pueden apreciar cambios importantes en la política tributaria, así como en el régimen impositivo y en su incidencia socioeconómica.

La nueva administración enfrentó desde sus inicios una considerable crisis financiera global. Y decimos crisis financiera porque ésta no solo se circunscribía al ámbito propio de las finanzas del gobierno federal y de las empresas paraestatales, controladas o no, sino que incluía también a la balanza de pagos y al sistema bancario-financiero, particularmente al de intermediación. Ello llevó a fines de 1976, a la firma de un convenio de estabilización con el Fondo Monetario Internacional en el que si bien no se cumplió estrictamente, dominó en parte el quehacer estatal sobre todo en 1977, pero también, aunque en menor medida, en 1978.

Desde la óptica directamente estatal, estos años fueron de poco dinamismo. La recuperación de la economía, se hizo evidente hasta el segundo trimestre de 1978, precisamente a partir de la recuperación de la inversión privada. Este poco dinamismo sin embargo, fué substituido por la práctica de garantizar a los capitalistas mejores expectativas apoyadas en mejores ganancias. La liberación casi total de los precios sujetos al control gubernamental desde fines de 1974, a partir de 1977, la supresión para 1978 de la tasa del impuesto a las utilidades brutas extraordinarias implantado en 1977 y la adopción de la política de topes salariales, entre otras medidas, explican la rápida recuperación de la rentabilidad privada y definen el carácter restaurador de la intervención estatal en es-

CUADRO Nº 65

CARGA TRIBUTARIA

(Porcientos respecto al P I B)

	Ingresos Corrientes	Ingresos Tributarios	Tributarios Directos (1)	Tributarios Indirectos (2)	Ingresos no Tributarios	Ingresos Totales
1969	9.5	8.5	3.7	4.8	1.0	9.6
1970	9.7	8.8	3.7	5.1	0.9	9.9
1971	9.7	8.9	3.7	5.2	0.8	10.0
1972	10.3	9.3	4.1	5.2	1.0	10.4
1973	11.1	10.1	4.2	5.9	1.0	11.3
1974	11.8	11.2	4.5	6.7	0.6	11.9
1975	13.4	12.6	5.0	7.6	0.8	13.5
1976	13.4	12.6	5.4	7.2	0.8	13.6
1977	13.7	13.0	5.6	7.4	0.7	13.9
1978	14.3	13.7	6.2	7.5	0.6	14.6
1979	15.1	14.5	6.3	8.2	0.6	15.2
1980	18.8	18.1	6.8	11.3	0.7	18.9

1) Incluye sólo I.S.R.

2) Incluye el resto de los ingresos tributarios.

Fuente: Información sobre los ingresos Gubernamentales, 1978, S.P.P. y Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

tos años. Así el intervencionismo estatal se definió a lo largo de todo este breve periodo por el estímulo indiscriminado a los negocios.

Es obvio por otra parte, que estando la actividad económica en una situación cuasi recesiva, y la capacidad inversora del Estado disminuida, lógicamente lo primordial era impulsar el crecimiento de la economía. Ello se logró a partir de 1978, año en que el producto, alcanzó un crecimiento real del 8.2%.

Ahora bien, a partir de este año y hasta 1980, la economía no dejó de crecer y a diferencia de la primera mitad de esta década, tanto la balanza de pagos, como el sistema de intermediación financiera, y el mismo gasto público habían dejado atrás la llamada "astringencia" de recursos. Hemos visto como el estímulo a las ganancias y el control salarial, reanimaron vertiginosamente la inversión privada; tendencia que por lo demás es invariable a lo largo de estos años. Por el lado de la intermediación, se conjugaron en estos años, una menor tasa de crecimiento en los precios, y un incremento favorable a las tasas de interés pasivas, lo que coadyuvó a disminuir los saldos monetarios en circulación, ingresando de nuevo en los circuitos bancario-financieros. En la misma dirección operó este incremento y liberación de precios y ganancias en la Bolsa de Valores, que registró un cambio estructural, por así decirlo, en relación a su comportamiento tradicional. Los valores de renta variables pasaron a convertirse en el principal título valor intercambiable, permitiendo de esta manera a las empresas ampliar sus disponibilidades de financiamiento, más allá de las que proporcionaba el sistema bancario.

En el panorama del sector público las expectativas de gasto se recomponían. A partir de 1978, el gasto público parece encontrar otra vez la senda de su comportamiento expansionista, retraído en 1976 y 1977. Comportamiento al alza que refrendaba el habido en 1973-75, en el que la inversión pública creció en términos nominales más que el conjunto del gasto público. Esta fué la tendencia hasta 1980. Lo mismo sucedió con los ingresos públicos, que para ese año registraron un incremento (31.9%) mayor al observado por el gasto (28.3%).

Por el lado del sector externo, el déficit en cuenta corriente que durante 1975 y 1976 había sido de 4.2% y 3.3% en relación al PIB respectivamente, para 1977 y 1978 disminuyó, pasando a representar en promedio el 2.0% del producto.

Bajo estas circunstancias y al menos coyunturalmente, la economía parecía encontrar de nueva cuenta, su dinámica de crecimiento de otros años. Sin embargo, ¿cual fué el papel que en este repunte expansivo, le tocó jugar a la política tributaria? O más específicamente, ¿qué cambios experimentó la estructura tributaria, en el marco de una coyuntura de fuerte crecimiento del producto y la inversión?.

De entrada es preciso subrayar que a diferencia de los años anteriores en el que la mayoría de los indicadores económicos tendían hacia la baja, en estos años sucedió todo lo contrario. Por lo mismo, resulta de interés poder analizar en que medida el intervencionismo estatal en materia tributaria, coadyuvó en esta reactivación. Veamos inicialmente, de donde provinieron, cuáles fueron las fuentes en que descansó el esfuerzo tributario de

1977 a 1980.

CUADRO No. 66

INCREMENTO DE LOS INGRESOS BRUTOS DEL GOBIERNO

FEDERAL, 1977-1980.

-miles de millones de pesos corrientes-

Concepto	Incremento	Distribución
	Absoluto	Incremento
	-miles millones \$-	absoluto.
		(%)
<u>I. INGRESOS CORRIENTES</u>	<u>450.3^{1/}</u>	<u>100.2</u>
<u>1.1 Ingresos tributarios</u>	<u>433.1</u>	<u>96.3</u>
Renta	152.7	34.0
Produc. y comercio	12.0	2.7
Recursos naturales	19.3	4.3
I.S.I.M.; IVA.	69.9	15.5
Exportación	121.0	26.9
Importación	- 37.0	8.2
Timbre	-2.4	-0.5
Migración	--	--
Prim. Inst. Seguros	0.5	0.1
Campañas sanitarias	--	--
Loterías, rifas y sorteos	0.7	0.2
Erogac. s/remun. personal	3.3	0.7
Otros	18.9	4.2
<u>1.2 Ingresos no tributarios</u>	<u>17.3</u>	<u>3.9</u>
Derechos	5.2	1.2
Productos	7.1	1.6
Aprovechamiento	5.0	1.1
<u>II. INGRESOS DE CAPITAL</u>	<u>-0.7</u>	<u>-0.2</u>
<u>III. INGRESOS ORDINARIOS</u>	<u>449.6</u>	<u>100.0</u>

Como puede observarse fácilmente, para 1980 cambia drásticamente la composición de las estructura tributaria. En esta coyuntura expansiva, el perfil de la estructura tributaria pasa de apoyarse en el impuesto sobre la renta,

sobre producción y comercio, sobre las ventas (ISIM) y, en menor medida en la importación; a depender en 1980 básicamente del impuesto sobre la renta (ISR), los impuestos a la exportación y el impuesto al valor agregado que en este año sustituyó al ISIM y eliminó muchos impuestos especiales. Pero no sólo en este sentido cambió el perfil de la estructura tributaria. Lo sobresaliente y característico fué la disminución del ISR en la aportación total a los ingresos públicos y la multiplicación por casi tres veces del impuesto a la exportación. En el siguiente cuadro podemos confirmar lo mencionado.

Como resultado de estos cambios, la estructura tributaria, vista de acuerdo a su incidencia sobre el nivel de ingreso, quedó como sigue:

CUADRO No. 67
EVOLUCION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
-composición porcentual-

A ñ o	DIRECTOS ^{1/}	INDIRECTOS
1977	43.0	57.0
1980	39.5	60.5

^{1/} Incluye ISR, impuestos sobre remuneraciones e impuestos a la minería. Cabe aclarar que para 1977 y años anteriores las estadísticas sobre Ingresos gubernamentales no permiten una desagregación mayor sobre la estructura de ingresos del gobierno federal.

FUENTE: Ingresos Gubernamentales 1980. S.P.P.

Hay aquí, desde el punto de vista de la incidencia del régimen tributario un comportamiento regresivo en cuanto a que la política impositiva en estos años no se correspondió con las modificaciones registradas en la composición del valor agregado de la economía.

CUADRO No. 68
PRODUCTO INTERNO BRUTO^{1/}
-miles de millones de pesos de 1970-

Concepto	1977	1980
1. P.I.B.	581.6	725.4
2. Remuneraciones	255.6	303.6
3. Excedente de explotación	326.0	421.8
2/1	43.9	41.8
3/1	56.1	58.2

^{1/} Al costo de los factores.

Fuente: Cuentas Nacionales, 1981, 1982.

CUADRO No. 69
IMPUESTO SOBRE LA RENTA
 -composición y tasa de cre-
 cimiento-

IMPUESTO SOBRE LA RENTA	1970	1973	1977	1980	Tasa me- dia Crec. Anual	Incremento en el perio- do.
I. INGRESO GLOBAL DE LAS EMPRE- SAS	<u>55.4</u>	<u>51.7</u>	<u>49.6</u>	<u>58.1</u>	<u>12.6</u>	<u>19550.8</u>
1.1 Causantes mayores	51.2	43.4	37.2	45.0	10.6	13869.0
1.2 Causantes menores	0.2	0.8	0.7	0.3	4.2	55.3
1.3 Emp. constructoras	1.7	1.9	1.5	3.0	18.9	1182.3
1.4 Pagos al extranjero	--	4.4	9.1	8.0	--	4444.1
1.5 Otros ^{1/}	1.2	1.2	1.1	1.7	33.1	--
II. INGRESO DE LAS PERSONAS FI- SICAS.	<u>40.7</u>	<u>45.1</u>	<u>49.4</u>	<u>41.9</u>	<u>12.4</u>	<u>14019.3</u>
2.1 Productos del trabajo	31.1	31.2	39.7	32.1	12.5	10744.5
2.1.1 Asalariados	30.7	26.7	37.7	30.6	12.1	10064.6
2.1.2 Profesionistas	--	4.1	1.9	1.4	--	691.8
2.1.3 Otros ^{2/}	0.4	0.4	0.1	0.1	-2.2	-11.9
2.2 Productos o Rendimien- tos del Capital	8.0	11.2	7.0	8.4	12.6	2815.8
2.3 <u>Ingreso Global de las personas físicas</u>	1.6	2.7	2.7	1.4	11.0	458.9
III. OTROS^{3/}	<u>3.9</u>	<u>3.2</u>	<u>1.0</u>	<u>--</u>	<u>--</u>	<u>607.8</u>
T O T A L	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>12.1</u>	<u>32962.3</u>

1/ Incluye causantes con lig. predeterminada, causantes regularizados y bases especiales de tributación.

2/ Liquidación predeterminada, regularizados y otros causantes.

3/ Asociaciones y Sociedades Civiles y Estampillas.

Sin embargo visto este comportamiento a través de la estructura de los impuestos al ingreso -fundamentalmente del ISR- lo que tenemos es un incremento mayor en las aportaciones del impuesto al ingreso global de las empresas, en relación a 1977. Si en este año las empresas causantes mayores aportaron el 37.2% del total del ISR, en 1980 su participación fué de 45%. Por el contrario, los impuestos al ingreso de las personas físicas sobre productos del trabajo para 1977 aportaron el 39.7%, para 1980 lo hicieron con el 32.1%. Hay que subrayar que la aportación de empresas respecto a 1970, fué menor en 12.2%, y la de personas físicas fué mayor en 3.2%.

Ahora bien. ¿Qué significa que en términos de la estructura tributaria la imposición directa haya decrecido y aparentemente en términos macroeconomicos su comportamiento haya sido inverso? Veamos primero qué pasó con la carga tributaria, en los términos de la distribución funcional del ingreso.

CUADRO No. 70

CARGA TRIBUTARIA AL INGRESO ^{1/}
-miles de millones de pesos de 1970-

Concepto	1977	1980
1. P.I.B.	657.7	841.8
2. Remuneraciones	255.6	303.6
3. Superávit de explotación	326.0	421.8
4. Impuestos al capital ^{2/}	18.8	32.2
5. Impuestos al trabajo ^{3/}	14.4	16.2
4/1	2.9	3.8
4/3	5.8	7.6
5/1	2.2	1.9
5/2	5.6	5.3
6. Impuestos directos (4+5)	33.2	48.4
6/1	5.05	5.75

1/ No incluye cuotas a la Seguridad Social (IMSS e ISSSTE), ni al INFONAVIT.

2/ Incluye impuestos al ingreso global de las empresas y sobre productos o rendimientos del capital.

3/ Incluye solamente los impuestos a productos del trabajo.

Fuente: Cuentas Nacionales, 1980 y 1981, e información sobre Ingresos Gubernamentales, 1976-1980, S.P.P.

* La respuesta a nuestra pregunta, la podemos contestar del modo siguiente: la disminución en la contribución del ISR en el total de los ingresos gubernamentales se debe fundamentalmente a que su crecimiento fué menor al de los ingresos por exportación; en tanto que a nivel macroeconómico si bien incrementó su participación en el producto interno bruto y en su carga tributaria sobre el superávit de explotación, este aumento fue relativamente menor al operado por la participación de las ganancias en el ingreso. Hay que hacer notar además que este cambio en la tendencia observada

hasta ahora, de ninguna manera implicó la reversión de la tendencia observada en 1970. Aún más, si en 1970 las empresas causantes mayores contribuyeron con el 51.2% del ISR, en 1980 este porcentaje llegó a ser del 45%.

En cambio el impuesto sobre productos del trabajo que en 1970 aportaba el 31.1% del ISR, en 1980 su contribución fué de 32.1%. Sobre mencionar que en estos últimos años el proceso inflacionario afectó más a los salarios que a las ganancias.

El otro elemento característico de la política de ingresos públicos fué que a pesar del incremento en los ingresos tributarios por la vía de los impuestos a la exportación, los ingresos por financiamientos no disminuyeron su participación. Las razones de esta estabilidad quizás se explique por la dinámica expansionista del gasto público del sector público en general, y ^{por el} hecho paralelo de que como veremos más adelante, el déficit comercial, cuando menos en esta coyuntura, no fué el impedimento para la expansión del gasto nacional.

Los ingresos por financiamiento evolucionaron de la manera siguiente:

CUADRO No. 71
EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL
-composición porcentual-

<u>Concepto</u>	<u>1977</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
I. Ingresos corrientes	63.7	62.3	65.6
II. Ingresos de capital	0.8	0.2	0.2
III. Ingresos Ordinarios (I + II)	<u>64.5</u>	<u>68.1</u>	<u>65.8</u>
IV. Financiamientos	<u>35.5</u>	<u>37.5</u>	<u>34.2</u>
V. TOTAL	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

A diferencia de la primera mitad de la década, la dependencia de los ingresos gubernamentales del exterior aumentó peligrosamente. Este cambio, que fue lo que definió la estructura tributaria en estos años, bien podría calificarse de un retroceso en la política de ingresos públicos, aún cuando desde otra óptica pueda afirmarse que los ingresos a la exportación de crudo, significan una "ventaja comparativa" para el país. Sin embargo, el hecho está en que nuestro intercambio con el exterior es extremadamente débil. Lo cierto es que los ingresos públicos derivados ya sea de exportaciones o de financiamientos, representaron en 1980 el 46.3% de los ingresos totales del gobierno federal.

CUADRO No. 72
FINANCIAMIENTO BRUTO DEL GOBIERNO FEDERAL^{1/}
 -millones de pesos corrientes-

AÑO	INGRESOS ORDINARIOS	DEUDA INTERNA	DEUDA EXTERNA	INGRESOS TOTALES
1970	41,344 (79.4)	8,562 (16.4)	2,163 (4.2)	52,069 (100.0)
1971	44,521 (81.2)	8,538 (15.6)	1,786 (3.2)	54,845 (100.0)
1972	54,253 (70.8)	19,381 (25.3)	2,952 (3.9)	76,586 (100.0)
1973	69,196 (67.3)	28,808 (28.0)	4,874 (4.7)	102,878 (100.0)
1974	94,077 (66.7)	33,849 (24.0)	13,156 (9.3)	141,082 (100.0)
1975	132,427 (65.2)	53,642 (26.4)	16,906 (8.4)	202,975 (100.0)
1976	163,093 (65.1)	60,497 (24.2)	26,830 (10.7)	250,420 (100.0)
1977	231,800 (64.5)	71,682 (19.9)	55,805 (15.6)	359,287 (100.0)
1978	309,200 (68.1)	114,361 (25.2)	30,352 (6.7)	453,913 (100.0)
1979	418,700 (62.5)	191,128 (28.5)	59,973 (9.0)	669,801 (100.0)
1980	683,100 (67.3)	292,645 (28.8)	39,286 (3.9)	1,015,031 (100.0)

^{1/} Información Económica y Social Básica, Vol. I, Octubre 1977, N° 3, páginas 40-41. y Cta. de la Hda. Pública Federal 1978, 1979 y 1980.

CUADRO No. 73
FINANCIAMIENTO BRUTO DE ORGANISMOS Y EMPRESAS^{2/}
 -millones de pesos corrientes-

AÑO	INGRESOS ORDINARIOS	SUBSIDIOS Y APORTACIONES	DEUDA INTERNA	DEUDA EXTERNA	INGRESOS TOTALES
1970	38,081 (66.2)	6,965 (12.1)	4,120 (7.2)	8,394 (14.5)	57,560
1971	41,981 (63.1)	7,237 (10.9)	9,264 (13.9)	8,010 (12.1)	66,492
1972	47,356 (64.8)	10,464 (14.3)	8,509 (11.6)	6,709 (9.2)	73,038
1973	64,075 (58.9)	15,323 (14.1)	8,887 (8.2)	20,425 (18.8)	108,710
1974	92,704 (62.4)	22,727 (15.3)	17,878 (12.0)	15,229 (10.3)	148,538
1975	116,998 (52.5)	39,301 (17.6)	33,242 (14.9)	33,388 (15.0)	222,929
1976	147,512 (59.6)	30,798 (12.4)	32,823 (13.3)	36,233 (14.7)	247,366
1977	252,200 (60.5)	41,700 (10.1)	41,800 (10.0)	80,700 (19.4)	416,400
1978	323,600 (58.9)	52,900 (9.6)	45,300 (8.2)	127,400 (23.3)	549,200
1979	449,700 (64.8)	71,700 (10.3)	38,300 (5.5)	134,500 (19.4)	694,200
1980	478,300 (53.0)	128,400 (14.4)	88,700 (9.8)	206,300 (22.8)	901,700

^{1/} Información Económica y Social Básica, Vol. I, Octubre 1977, N° 3 páginas 42-43, y Cta. de la Hda. Pública Federal 1978, 1979 y 1980.

LA POLITICA MONETARIA EN EL PERIODO 1970 - 80

La política monetaria aplicada durante esta década, pasa por dos momentos claramente diferenciados y estrechamente relacionados con el comportamiento y la evolución de la economía en el periodo. Para los efectos de este trabajo, parece pertinente hablar de una coyuntura monetario-financiera que se inicia en 1972 y culmina en 1977, y un segundo periodo que se inicia en 1978, prolongándose hasta nuestros días. Estos "cortes" obedecen fundamentalmente al comportamiento observado del proceso de acumulación, y más precisamente, al comportamiento del producto, la inversión, los precios y el equilibrio externo.

Así, tenemos que, en estas dos "coyunturas", la política monetaria ha jugado y perseguido objetivos diferentes. Objetivos que han reforzado la centralización financiera del capital y que por otra parte, muestran límites reales en cuanto a la eficacia de los instrumentos y las políticas aplicadas, si los evaluamos en función de la situación económica en la cual se

EL MARCO DE LA POLITICA MONETARIA

La política monetaria, como campo particular de acción de la política

económica, comparte, al igual que el conjunto de las distintas políticas - macroeconómicas, un conjunto de preocupaciones afines relacionadas directamente con las características y los desajustes de las economías en la última década. Estas características son las de la permanencia de la tasa de inflación, los desajustes monetarios y crediticios, el crecimiento cada vez mayor del déficit fiscal y el crónico y secular desequilibrio comercial y de balanza de pagos, que en los últimos años se erigen como fuertes obstáculos a un crecimiento equilibrado y redistributivo.

Sin embargo, la política monetaria y más precisamente, los programas ortodoxos de estabilización, fincan el diagnóstico de esta problemática en el análisis de la inflación. Según esta óptica, la inflación está causada siempre y en cualquier lugar, por un exceso de dinero en la economía. Así, este hecho por sí sólo genera mayores presiones de gasto en la economía, mayores en cuanto a los recursos reales disponibles, generados en el proceso de creación del ingreso nacional. Aún más, si a esto agregamos, que existe una ineficiencia generalizada en el sistema de precios, la mayoría de las veces provocada por la intervención del Estado en las decisiones económicas, la inflación como tal se ve reforzada, debido a la mala asignación de recursos resultante de este intervencionismo estatal.

Como resultado de todo esto, se impone como alta prioridad, reducir la expansión del dinero y del déficit fiscal, liberando los precios con el fin de hacer operar el mercado como elemento central en la asignación de recursos, garantizando así una mayor eficiencia del aparato productivo. Este último punto, está íntimamente relacionado, con las políticas de apertura al exterior, llamadas eufemísticamente "sustitución de exportaciones".

Por otro lado tenemos el punto de vista de esta corriente en cuanto al sector externo. El desequilibrio del sector externo -se nos dice- es un problema eminentemente cambiario. Así, todo desequilibrio del sector externo es también, un fenómeno esencialmente monetario. Los desequilibrios de la balanza de pagos, en la medida que suponen variaciones de las reservas internacionales, afectan la emisión y la cantidad de dinero.

Es indudable que el volumen de la oferta monetaria influye tarde o temprano sobre el nivel de la demanda agregada. Así como también, variaciones de ésta ejercen determinaciones significativas sobre el intercambio comercial. Es cierto, una expansión general de la demanda agregada, repercute sobre la balanza comercial, reduciendo la oferta de exportaciones e incrementando la demanda de importaciones.

Pero de todo esto, no se infiere mecánicamente que el problema de balanza de pagos es un problema sólo de orden monetario. La balanza de pagos expresa un conjunto mucho más complejo de interacciones económicas. Está afectada, entre otros elementos, por las políticas de sustitución de importaciones y de promoción de las exportaciones, por los movimientos de capitales y por las fluctuaciones de los términos de intercambio. En otro ámbito, la balanza de pagos es afectada por la naturaleza y origen de la inflación interna, por la situación ocupacional y por la misma estructura del gasto privado de consumo.

Así pues, la situación del sector externo, va mucho más allá, como para sustentar el enfoque monetario de la balanza de pagos y mucho menos sus recomendaciones de política. Este elemento es de primera importancia, ya que

como veremos a lo largo del trabajo, se hace evidente la incoherencia entre los instrumentos y las políticas monetarias puestas en práctica, con la situación económica en la cual se aplican. También es primordial la relación de estas políticas con el nuevo modelo de crecimiento, delineado a grandes rasgos a partir de 1978, tanto en lo que se refiere a los sectores dinámicos como a los procesos de acumulación.

Antes de pasar a exponer la política monetaria y respetando el método de exposición seguido hasta aquí, apuntaremos los rasgos más específicos de la dinámica estructural de la economía mexicana y la política monetaria que la "acompañó", pretendiendo con esto, ubicar en mejor forma el contexto en el que esta última tuvo lugar.

1.- La política monetaria aplicada durante la década de 1960-70, no enfrentó mayores problemas, dado que en general la economía mexicana vivió en este periodo un ciclo expansivo, expresado tanto en el ritmo acumulativo de incremento en el producto, como en la relativa estabilidad de precios que caracterizó la expansión de la capacidad productiva de la economía. El aumento de la intermediación financiera conllevó un cierto uso eficiente del ahorro, al canalizarlo hacia la inversión y el consumo privado y al convertirse en la fuente principal de las necesidades financieras del estado.

El crecimiento de esta intermediación financiera, o sea el aumento en captación de la banca de ahorro proveniente del público, no sólo amplió el crédito al sector privado, sino que financió la mayor parte del déficit del gobierno a través del encaje legal.

Bajo este marco de política monetaria se configuró el que se refiere a los objetivos de la política monetaria en nuestro país en el periodo de desarrollo estabilizador: a) una "alta" tasa de crecimiento anual para el producto real, b) una "baja" tasa de inflación y c) el mantenimiento de la estabilidad del tipo de cambio del peso con el dólar. Con algunas variantes, sobre todo en lo que se refiere al comportamiento del mercado externo, éste sigue siendo el marco operativo y de referencia de las autoridades monetarias. Así son relevantes, el nivel y estructura del gasto público, la política impositiva, el motivo del déficit del sector público y las magnitudes de financiamiento público, interno y externo, necesarios para cubrir dicho déficit.

De esta manera y desde el punto de vista de los instrumentos de la política monetaria, la autoridad monetaria deberá ajustar a dichas previsiones tanto el volumen de demanda que quiere el sector privado -inversión- como la intermediación del sistema bancario privado fundamentalmente externa, para mantener la estabilidad del tipo de cambio.

De esta manera, para mantener en equilibrio el mercado de fondos prestables -ahorro monetario captado por los bancos y demanda por crédito bancario- la variable clave es la tasa de interés. Dado -como ellos suponen- que la oferta monetaria es elástica a la tasa de interés y puesto que los movimientos en ésta provocan cambios en los flujos externos de fondos afectando por lo mismo la base monetaria, el objetivo estabilizador es el de que una baja de la tasa de interés en el mercado externo debe ir acompañada también de una reducción en la tasa interna para restaurar a su nivel deseado el flujo externo, disminuyendo con esto la expansión monetaria. La

política de tasa de interés sería exactamente lo contrario a una alza de la tasa de interés en los mercados externos. Por otra parte y actuando de forma paralela al mecanismo de la tasa de interés, deberán hacerlo las tasas de encaje para compensar el incremento asociado con una menor tasa de interés.

Este fué el marco "funcional" de la política monetaria en la década de 1960-70. Política que descansó en la utilización de las tasas de encaje legal como el mecanismo equilibrador del mercado de fondos prestables al consolidar el déficit fiscal de manera no inflacionaria, manteniendo así, el equilibrio interno y externo. Con una economía "abierta" -en términos de la libre convertibilidad del peso- los controles más o menos estrechos sobre el déficit presupuestario, y, con la clara orientación de mantener el monto y el destino del gasto público dentro de límites "manejables", se redujo la carga sobre la balanza de pagos al contener la demanda interna. Como se ve, durante este periodo la política monetaria y la presupuestaria mantenían objetivos muy cercanos, tanto que sus grados de autonomía no son fácilmente detectables. Dicha situación por lo demás, será diferente y una de las cuestiones a debate en el periodo 1970-76.

2.- Dentro de los elementos fundamentales del financiamiento del desarrollo, amén de los enunciados, que sustentaron y dieron cierta flexibilidad a la política monetaria anterior a 1970, podemos destacar la balanza agropecuaria y la balanza de servicios, que en forma compensatoria, permitieron mantener el déficit externo y el nivel de las reservas internacionales y de esta manera expandir el crédito interno y soportar los montos del endeudamiento público externo. Sin embargo, tales elementos ocultaban

otros, que expresaban de alguna manera la incapacidad interna para generar las divisas que la estructura productiva demandaba, haciéndola compatible con una mayor capacidad de compra con el exterior. Así tenemos que, a partir de 1967 los ingresos monetarios por concepto de servicios superaron cada vez en mayor escala, las ventas de bienes. En 1960, el valor de las exportaciones representaba el 52.2% de los ingresos en cuenta corriente; en 1970 generaba ya sólo el 42.9% de los ingresos, y, en 1975 el 45.5%.

Así, la economía mexicana se ha tornado exportadora primordialmente de servicios y, por otra, los pagos por el uso del capital externo y por la compra de servicios comerciales han crecido desproporcionadamente.

Durante la década de los 60, la política económica del país, pero fundamentalmente la monetaria, procuraba mantener el déficit en cuenta corriente por debajo de 2.5% del producto interno bruto. Cuando rebasaba el límite señalado, de inmediato se tenía una reacción de las autoridades hacendarias y monetarias, para implantar diversas medidas estabilizadoras para mantener el déficit como "manejable". Esta es la historia de las coyunturas monetarias que se sucedieron en el periodo 1960-70. Esta política ha condenado al país al sendero del endeudamiento permanente que en términos de política monetaria se traduce en ensayos de estabilización más rigidos y de efectos mayores para la actividad económica, toda vez que llegado al punto máximo del ciclo, el déficit externo actúa como un fuerte obstáculo para expandir la demanda, imponiéndose así políticas contencionistas en la base monetaria de crédito.

Este es el marco de política monetaria que operó bajo el régimen de ti-

po de cambio fijo, con una política comercial proteccionista y en la que - la elasticidad-demanda de crédito externo se fué ampliando a lo largo del periodo no sólo en función de la oferta de importaciones, sino también como un elemento regulador en el mercado de fondos prestables.

El hecho de haber desarrollado este punto, tiene como propósito el señalar y subrayar que la dinámica del sector externo resulta hoy crucial en el contexto no sólo de la estrategia de crecimiento, sino en la política monetario-financiera por el papel que puede jugar ésta en tal reorientación. Valgan por lo tanto las siguientes consideraciones:

La estrategia de sustitución de importaciones ha tenido como marco para financiar éstas, solamente dos caminos: la reducción en las reservas internacionales -claro, sin llegar ésta a límites mínimos como apuntábamos más arriba- y el aumento en el endeudamiento externo neto del país. La primera alternativa es claramente transitoria en tanto que a nivel interno esta situación restringe la eficacia de la política monetaria en el sentido de acompañar el ciclo expansivo que originó la reducción de las reservas.

En efecto, una disminución en las reservas de oro y divisas, alentarán las autoridades monetarias a modificar el nivel de gasto de la economía. Para ello actuará a través del mercado de crédito restringiéndolo, afectando los niveles de reserva y las tasas de interés, éstas últimas subiéndolas al punto en que sea suficientemente alta como para cubrir el riesgo cambiario a la mayoría de los tenedores de deuda. Si esto no es así se está ante el riesgo de conversión de moneda nacional en moneda extranjera de

activos líquidos, incidiendo aún más ^{en} los niveles de reservas de oro y divisas -disminuyéndolos- así como también, afectando a la baja los medios de pago en circulación. Este es el camino y la política para restablecer los niveles de reserva, acorde con los niveles de transacciones corrientes con el exterior. Es decir, que en buena medida, la tasa de crecimiento, de la economía está determinada por la situación del sector externo y por una política monetaria procíclica, que en los hechos da lugar a una política de "marchas y contramarchas". Es decir, en aras de la estabilidad monetaria, los procesos de reactivación de la economía, son detenidos artificialmente antes precisamente de que los niveles de producción y productividad alcancen su plena capacidad o recuperen sus niveles históricos.

Derivado de lo anterior, tenemos también, que para lograr un cierto equilibrio en el sector externo, la política monetaria busca, a través de la política de tasas de interés interna, provocar un superávit en la cuenta de capital de la balanza de pagos, sobre todo cuando a nivel interno el crecimiento de la tasa inflacionaria es persistente.

De esta manera se busca mantener una balanza de pagos con un déficit en la cuenta corriente, dentro de límites "aceptables", como para no actuar bajo el esquema descrito más arriba. Así, el superávit en la cuenta de capital, permite aumentar el nivel de las importaciones por sobre el de las exportaciones, situación que alivia coyunturalmente la actividad económica, al no disminuir la capacidad de importación.

Bajo esta óptica, la política monetaria, entiende la problemática externa de la economía como un problema fundamentalmente sectorial. Este hecho

ha ensombrecido un elemento fundamental tanto de la problemática de la política económica, como del sector interno mismo. Se trata de la política comercial. La política de estabilidad monetaria -estabilidad del tipo de cambio, básicamente- respecto al sector externo, a través de la política de endeudamiento externo, ^{ha} operado en la práctica como sustituto de la política comercial.

La consecuencia más general de todo esto ha sido el de reproducir una estructura productiva históricamente desequilibrada respecto al exterior, y en lo que respecta a la banca, la de mantener a ésta, en buena medida, aislada de las necesidades de crecimiento de los sectores productivos. El hecho más significativo de esto último, es que actualmente alrededor del 40% del crédito de la banca llamada múltiple se destinó al sector comercio. Mantener como hasta hoy, la política de tasas de interés y credi-ticia, supeditada a los criterios mencionados, es propiciar "cuellos de botella" que hay que romper, para garantizar un crecimiento más sostenido.

3.- El mercado financiero mexicano es un mercado de muy corto plazo y está formado básicamente por depósitos a interés y por créditos que en su mayoría son de corto plazo, hasta un año, para capital de trabajo. Es decir, el mercado accionario juega un papel insignificante -a pesar del relativo desarrollo en los últimos años- como alternativa de financiamiento para las empresas. Como ya se ha mencionado antes, la razón de casi -liquidez del mercado financiero se debe a las disposiciones sobre los bonos financieros, hipotecarios y otros títulos-valor- por lo demás, los principales activos financieros en poder del público a lo largo de la década de los años 60-. Consisten en la opción de poder redimirlos en cual-

quier circunstancia, independientemente del premio, la tasa y el plazo, al cual fueron adquiridos. Es decir, eran bonos redimibles por su valor nominal.

Esta situación, ha llevado a afirmar que en realidad el mercado financiero mexicano es un "mercado de dinero" más que un "mercado de capital" debido precisamente tanto a la liquidez de los instrumentos como a que en el mercado se venden y compran muy pocas acciones. De esta manera se comprueba también que el sistema bancario mexicano en el periodo de su fuerte consolidación, no haya contribuido al flujo de fondos entre los sectores productivos ni a la movilización del pequeño ahorro. Este "no cumplimiento" con las transferencias intersectoriales requeridas por el proceso de desarrollo, fué subsanado en parte por una política crediticia basada en tasas de interés subsidiadas, prácticamente de estímulo y fomento, que recayó en la banca nacional. Con esto de alguna manera se instituyó un mercado segmentado de crédito, pero que sin embargo, al no provenir sus fuentes de recursos del mercado de activos financieros internos, no tiene ninguna influencia sobre éste, sobre todo en lo que se refiere a la política de tasas de interés.

Estas características del mercado financiero mexicano ^{han} originado un complejo sistema "intermedio" de fondos prestables -llamados fideicomisos de fomento- en los que a través de "convenios" entre las autoridades monetario-hacendarias y la banca privada se canalizan créditos a sectores básicos. Este es el verdadero significado de la "política selectiva de crédito". Ni por su monto ⁿⁱ mucho menos por su destino, esta política compensa el grueso de la actividad crediticia, monopolizada por la banca privada

múltiple.

Dadas estas características del mercado financiero, nos interesa destacar algunas otras más cercanas en relación a los instrumentos de la política monetaria.

En la medida en que el mercado financiero origina una débil demanda de activos físicos -o muy concentrada como es el caso- dada sus características de cuasi-liquidez, los agentes económicos renuncian a asumir este tipo de compromisos, induciendo al mercado a operar más en función de las expectativas. Dichas expectativas ^{se}originan en función del incremento inflacionario, del creciente déficit externo, la sobrevaluación del tipo de cambio y

la crisis de divisas. Así, en función de las expectativas y dado el efecto sustitución que esto provoca - dolarización e incremento de la preferencia por activos líquidos- el mercado financiero opera fundamentalmente y como consecuencia natural de lo anterior, con activos de corto plazo y contratos de crédito a plazos también cortos, hasta llegar al punto en que permanece constante la relación crédito/activos totales de la banca, situación que prevaleció en la economía mexicana en el periodo 1970-76. Este efecto, como tendremos ocasión de demostrar, provoca en el corto plazo una situación recesiva, en tanto que en el largo plazo esta dinámica tiende a elevar los niveles de concentración y centralización de la economía en su conjunto.

De esta manera tenemos que, la tasa de interés relevante es la de corto plazo. Además, desde la óptica de las autoridades monetarias, y en una coyuntura de incremento en la oferta monetaria y altas tasas de inflación, es la tasa de interés el único mecanismo "disponible", para desalentar

las expectativas de atesoramiento -preferencia por la liquidez, tenencia de saldos reales en poder del público, etc.-, que como se observa en el periodo 1973-76, inducen rápidamente cambios importantes en el mercado financiero.

El otro elemento determinante de esta situación, lo constituye la relación entre el mercado financiero y el tipo de cambio fijo. En esta perspectiva, es bien conocido el hecho de que dados ^{los} niveles crecientes de déficit externo con la consecuente y progresiva disminución de las reservas internacionales y el creciente endeudamiento, se impone en el corto plazo un ajuste cambiario. En la medida en que este ajuste no se hace explícito por las autoridades monetarias, la expectativa de tipo de cambio futuro, retroalimenta las expectativas de "desintermediación" entre los demandantes de activos financieros, induciendo a aquellas, ante este aumento en la demanda de dinero, a elevar de nuevo la tasa de interés, ya que para garantizar un superávit en la balanza de pagos, se necesita atraer capitales de corto plazo para aumentar las reservas de divisas internacionales.

Sin embargo, tarde o temprano, el ajuste en la paridad cambiaria se produce y, con esto el mercado financiero se ajusta también a las nuevas condiciones de precios y gasto de la economía. Generalizadamente, este es el marco de la coyuntura monetaria predevaluatoria, 1973-76. Así, la política monetaria jugó un papel eminentemente desestabilizador, al producir graves efectos sobre la demanda de inversión -reconcentrándola- pero sobre todo sobre el empleo y las medianas y pequeñas empresas. Es también en este periodo que produce un sesgo fundamental en los objetivos mismos de la política monetaria, al pasar de una política de regulación de las disponi-

bilidades de crédito entre los sectores público y privado -desarrollo estabilizador-, a una política que tiende más a regular la cantidad de dinero en manos del público.

4.- Hasta ahora, hemos hecho abstracción del elemento fundamental que guía la acción de la política monetaria. Se trata de la irrupción en la economía mexicana del proceso inflacionario. A partir de 1973, se inicia el quiebre de la estabilidad de precios y con esto, el paradigma de la política monetaria del desarrollo estabilizador, de actuar compensatoriamente sobre los instrumentos tradicionales -tasa de interés, crédito y encaje- para ajustar los niveles de la demanda interna a las existencias reales de oferta agregada de la economía.

Hay que subrayar también que este impulso inflacionario tiene lugar en medio de disminuciones sustanciales en el producto interno bruto, -5.9%, 4.1%, 2.1%, a precios de 1970- y en la participación de las actividades agropecuarias, que de 1970 a 1976 pasa de 11.2% a 8.8%. No está por demás señalar que esta situación de estancamiento de la producción agrícola, ha sido superada hasta 1980, en que se registra un crecimiento de 7.1%. Para el periodo 1973-76, el sub-índice de precios agrícolas, es el que tiene una mayor tasa de crecimiento, mayor incluso al índice nacional de precios al consumidor.

Este es un elemento característico del cambio en la composición de la demanda, lo que es una característica immanente del proceso inflacionario en nuestro país. Es esta orientación general -asociada con una fuerte concentración- en la composición del aparato productivo, eufemísticamente

llamada "cuellos de botella", la que deteriora en buena medida la "propagación inflacionaria", a través del carácter interdependiente de estas ramas al conjunto del aparato productivo. En este sentido actuó compensatoriamente la política de precios de los bienes alimenticios, de los servicios y bienes proporcionados por el estado -en 1973 y 1974 se aumentaron los precios de la electricidad, combustible, y otros servicios-, situación que implicó en menor medida, una política salarial y de gasto social más activa.

Otro elemento a destacar en esta coyuntura inflacionaria y que dada la fuerte dependencia de la inversión industrial respecto a las importaciones, influye en forma determinante sobre los precios internos, es la recesión inflacionaria de las economías con las que la economía mexicana lleva a cabo sus transacciones comerciales. Durante 1973 y 1974 el índice de precios de las importaciones de bienes intermedios de capital creció en 16.1% respectivamente. Así la relación de los términos de intercambio entre productos de importación y productos de exportación fué desfavorable para el periodo 1970-76, en comparación con años anteriores (1965-67). Cabe destacar, que visto así el origen causal del proceso inflacionario, de ninguna manera se desdeña la retroalimentación del proceso inflacionario asociada a la magnitud del gasto público incrementado.

El impacto que tuvo el déficit del sector público en el cuadro de un estancamiento productivo y de elevado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, fué cada vez mayor. Desde esta óptica no es desdeñable el hecho de que el déficit del sector público pasara de 2.5% del PIB a precios de 1970 a 7.4% en 1976, y que además, su financiamiento fuera funda-

mentalmente a través de la deuda interna en más del 70% en 1976. El porcentaje para 1970 fué del 61.2%. Así también, tanto el gasto corriente como el gasto de capital -12.4% creció el primero en términos reales, contra 10% para el segundo- ejercen fuertes presiones de demanda, sobre todo si tomamos en cuenta que el 60% de este gasto es gasto corriente.

Nuestra conclusión, respecto al proceso inflacionario, es la siguiente:

dada su persistencia y su generalización en la economía, su causalidad no tiene que ser sólo a través del tratamiento de la demanda, ya que así, se está dejando de lado en forma excesiva el carácter de la estructura productiva y del proceso de producción, ni tampoco privilegiar la inflación por los movimientos autónomos de costo, ya que de esta manera se tiene poco en cuenta la interdependencia del sistema productivo respecto al conjunto de la economía.

Por lo que respecta a la acción de la política monetaria y vista en retrospectiva, es claro que los problemas que combatió -estabilidad del tipo de cambio, incremento continuado de los precios, desequilibrio agudo en el sector externo, etc.- de ninguna manera han sido revertidos. Lo que debiera significar un buen expediente, para rastrear la causalidad de tales fenómenos en otro contexto. La profundización del estancamiento que se originó por la aplicación de una política monetaria restrictiva en el periodo 1973-77, ha significado en la coyuntura reactivadora de 1978-80, una mayor inflación con repercusiones más graves, si se toma en cuenta el proceso de integración de la economía mexicana con el exterior.

El proceso inflacionario reciente hace que en general los precios de

exportación sean elevados respecto al exterior y los precios de importación resulten bajos en relación a los internos, lo que da lugar a una disminución de las exportaciones y al aumento desproporcionado de las importaciones, con lo que el empeoramiento de la balanza comercial se acentúa, aumentando la deficiencia de ahorro de la economía. Parecería que estamos en los umbrales de 1973, ya que la situación que vive hoy la economía mexicana, plantea a la política monetaria tradicional que combate la inflación, disminuir la presión de la demanda y el ritmo de crecimiento para mejorar la balanza. Desde la óptica de la exportación, esto afectaría la productividad repercutiendo sobre la competitividad de los productos de exportación, sin que tendencialmente la balanza de pagos mejore.

5.- El último aspecto que es necesario destacar para cerrar el marco de la política monetaria, es el que se refiere al sistema monetario internacional: sistema que entre en crisis en el periodo en cuestión.

Como se sabe, las bases del sistema monetario internacional de posguerra, fueron los acuerdos de Bretton Woods, acuerdos que descansaban en un sistema de tipos de cambio fijo, cuya esencia -como su nombre lo indicaba- era mantener una paridad dólar fija de la moneda nacional en cuestión.

La continua desvalorización del dólar, a partir de que en 1968 se estableció un doble mercado de éste con el oro, así como el de haberse revaluado varias monedas europeas, ha originado que el mercado de cambios internacional se caracterice por una inestabilidad permanente a lo largo de la década. Este es el origen del régimen de flotación que por definición, es lo opuesto a lo que debe exigirse a una moneda que pretende servir o

conservarse como eje del patrón internacional.

Esta última circunstancia, aunada al espectacular crecimiento inflacionario en las economías capitalistas durante la década así como al creciente deterioro de las balanzas de pagos de los países menos desarrollados y en especial a los no exportadores de petróleo, han significado el despliegue de una profunda crisis de las monedas nacionales y la creación de una excesiva liquidez en los centros financieros internacionales, como resultado de las políticas contraccionistas aplicadas durante todo el periodo 1970-80.

El abandono del régimen de tipo de cambio fijo, el surgimiento del régimen de flotación y las políticas de tasas de interés en la economía mexicana han significado una mayor dependencia de los mercados financieros internacionales, con lo que la política monetaria pierde aún más autonomía, al no evitar que las políticas restrictivas de creación del circulante vengán acompañadas y abran paso al ingreso de capital de corto plazo y a un mayor financiamiento externo. Además, bajo esta óptica la política monetaria tiene que enfrentar las coyunturas alcistas de tasas de interés impuestas por la Reserva Federal de los Estados Unidos, como freno al creciente déficit de la balanza de pagos y a la expansión de la oferta monetaria, para evitar la salida de capitales.

II LA POLÍTICA MONETARIA 1970 - 73

La política monetaria aplicada en el periodo 1970-72, fué una política pasiva en tanto sus principales instrumentos -tasas de interés, encaje legal, asignación de recursos y tipo de cambio- se movieron en la dirección de mantener el "equilibrio" en los mercados de fondos prestables y en el llamado "mercado de divisas".

Durante 1970, el crecimiento del PIB en términos reales, fué de 7.0%, en tanto que la inversión fija bruta lo hizo en 9.5%. Este fuerte crecimiento, sobre todo a partir de 1965, originó que la brecha externa se fuera ampliando, al grado que en los últimos cinco años de los sesenta, los ingresos por exportación de mercancías y servicios crecieron a una tasa anual promedio de 3.6%, frente al 7.1% en las importaciones. Esta situación, en la óptica de la política monetaria parecía una vez más, el inicio de una nueva coyuntura en la que era necesario actuar sobre los instrumentos tradicionales, para buscar el nuevo equilibrio entre el consumo y la inversión, para poder alcanzar de nuevo los patrones de crecimiento de la década pasada.

Así, por lo que se refiere a la política de tasas de interés, en el periodo 1970-71, las autoridades ajustaron éstas hacia arriba, buscando así una adecuada relación con las tasas prevalecientes en los mercados financieros internacionales. El efecto de esta política fué el deseado: un aumento en las reservas internacionales, debido fundamentalmente al saldo neto positivo registrado en la cuenta de capital a corto plazo. Este crecimiento de las reservas internacionales, obedecía sin más al fuerte déficit en cuenta

corriente registrado en 1970, -el más alto en toda la década 1960-70-, que pasó de 472.7 millones en 1969, a 945.9 millones en ese año.

La repercusión que tuvo el alza en las tasas de interés, en términos del mercado financiero fué el aumento en la captación de depósitos a plazo en moneda nacional tanto de la banca privada como de la banca nacional: en la primera el crecimiento fué de 15.6% y en la segunda de 21.8%. Esto se explica fundamentalmente porque la tasa de interés neta para bonos financieros e hipotecarios era de 8.73% y 8.00 respectivamente, en tanto que el incremento anual de precios al consumidor fué de 5.1% y el implícito de PIB de 4.5%.^{42/}

Con respecto al mercado financiero internacional las diferenciales para 1970 fueron de 3 puntos respecto a los certificados de depósito a tres meses en los Estados Unidos y de 3.03 respecto a los depósitos a la vista en el mercado de eurodólares -call money- y de 1.41 respecto a las obligaciones a tres meses. De esta manera quedaba asegurado el equilibrio externo, en los términos de la paridad fija del tipo de cambio, siendo que además la paridad real del peso en relación al dólar, permanecía estable.

A nivel interno la política de tasas de interés fue reforzada por la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que autorizaba al Banco de México a pagar intereses sobre los depósitos en Banco de México que excedieron los porcentajes mínimos a las tasas de encaje obligatorio. Por este mecanismo se neutralizaba el incremen

^{42/} Todas las tasas de crecimiento de producto, inversión pública y privada, importaciones y exportaciones son a precios de 1970.

to de la base monetaria originado por la variación en las reservas internacionales. En 1970, el crecimiento de la parte interna de la base fué de 11.9%, en comparación con el 15% experimentado por aquélla. Aún más, analizando el comportamiento de la cartera de inversión de la banca privada para 1970, el único renglón del activo que crece, en comparación con el año anterior, es la adquisición de valores gubernamentales, que de un porcentaje de 24.6% en relación al activo total, pasa al 26.4%.^{43/}

En suma, la política de tasas de interés al inicio de la coyuntura que enfrentó la economía mexicana en la posguerra, fué el elemento privilegiado en relación al conjunto de la política monetaria. Sin embargo, a partir de 1973, esta política fue reforzada con un caso más restrictivo del encaje legal, con el establecimiento de convenios especiales para esterilización de recursos con la banca privada, a fin de disminuir los efectos inflacionarios de la coyuntura.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, el año de 1970 puede considerarse como el último de un ciclo expansivo. La oferta monetaria creció en 10.7%, -en 1969 lo hizo en 9.9%- , siendo la cuenta de cheques el elemento más dinámico en respuesta sin duda al incremento en el nivel de precios. De esta manera se observa en 1970, un incremento en la relación circulante a depósitos en la banca privada, exigido como ya dijimos, por el nuevo nivel de transacciones.

^{43/} Véase Edgar Ortiz. "La banca privada en México; formación de capital y efectos de la inflación-devaluación". Comercio Exterior, Enero de 1981.

Otro factor que no permite hablar de un año normal, es el que se refiere al nivel de expectativas, aún cuando en respuesta al incremento de precios, se observan niveles relativamente altos en relación a los usos efectivos de los fondos disponibles. El crecimiento del nivel de inventarios en general para 1970, fué de 79%, y según fuentes oficiales, estos representaban para las grandes empresas extranjeras el 31.7 del destino de sus fondos, en tanto que para las grandes empresas nacionales, este porcentaje alcanzó el 22.4%. Ya hemos analizado más arriba lo que pasó con la cuenta de capital, que registró un saldo positivo. Por lo que respecta al egreso de capital -aún tomando en cuenta su patrón de comportamiento a lo largo de los 60- tanto su monto como su tasa de variación, se manifestaron sin cambios importantes respecto a años anteriores. Ante esta situación, la política monetaria se enfrentaba a la paradoja de estabilidad con crecimiento, ante el comportamiento de un sector externo, que por primera vez desde 1963 no había reducido su nivel de exportaciones en términos reales, y que experimentando una caída del 16.4% en 1970.

Ante esta situación, las autoridades hacendarias, resumían la coyuntura y las perspectivas del futuro desarrollo económico, con la misma visión de los mejores exponentes del desarrollismo. Así, el 18 de Diciembre de 1970, a pocos días de haber ingresado el nuevo gabinete económico, se decía: "estoy obligado a explicar al país con la mayor claridad la coyuntura económica en que nos encontramos, y las razones que mueven al gobierno federal para dar desde ahora los pasos necesarios a fin de modificar y fortalecer su política financiera y de desarrollo económico a largo plazo... Desequilibrio presupuestal, creciente endeudamiento con el exterior desnivel perma-

nente y en aumento de la balanza comercial, junto a otros factores negativos... no podemos aceptar que sea el cuadro sobre el cual se programa una política financiera conveniente".^{44/}

Para 1971, la economía mexicana inicia el tránsito a un periodo de crisis, el más profundo en toda la posguerra. El producto interno bruto sólo al 3.4% y la inversión fija o bruta experimenta una contracción sensible al registrar un crecimiento de -4.2%. Asimismo, asistimos a una caída todavía mayor en la tasa de crecimiento del sector industrial, 2.5%. Y como resultado de la caída en la inversión bruta fija y en los niveles de la producción industrial, las importaciones disminuyeron en -4.5%. De esta manera, el efecto buscado por la política monetaria se logró: las reservas internacionales, por primera vez en toda la posguerra, llegaron a su punto más alto con una tasa de crecimiento del 24.5%; situación que en esta coyuntura de estancamiento, significó una disminución del déficit en la balanza comercial con el exterior.

Visto por el lado del sector público, es clara la "represión de demanda". El gasto público creció en 6.3%, en tanto, que la inversión bruta pública disminuyó 21.7%. Esta alteración brusca en la demanda agregada no hizo sino contraer los niveles de gasto de la economía, tratando de "ajustarlos"

a la precariedad de la oferta en los sectores productivos. Ahora bien, ¿cómo operó la política monetaria para contrarrestar los flujos de dinero

^{44/} Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Comercio Exterior, Vol. XXI, Num. 2, febrero de 1971, pp. 128-129; citado por Carlos Tello, "La política económica en México, 1970-76". Siglo XXI editores, pag. 47.

internamente? El "equilibrio monetario" buscado por las autoridades monetarias, descansó en la política de tasas de interés y en las medidas tomadas para aumentar los requerimientos de encaje. Estos requerimientos fueron mayores a los establecidos, siendo la razón de esto, según los analistas monetarios, "la falta de demanda de crédito". Sin embargo, esta afirmación de ninguna manera es confirmada por la realidad. Una cosa es la caída en la demanda de inversión de las grandes empresas contratantes de crédito -que por lo demás, para 1971 incrementaron sus disponibilidades provenientes de los bancos de depósito- y otra muy diferente, la demanda de crédito proveniente por ejemplo, de los productores agrícolas o de la pequeña y mediana industria.

La expansión de la base monetaria para 1971 fué de 14.7% en términos nominales. Por sus fuentes, los componentes más dinámicos fueron el financiamiento a empresas y particulares -creció en 37.1%- y el financiamiento a bancos con una tasa de incremento 93.4%, comportamiento que obedece al redescuento pagado a la banca privada, por el incremento en los fideicomisos oficiales dedicados sobre todo a la construcción de vivienda de interés social. El otro componente, el que se refiere al financiamiento al gobierno federal creció tan sólo en 9.3%. De esta manera se contuvo el llamado efecto expansionista del incremento en las reservas internacionales.

Sin embargo, a este nivel, se puede observar el efecto que produjo esta política monetaria en el mercado crediticio. En primer término hay que señalar la existencia de fondos excedentes depositados en Banco de México que combinados con un fuerte incremento en los pasivos no monetarios de la banca privada y la banca nacional, originaron un exceso de oferta de fondos

prestables en el conjunto del sistema bancario. Este es el año base de un movimiento alcista del ahorro financiero, que alcanza su punto máximo en 1973, que dadas las condiciones del mercado en que operaban las grandes empresas, originó un fuerte movimiento especulativo.

Para 1971, según fuentes oficiales, operó una brusca recomposición en el destino del capital industrial. Los renglones más significativos de estos cambios fueron el incremento en inventarios y en activos líquidos, pasando en el caso de las empresas privadas nacionales a representar más del 50% en la aplicación de sus recursos. Para otras empresas sin embargo, su preocupación central fué la realización del producto, destinándose así los fondos en más del 35% a los clientes consumidores. El marco contractivo de 1971 y la política de crédito en particular, abatieron así los niveles corrientes de la actividad empresarial, reduciendo los niveles de venta y su respectivo margen de utilidades. Esta situación llegó incluso a disminuir el índice de precios de las cotizaciones en bolsa. Resumiendo, dada esta muy particular coyuntura, no cabía esperar más que un repunte inflacionario. De esta manera, y por segundo año consecutivo, se acumulaban presiones inflacionarias.

En efecto, para 1971 la tasa de crecimiento en el índice de precios fué de 5.4% mayor que la del año anterior. Así el objetivo buscado de reducir las presiones inflacionarias fué parcial. Sin embargo, el crecimiento de la oferta monetaria fué menor en comparación con el año anterior, debido principalmente a la baja en la cuenta de cheques en moneda nacional. Esta aparente paradoja, de crecimiento en los precios y de disminución en la variación del medio circulante, nos indica solamente, al contrario de lo que

muchas veces se argumenta, que la elevación del nivel de precios sigue un curso diferente al observado por los valores monetarios del ingreso nacional. Aún más, la constancia en la elevación del nivel de precios aún cuando el valor del producto crezca y el sistema bancario mantenga una actitud conservadora que no permita el aumento de importaciones, necesitará más dinero por el motivo transacciones y, por tanto, habrá menos dinero disponible para ser ocupado por los otros motivos.

Así, y a pesar de las reducciones en las tasas de interés en moneda nacional y moneda extranjera que ofrecían las sociedades financieras y la banca hipotecaria -bancos financieros e hipotecarios-, el diferencial respecto a los depósitos en el mercado financiero de los Estados Unidos y del eurodólar no se movieron. Este hecho actuó por segundo año consecutivo, incrementando la demanda de activos financieros, con lo que la política monetaria provocó un aumento mayor sobre la variación del medio circulante. Pese a todo el motivo original de la puesta en práctica del instrumental no consiguió abatir el nivel de precios.

Para los años de 1972 y 1973 la economía mexicana recupera la senda del crecimiento histórico del producto, al aumentar el producto a tasas de 7.3%. Este crecimiento, desde el punto de vista de la demanda agregada, fué producto de incrementos en la inversión pública y el consumo público básicamente. Sin embargo los resultados de esta recuperación no fueron acompañados de un incremento en el nivel de precios, dado los niveles de capacidad prevalecientes del año anterior. Por el contrario, el medio circulante registró un crecimiento relativo de 21%, situación inversa a la observada en el año anterior.

La explicación de esto, reside en la aplicación misma de la política monetaria en 1972. En mayo de ese año las autoridades monetarias decidieron liberalizar los recursos que en los dos años anteriores ^{se habían contraído} con políticas de altas tasas de interés, de elevación en las tasas y los márgenes del encaje legal. De esta forma se decidió liberar a las sociedades financieras de los recursos esterilizados en años anteriores y reducir el encaje marginal del 50% al 40% de los recursos captados a través de pagarés en dichas sociedades. Asimismo, se redujo entre uno y dos por ciento anual, la tasa de interés que percibían las sociedades financieras sobre sus recursos excedentes depositados en el Banco de México. El resultado fué un aumento en la tenencia de saldos reales, dado que la captación tanto en moneda nacional como extranjera, se mantuvo casi estancada. El hecho de que los niveles de existencias fueran altos, ligado a que la capacidad utilizada y la inversión privadas permanecieran estancadas, provocaron que las empresas y los grandes inversionistas demandaran saldos líquidos -cheques- en mayor medida que la proveniente del sistema bancario.

Esta relativa disminución en la demanda de activos financieros obedece también a las expectativas que desencadenó la disminución en las tasas de interés de los depósitos seguida durante 1972. Situación que por lo demás no se trasladó al mercado crediticio, reforzando la tendencia a la selectividad del crédito.

Es en el segundo semestre de 1972, que el crecimiento de los precios toma fuerza y para 1973 la tasa de inflación es la más alta de la posguerra con un incremento de 12.1%. Más arriba hemos señalado cómo se habían acu-

CUADRO No. 75

Tasa de reserva bancaria obligatoria para pasivos en moneda nacional vigentes hasta el 31 de marzo de 1977 (%)

Departamento y tipo de pasivo	Efect.en caja	Dep.sin Int.	Dep.con Int.	Dep.yVal.en Cto.Corrte. en el Bco.de México.	TOTAL
				Val.en Cta.Co Dep.C/ Int.	
Depósito					
Zona metropolitana (21-IX-74)					
Encaje Básico	5	-	44	-	49
Encaje Marginal	5	-	72	-	77
Interior del país (21-IX-74)					
Encaje Básico	6	-	22.5	-	28.5
Encaje Marginal	6	-	48	-	54
Depósitos a plazo fijo de 180 días (10-V-74)					
Encaje Básico	-	-	40	-	40
Encaje Marginal	-	100	-	-	100
Ahorro (18-V-73)					
Encaje Básico	-	-	22	-	22
Encaje Marginal	-	-	30	-	30
Financieros (31-XII-74)					
Encaje Básico	-	-	-	39	39
Encaje Marginal	-	-	10	40	50
Hipotecarios					
Encaje Básico=encaje marginal	-	-	34	-	34

Nota: La tasa "básica" se aplicaba a los montos de pasivo existentes en las fechas que se indican en el cuadro para cada departamento o tipo de pasivo. La "marginal" se aplicaba a los montos que excedían a los sol dos de esas mismas fechas.

Fuente: Circulares del Banco de México números 1797 y 1798 del 25 de agosto de 1977 y modificaciones del 22 de marzo de 1976; 1782 del 30 de julio de 1974 y modificaciones del 22 de marzo de 1976 y 1808 del 16 de febrero de 1976, e indicadores Económicos, Banco de México, S.A.

Tasas de reserva obligatoria para pasivos en moneda nacional vigentes a partir del 1º de abril de 1977 (%)

departamento	Efectivo en caja	Dep. y Val. Cta. Corrie. en el Banxico		Total
		Depósitos con intereses	Valores en cuen- ta corriente o depósitos con int.	
Bancos Múltiples				
Depósito	5.6	39.5	-	39.5
Ahorro	-	39.5	-	39.5
Financieras	-	39.5	-	39.5
Hipotecarias	-	39.5	-	39.5
Departamentos que no forman grupo con bancos múltiples				
Depósito				
Zona metropolitana	5.0	50.0	-	55.0
Interior del país	6.0	33.0	-	39.0
Ahorro	-	23.7	-	23.7
Financieros	-	-	41.0	41.0
Hipotecarios	-	34.0	-	34.0

Fuente: Circulares del Banco de México números 1814, 1815, 1816 y 1817 del 1º de abril de 1977 y 1808 del 16 de febrero de 1976 e indicadores Económicos, Banco de México, S.A.

mulado presiones inflacionarias que en un momento u otro cobrarían fuerza. Para 1973, confluyeron otros elementos adicionales principalmente el incremento de los costos no salariales. Aún si desdeñamos el incremento de precios de bienes no comercializables -combustible y electricidad por ejemplo- el alza fundamental se debió a las materias primas y a los bienes intermedios. Ante esto la política monetaria en su afán por disminuir el crecimiento del circulante, recurrió al único expediente a mano: elevar el pasivo computable sujeto a inversión en casi todos los departamentos y por otra parte, con el fin de mantener los diferenciales con respecto al exterior, se autorizó en junio de 1973, el pago de sobre tasas a los rendimientos de captación, elevándose en mayor proporción las tasas a largo plazo, supuestamente para inducir la preferencia en los mismos. Esta última medida, dadas las características cuasi-liquidas de los activos financieros parece ser la apropiada, sin embargo las condiciones estaban dadas para que operara un profundo efecto-sustitución, al resultar tasas de interés reales negativas. Así, hay que agregar que durante este periodo de 1970-73, el mercado financiero no mostró mayor flexibilidad en términos de instrumentos, que combatieran precisamente las expectativas implícitas en el riesgo canbiario.

Por primera vez en la década, el saldo neto de la cuenta de capital a corto plazo, es negativo, lo ^{cual} sumado a los incrementos en el déficit externo desencadenó la espiral del endeudamiento externo, como vía de recomposición de las reservas internacionales. Esta fué la política adoptada hasta 1976 dado que los otros mecanismos utilizados para lograr el equilibrio interno no garantizaban contener las presiones inflacionarias.

CUADRO N.º 76

COMPORTAMIENTO DEL SECTOR EXTERNO

- MILLONES DE DOLARES -

Año	Balanza Comercial.	Balanza de Mercancías y Servicios.	Balanza de Servicios.	Servicios Reales. 1)	Servicios Financieros.	Cto. de Capital a Largo Plazo.	Balanza Básica.	Balanza Monetaria.	Reserva Internacional Bruta. 15)
	(1)	(2)	(3)	(3.1)	(3.2.)	(4)	(2-4)	(5)	(6)
1970	-1045.5	-945.9	99.6	686.3	-586.7	503.9	-442.0	493.7	210.1
1971	-890.6	-726.4	164.2	784.0	-619.8	669.1	- 57.3	217.7	1320.0
1972	-1052.6	-761.5	291.1	1004.4	-713.3	753.1	- 31.4	233.5	1224.7
1973	-1742.9	-1175.4	567.5	1474.4	-906.9	1676.1	500.7	-378.4	1416.9
1974	-3205.7	-2558.1	648.6	1870.8	-1222.2	2730.8	172.7	-135.8	1442.9
1975	-3719.2	-3692.9	26.3	1509.8	-1483.5	4310.0	625.1	-460.0	1618.9
1976	-2713.6	-3068.6	-354.8	1724.5	-2079.3	4550.9	1522.3	-1903.2	1286.0
1977	-1471.4	-1623.2	-151.8	2072.5	-2224.3	4379.3	2756.1	-2251.9	1792.2
1978	-1854.4	-2693.0	-838.8	1544.2	-2383.0	4651.7	1958.7	-1524.6	2226.3
1979	-3187.4	-4856.4	-1669.2	1644.1	-3313.3	4186.9	-659.5	1018.4	2445.2
1980	-3264.7	-6576.6	-3331.9	1506.4	-4838.3	5182.4	-414.2	1491.6	3796.1

p) Preliminares.

1) Incluye turismo y transferencias.

Fuente: Informes Anuales, Banco de México.

En 1973, por otra parte, se muestra un debilitamiento en la captación de recursos del sistema bancario que hace aún más astringentes las condiciones crediticias, todo lo cual desemboca en un desaliento a la actividad económica en 1974.

Al inicio de 1974, y a pesar de un panorama que mostraba signos de desaliento en la actividad económica, las autoridades monetarias reforzaron la orientación restrictiva del crédito; se aumentó el depósito legal de los bancos de depósito mediante encajes superiores a los básicos, y respecto a las hipotecarias se comenzó a aplicar un sistema que implicó un aumento importante en un depósito obligatorio.

Una consolidación del régimen de encaje legal para las financieras, que se llevó a cabo en junio de 1974 y que tendía básicamente a la unificación de encajes diferentes para diversos tipos de pasivos, implicó también una reducción marginal de los recursos de esas instituciones.

En ese mismo año (1974), con el objeto de ajustar las tasas de interés internas a la tendencia alcista en los mercados internacionales, se permitió que diversos instrumentos internos de captación gozaran de sobretasas exentas de impuestos sobre la renta, tratando de evitar a toda costa la salida de ahorros al exterior.

Estos incrementos en las tasas pasivas repercutieron en el costo del crédito concedido a las actividades productivas. A lo largo de 1974, se siguieron celebrando convenios de congelamiento de recursos con la banca pri-

Estado de Pasivo para el Bando Financiero de la Banca de México, S. de C. V. (México 19 de 1974)

Fecha	Institución	Moneda Mex. Ext.	Ene. 1974				
			efec-tivo	Valores nuber.	Otros valo Inv. diria.	Inversión Libre	
Dic. 1970	Sociedades Financieras	X	1	19	0	83	
	"	X	1	24	0	75	
	" a)	X	25	75	0	0	
	" b)	X	10	50	40	0	
	" c)	X	10	90	0	0	
	" d)	X	1	19	80	0	
	" e)	X	1	99	0	0	
1971	Sociedades Hipotecarias	X	3	0	0	97	
	Sociedades Financieras g)	X	65	25	0	10	
	" Hipotecarias	X	3	12	30	55	
	1972	" Financieras h)	X	28	0	30	42
	" i)	X	40	35	25	0	
	" j)	X	0	15	85	0	
	" k)	X	0	25	75	0	
1973	" l)	X	0	35	65	0	
	Sociedades Hipotecarias m)	X	0	0	100	0	
	" n)	X	0	30	70	0	
	Sociedades Financieras ñ)	X	35	0	30	35	
	" o)	X	50	0	30	20	
	" p)	X	0	50	0	50	
	Sociedades Hipotecarias q)	X	0	37.5	62.5	0	
1974	" r)	X	34	0	66	0	
	" y financieras t)	X	100	0	0	0	
	Sociedades Financieras u)	X	0	39	36	25	
" v)	X	10	40	25	25		

Notas: a y d se refieren al pasivo computable en exceso del saldo existente a determinada fecha a el 5 de marzo de 1959 y g el 4 de mayo de 1960.

b y c se refieren al pasivo en certificados financieras: b sobre el saldo existente al 31 de octubre de 1966 y c sobre el saldo excedente.

f aplicable sólo a pasivo proveniente de depósitos a plazo fijo de 11 y 12 años.

g para depósitos con rendimiento anual del 11% en exceso del saldo existente al 31 de enero de 1971.

h e i se aplican a pagarés: h al saldo existente el 31 de mayo de 1972 e i al excedente.

j, k y l se aplican a las emisiones autorizadas de bonos financieros: j entre el 1º de febrero de 1962 al 12 de septiembre de 1966; k del 13 de septiembre de 1966 al 9 de febrero de 1971 y l a las emisiones a partir del 10 de febrero de 1971.

m cédulas y bonos hipotecarios del 1º de junio de 1963 al 30 de junio de 1971.

n cédulas y bonos hipotecarios desde 1º de julio de 1971.

ñ y o se aplican a pagarés: ñ al saldo existente hasta el 22 de mayo de 1973 y o al excedente.

p a la circulación de bonos financieros excedente a la existente al 22 de mayo de 1973 y nuevas emisiones autorizadas.

q cédulas y bonos hipotecarios desde el 15 de marzo de 1973.

r bonos hipotecarios en circulación, certificado de depósito bancario y resto del pasivo computable.

t para pasivo computable no sujeto a inversión, para dividendos decretarios y acreedores diversos.

u y v se refieren a los bonos financieros en circulación, certificados de depósito, préstamos y créditos similares y resto del pasivo computable sujeto a inversión: u se refiere al saldo existente al 31 de diciembre de 1974 y v se refiere al excedente.

Fuentes: Informes anuales del Banco de México.

vada, principalmente con las sociedades financieras, lo cual hizo aún más escaso el crédito.

En vez de compensar el efecto depresivo de la recesión internacional con medidas expansionistas, se obligó a las financieras a depositar en efectivo -recibiendo un interés- en el Banco Central el 50% del crecimiento del pasivo computable en moneda nacional, aumentándose la tasa promedio de encaje legal de esas instituciones.

Estas políticas estimularon tanto la dolarización de la economía como la mayor liquidez de captación de recursos.

En los últimos meses de 1975, se observó dentro de la estructura de los pasivos no monetarios, un sensible aumento de los recursos captados por medio de instrumentos de gran liquidez como bonos y títulos financieros, bonos hipotecarios y certificados de participación.

Por lo que hace a la dolarización, la captación de la banca privada por este concepto, se incrementó en 1975 en 3,388 millones, mientras que en 1974, fué de 402 millones.

La restricción crediticia que se puso en práctica aumentando los encajes legales al sistema de intermediación financiera, esterilizando recursos adicionales vía convenios especiales y encareciendo el tipo de interés, no sólo asfixió crediticiamente la producción, sino que repercutió desfavorablemente sobre los recursos de las instituciones, es decir, sobre su captación.

CUADRO NO. 78

FINANCIAMIENTO TOTAL OTORGADO POR
EL SISTEMA BANCARIO
-Saldos en millones de pesos-

CONCEPTO	1969	1970	1971	1972	1974	1975	1976	1977	1978	1979
I.- A Empresas y Particulares										
1.1.) <u>Bco. de México</u>	1178.3	1337.1	1801.2	1138.0	5054.5	5055.0	10893.1	18005.7	20020.9	28962.5
Crédito	1016.1	1336.8	1800.9	1137.0	3379.4	3873.9	9509.2	16931.1	18551.9	23571.5
Valores	162.2	0.3	0.3	1.0	1675.0	1181.1	1383.9	1074.6	1439.0	5391.0
1.2.) <u>Bco. Privada</u>	68018.5	84355.2	94243.1	108248.3	137450.2	162143.4	183534.5	222485.5	299530.0	401356.8
Crédito	67389.9	83683.2	93756.5	107723.5	128484.0	151770.6	171353.9	209923.1	281210.3	376432.4
Valores	628.6	672.0	486.6	524.8	8966.2	10372.8	12170.6	12563.4	18319.7	24964.4
1.3.) <u>Bco. Nacional</u>	47132.0	51608.8	60832.8	68780.0	88257.9	119145.0	151990.5	198167.1	245358.3	301295.8
Crédito	46741.6	51322.3	60566.3	68561.1	81460.2	110002.2	139807.4	183395.3	228971.6	279206.2
Valores	390.4	286.5	266.5	218.9	6797.7	9142.8	12183.1	14771.8	16382.7	22090.6
II.- Al Gobierno Federal										
2.1) <u>Bco. de México</u>										
Tenencia Bruta de Valores Gubernamentales	16089.1	50504.8	55083.7	70291.7	123200.2	166888.1	218105.7	251694.2	310669.4	414470.2
Menos:										
Ventas en Cta. Corriente a empresas y organismos (sal do neto)	557.2	33559.9	41605.6	33401.1	6374.2	8775.9	10045.9	12357.7	12050.5	15700.3
Valores (tenencia bruta-sal do neto cta. corriente)	15531.9	16944.9	13478.1	36890.6	116826.0	158112.2	208059.8	239336.5	298618.9	398769.9
Crédito	914.6	811.1	1109.3	1005.4	1767.2	1562.0	1822.4	-2823.9	-1591.3	663.2
2.2.) <u>Total Bco. México</u>	14617.3	16133.8	12368.8	35885.2	118593.2	159674.2	198237.4	236512.6	297027.6	399433.1
2.3.) <u>Bco. Nacional</u> (Crédito)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	25847.9	30833.6	46980.6	62595.6	48595.9	56289.9
2.4.) <u>Bco. Privada</u> (Crédito)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	3542.6	4688.4	4450.6	9995.8	10309.0	20835.3
III.-Financiamiento Total	130946.1	153434.9	169245.9	213971.5	378746.3	481539.6	596086.7	748863.3	920927.7	1210014.4

Fuente: Informes Anuales, Bco. de México

Esta disminuyó por efecto de un multiplicador bancario negativo, una menor tasa de creación de ahorro interno, una mayor demanda de liquidez de las empresas para autofinanciamiento, las cuales retiraron sus activos financieros de la banca su actividad o especular, y finalmente por un cambio en la preferencia por activos financieros o reales en el exterior.

En marzo de 1976, el Banco de México permitió en toda la república la apertura de depósitos a 3 y 6 meses en dólares para residentes, hasta por un 10% del pasivo exigible de las instituciones de depósitos y financieras.

Ya en agosto de 1973 se había autorizado a los bancos de depósitos a captar depósitos en dólares en toda la república, pero únicamente provenientes de residentes en el extranjero y en la zona fronteriza del país. En 1974, las financieras fueron autorizadas para captar dólares en las mismas condiciones.

DOLARIZACION, DEVALUACION Y AJUSTE POSDEVALUATORIO

El resultado de la política monetaria aplicada durante 1974 y 1975, evidenciaba al inicio de 1976, un rotundo fracaso. El buscado equilibrio interno que a través de los aumentos a los requerimientos mínimos de encaje, el alza en las tasas de interés para equilibrar la cuenta de capital a corto plazo y aumentar la tenencia de activos financieros en poder del público, tendía a reducir las "presiones inflacionarias", era a estas fechas un objetivo como muchos lo han llamado, simbólico. Más aún, vista la coyuntu-

tura 1974 -75 en retrospectiva, es muy visible el escaso márgen de la política monetaria tradicional para afrontar una situación que combinaba la es tangflación, la desintermediación de los depósitos bancarios y crecientes expectativas de modificación del tipo de cambio. Afirmar como se hace hoy que el defecto fundamental de esta política monetaria fué la postergación y el control inflacionario de la tasa de cambio sin menoscabo de la libre convertibilidad, parece un tanto apresurada. Al respecto, se hacen necesarios los siguientes comentarios.

En primer lugar, parece pertinente pensar que el mantenimiento del tipo de cambio fijo hasta 1976, en el contexto de la coyuntura interna y externa, fué una decisión hasta cierto punto "realista" y que además se apoyaba en propósitos objetivos desde el punto de vista de la política económica. El hecho de que la coyuntura se haya presentado con perspectivas reactivadoras a nivel interno, consecuencia de la expansión del gasto público y el consumo privado y, paralelamente por el lado del sector externo, con un alza generalizada de precios en las materias primas y de contracción en el mercado de bienes y servicios, imponían en los hechos serias limitaciones para decidir una devaluación estandar. El asunto aquí, es que toda decisión tendiente a modificar la tasa de cambio, debe ir acompañada de un conjunto de medidas de política económica en materia de precios tanto para los bienes comercializados internamente, como ^{Para} los destinados a la expor tación, así como ^{Para} los insumos requeridos por los sectores con posibili das reales de incrementar su participación en el comercio exterior. Lo cierto es que tal estrategia nunca fué contemplada por los ejecutores de la política económica. Una aproximación sobre esta problemática nos indica que mantener el tipo de cambio fijo, aún cuando esto operó negativamente

en términos de expectativas cambiarias, desestimuló los efectos a una mayor espiral inflacionaria y los previsible a una mayor apertura financiera que sin ninguna contrapartida para disminuir el déficit externo, hubiera originado mayor inestabilidad en la marcha de la economía. A esto cabe agregar otros elementos de consideración: a) un retraso considerable en la formulación de la política comercial, influida adicionalmente por la crítica situación del comercio mundial, b) una disparidad creciente entre los objetivos anti-inflacionarios de la política monetaria, el déficit externo y los precios internos, c) la recesión pronunciada que experimentó la economía norteamericana durante 1975.

Haber devaluado en estas circunstancias en 1973-74, hubiera significado por ejemplo una mayor profundización del deterioro agricultura-industria que a la par con los graves déficits en la producción de alimentos, traería una espiral de precios mayor. Así también, el costo en términos del ingreso de mercancías y servicios productivos y financieros en el país hubiera significado entrar en un ciclo más desestabilizador en la medida en que el factor externo no proyectaba ninguna expectativa de expansión en lo que a la exportación se refiere. Postergar un cambio en la paridad peso-dólar hasta 1976, con una certeza bien fundada de la existencia de hidrocarburos, es un elemento de suma importancia si evaluamos el periodo en que tuvo lugar la devaluación. Aún cuando las tendencias contraccionistas no han desaparecido en el mercado mundial, la elasticidad precio de las exportaciones petroleras es rígida a la baja, lo que actúa por lo menos estratégicamente en el corto plazo como el elemento compensatorio si multáneamente en los niveles de la cuenta corriente y la cuenta de capital.

Es esta situación la que explica el aplazamiento y la devaluación en 1976.

En segundo término parece pertinente evaluar el costo de una devaluación anterior a 1976, en función del mercado financiero propiamente dicho. Como hemos señalado más arriba, es a partir de 1973 que se agudiza el deterioro en términos reales de los activos financieros en poder del público. Este hecho motivó a las autoridades monetarias a mover la política de tasas de interés en función de las expectativas cambiarias y del incremento de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales. Aún así, el movimiento de capital de corto plazo hacia el exterior no fué detenido, situación que por lo demás se estabiliza hasta 1979.

Es este problema el que lleva a muchos a concluir que fué el detonante de la devaluación. Así, haber devaluado en 1973-74, hubiera corregido el saldo negativo en balanza de pagos, evitando simultáneamente la dolarización creciente de los pasivos bancarios. Sin embargo lo importante a destacar es el hecho de que las expectativas cambiarias tienen su base y origen en el incremento de déficit de la cuenta corriente, sin discriminar, desde luego, la sobrevaluación real del peso. La coincidencia entre el incremento déficit en cuenta corriente en 1973 y la aparición de las expectativas cambiarias a partir de esa fecha, son muy elocuentes al respecto. Cabe señalar - de acuerdo con cálculos autorizados^{45/} que el peso en 1974 estaba apenas más sobrevaluado con respecto al dólar en 1967, que había sido el peor de los años precedentes.

^{45/} René Villarreal, "El desequilibrio externo en la industrialización de México", F.C.E., México 1976, pág. 202.

Bajo este marco y con un crecimiento continuado de los precios, operaban a nivel del proceso de intermediación, la desintermediación y la dolarización. Haber devaluado en estas circunstancias solamente hubiera conseguido desde la óptica de la política monetaria, una espiral de tasas de interés impredecible no sólo para contrarrestar el movimiento de capital de corto plazo sino para ajustar los flujos monetarios internos. Los efectos recesionistas previsibles de esta política hubieran sido multiplicadores, dado que en general, la actividad económica operaba en un marco contractivo generalizado y las políticas económicas se mostraban inflexibles para revertir en el corto plazo los fuertes déficits de oferta sectoriales. Bajo el paradigma de la libertad cambiaria, una política así, no tenía otra alternativa a seguir que una mayor apertura financiera con el exterior, en términos monetarios y financieros. Esta parece haber sido la decisión de las autoridades monetarias al alentar el proceso de captación en dólares por la banca privada y mixta, que sin embargo fué frenado y frustrado por la devaluación en septiembre de 1976. Al mismo tiempo se desestimulaba la aparición en la circulación financiera de un mercado de divisas internamente, que de haberse desarrollado, hubiera profundizado la crisis financiera de la banca y abatido aún más los niveles de liquidez de la economía mexicana, dado el efecto inmediato en las reservas internacionales.

Este pequeño paréntesis, no tiene otro objetivo que el de desentrañar algunas de las opciones que estuvieron presentes en la coyuntura predevaluatoria de 1976. De ninguna manera buscamos apoyar la decisión de postergar la modificación al tipo de cambio hasta mediados de 1976. El hecho de haber impulsado el proceso de banca múltiple desde 1975, conjuntamente con la recomposición del mercado financiero en términos de tasas y plazos en

1977, son sólo ejemplos que dan cuenta de un complejo proceso de reordenación en el financiamiento de la acumulación, en cuyo centro tenemos la nueva dinámica del sector externo y la recomposición del sistema financiero.

Este proceso de "restauración" sin lugar a dudas tuvo que pasar por el ajuste devaluatorio y por el Acuerdo de Facilidad Ampliada con el FMI, cuyo costo fué la tasa de crecimiento del PIB en 1977 -la más baja en todo el periodo 1970-80- y la imposición de una política salarial de severos topes hasta 1980. Sin embargo, y a diferencia de muchas otras estrategias estabilizadoras puestas en práctica en este periodo, en el segundo año de haberse establecido tal convenio, la economía mexicana registraba una expansión mayor del 7% en el producto interno, lo que de hecho le permitía a la nueva administración un grado considerable de autonomía respecto a las recomendaciones del FMI.

Lo que resulta importante destacar es que en esta vertiginosa recuperación, el elemento estratégico fué la disminución en el déficit corriente de la balanza de pagos. Resultado de la modificación del tipo de cambio -que afectó fundamentalmente la importación de materias primas auxiliares y los bienes de inversión-, pero fundamentalmente de las exportaciones petroleras, que crecieron 64.4% en comparación con el 45% de las exportaciones manufactureras y el 16.2% de las agropecuarias. Así se reconoce en el Informe del Banco de México de 1977: "La reducción del déficit en cuenta corriente significó un cambio macroeconómico de importancia, al pasar la relación de este agregado económico con el producto interno bruto de un promedio de 4.0 por ciento para el periodo 1974-1976, a sólo 2.1 en 1977. Se presume que esta corrección estuvo determinada, en parte, por factores de medio y corto

plazos, como fueron los precios internacionales del café, el tomate, etc; por elementos asociados con la política anti-inflacionaria y, finalmente, por otros factores correctivos de más largo plazo cuya plena efectividad se rá observada paulatinamente en el futuro, como es el caso del incremento en las exportaciones de petróleo".^{46/}

Por último, cabe mencionar que la política monetaria no actuó, en sentido estricto, por el camino del control absoluto de los instrumentos tradicionales. Los principales instrumentos del sujetamiento de la demanda no parecen haber sido aplicados con mucho vigor. En el primer semestre de 1977, el déficit del gobierno federal cayó al equivalente anual de 2.4% del PNB, menor al 4.1% registrado ^{sin embargo} en el primer semestre de 1976; los préstamos a la empresa pública, por el efecto de la reducción de sus obligaciones en dólares aumentaron, originando así que el déficit público se elevara al 7.5% del producto. Comparativamente, el crédito otorgado por la banca privada y mixta creció en 23.7%, respecto al 12.7% en 1976. Es claro que este aumento, estuvo fuertemente influido por expectativas cambiarias, ya que la flotación del peso durante todo el año de 1977, hizo variar fuertemente la paridad registrada en diciembre de 1976. Medida en promedio anual para billetes y documentos, la paridad disminuyó frente al dólar en 46.7%. Así, el informe anual del Banco de México afirmaba que en diciembre de 1977, el 43.1% del crédito total documentado por la banca privada y mixta, era a 180 días o menos. Con todo, el programa de estabilización no fué más allá en sus efectos prácticos.

^{46/} Informe Anual, 1977, Banco de México, S.A., pág. 97.

LA RECUPERACION Y LA POLITICA MONETARIA

Dada la coyuntura petrolera que se avizoraba, aunado al hecho de que la devaluación dejaba una cuenta corriente limpia -valga la expresión-, al tiempo que un vasto ingreso petrolero para enfrentar el peso de la deuda externa como cuenta de capital, la política monetaria, al menos coyunturalmente, se "desligó" de sus pretensiones anti-inflacionarias, contenidas en su enfoque monetario de balanza de pagos, al mismo tiempo que privilegió su política de reconstitución del ahorro financiero del sistema bancario. Este último esquema de la ortodoxia monetaria, descansa en el novedoso paradigma, que consiste en el fomento indiscriminado del ahorro en poder de la banca, utilizando para ello una muy activa política de tasas de interés.

El inicio de esta política de reconstitución del ahorro financiero fue a partir del primer trimestre de 1977. Los cambios consistieron primero, en modificar las distintas tasas de encaje para los pasivos en moneda nacional, para homogeneizar los requisitos de encaje legal, a través del cómputo global de los pasivos exigibles. De esta manera en abril de 1977 se estableció una tasa de encaje única, para los pasivos en moneda nacional de las instituciones constituidas como banca múltiple. Aunque tal medida permita un mayor control de la base monetaria y del multiplicador monetario dado un determinado cambio en el nivel de las reservas, lo cierto es que la implantación de esta medida disminuyó el coeficiente legal prevalenciente en años anteriores, medido este último como un promedio. El efecto buscado fué así, liberar recursos hacia el capital industrial, que los demandaba tanto para reconstituir su estructura financiera, como para el inicio de nuevos

proyectos de inversión, alentados por las expectativas de la recuperación.

Con el propósito de revertir el proceso de dolarización del sistema bancario así como el aumentar la posesión del público de activos financieros en moneda nacional, se reestructuraron tasas y plazos en mayo de 1977. Estas disposiciones operaron para los depósitos a plazo de personas físicas y morales a plazos de 1, 3, 6, 12, 18 y 24 meses. Asimismo se eliminaron las diferencias de rendimientos entre las operaciones menores de un millón de pesos y las de un millón de pesos o más. El efecto buscado por esta nueva reglamentación de las tasas de interés, fué el de inducir a los tenedores de activos financieros a mantener éstos a plazos más largos, ya que al mismo tiempo las autoridades monetarias dispusieron no autorizar nuevas emisiones de bonos hipotecarios y financieros, sustituyéndolos por los depósitos en días preestablecidos mismos que pagaban una tasa de interés menor. Este es el inicio de una política de tasas de interés que busca por todos los medios, revertir el proceso de desintermediación interna haciendo más atractivo el rendimiento de activos financieros, en busca de una mayor permanencia de los mismos, pero -esto es lo más importante- ligada en mayor medida al mercado de capitales del exterior, en donde y como consecuencia de las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, el sistema bancario múltiple se convierte así en un fuerte captador de recursos externos (crédito interbancario).

El otro elemento a destacar en la política de recomposición del mercado financiero, es la emisión de Certificados de Tesorería (CETES). El propósi

to de emitir este título tuvo que ver inicialmente con la disminución en la tasa efectiva de encaje adoptada en 1977, ya que esta reducción implicaba disminuir las aportaciones para el financiamiento del déficit público. Así también se buscaba que a través de la tasa de redescuento, su rendimiento resultara competitivo, dadas las nuevas características del mercado financiero, en particular el mercado de dinero. Por último cabe mencionar la emisión de certificados de participación, petrobonos, cuyo rendimiento estaba asociado a las variaciones del precio del petróleo. En una apretada sí tesis, podemos afirmar, que en conjunto, esta política de tasas de interés pasiva y de diversificación de la cartera de activos financieros, tanto por el lado de la banca como del sector público, ha provocado una profunda movilización de recursos financieros "ociosos" e inactivos tanto del lado de las empresas, como de los ahorradores particulares. Coyunturalmente los resultados de esta política monetaria se observan en los años del "boom" financiero los años de 1978 y 1979. No queremos decir con esto que esta tendencia se haya frenado, sino más bien que la política monetaria que está detrás de este "ciclo financiero" expansivo a partir de 1980 enfrenta una persistente inflación y el perfil desequilibrador de la balanza de pagos.

Con el propósito de ver más de cerca este proceso, anotaremos brevemente el comportamiento de los indicadores monetarios más relevantes de este período.

La política para contrarrestar la dolarización y la desintermediación podemos afirmar que a fines de 1977 parecía al menos controlada. El resultado más importante de esta política fué la modificación observada en la es-

estructura de liquidez de los pasivos bancarios y la disminución de la dolarización en 1978. Los pasivos no monetarios no líquidos crecieron en promedio durante 1977, 1978 y 1979 a una tasa de 40.1% en tanto ^{que} los pasivos no monetarios líquidos lo hicieron al 22.3%. Sin embargo, vista globalmente, esta tendencia no refleja objetivamente la composición interna de la estructura de liquidez del sistema bancario ni de los intermediarios financieros.

Así por ejemplo, se observa por lo que respecta al sistema bancario en su conjunto, dentro de los pasivos no monetarios no líquidos un decrecimiento importante, en su tasa de crecimiento para 1979-25.7%- en comparación con el año anterior. Por otro lado y comparando el mismo año de 1979 se observa que los únicos pasivos que muestran una tasa de crecimiento uniforme son los de a plazo menor de un año, en tanto ^{que en} los de a plazo de un año y mayor a un año, las variaciones son sustancialmente menores a las de 1978. No sólo eso. Para 1979, los resultados arrojan una disminución en la captación de moneda nacional y un aumento tres veces mayor en los pasivos denominados en moneda extranjera.

La reacción de las autoridades monetarias fue a partir de noviembre de 1978 de incrementar las tasas de interés de los pasivos no monetarios líquidos en moneda nacional y de suprimir la prima que se venía pagando sobre las tasas vigentes en el mercado de eurodólares a los depósitos en moneda extranjera, con el objeto de igualar los rendimientos. La causa de este movimiento en el mercado financiero fué un alza sustancial en el tasa promedio de los depósitos a la vista en el mercado financiero internacional, aso

CUADRO N.º 79
PASIVOS DEL SISTEMA BANCARIO*
-Miles de millones de pesos-

	S A L D O S			V A R I A C I O N E S			
	Dic.78	Dic.79	Dic.80(a)	ABSOLUTAS		POR CIENTO	
				Dic.78 Dic.79	Dic.79 Dic.80	Dic.78 Dic.79	Dic.79 Dic.80
PASIVOS TOTALES	1211.7	1590.3	2165.6	378.6	575.3	31.2	36.2
MONETARIOS	260.3	346.5	460.8	86.2	114.3	33.1	33.0
NO MONETARIOS	931.9	1219.5	1676.7	287.6	457.2	30.9	37.5
Moneda Nacional	471.6	628.8	924.3	157.2	295.5	33.3	47.0
Instrumentos de ahorro ofrecidos al público	352.5	462.7	661.5	110.2	198.8	31.3	43.0
Líquidos	115.5	166.0	232.0	50.5	66.0	43.7	39.8
No Líquidos	237.0	296.7	429.5	59.7	132.8	25.2	44.8
A plazo menor a un año	43.1	71.6	169.1	28.5	97.5	66.1	136.2
A plazo de un año	135.8	145.6	173.7	9.8	28.1	7.2	19.3
A plazo mayor a un año	58.1	79.5	86.7	21.4	7.2	36.8	9.1
Obligaciones diversas	119.1	166.1	262.8	47.0	96.7	39.5	58.2
Moneda extranjera	460.3	590.7	752.4	130.4	161.7	28.3	27.4
Instrumentos de ahorro ofrecidos al público	87.2	140.3	190.4	53.1	50.1	60.9	35.7
Líquidos	25.9	37.9	52.8	12.0	14.9	46.3	39.3
No Líquidos	61.3	102.4	137.6	41.1	35.2	67.0	34.4
A plazo menor a un año	43.3	86.7	122.4	43.4	35.7	100.2	41.2
A plazo de un año	17.3	12.6	8.8	-4.7	-3.8	-27.2	-30.2
A plazo mayor a un año	0.7	3.1	6.4	2.4	3.3	342.9	106.5
Obligaciones diversas	373.1	450.4	562.0	77.3	111.6	20.7	24.8
Con el sector externo	315.3	379.9	478.2	64.6	98.3	20.5	25.9
Con otros sectores	57.8	70.5	83.8	12.7	13.3	22.0	18.9
CAPITAL	19.5	24.3	28.1	4.8	3.8	24.6	15.6

* Excluye operaciones interbancarias, otros conceptos de pasivo, reservas de capital y resultado.

a) Cifras preliminares.

ciada a expectativas en el incremento del déficit en cuenta corriente, producto de un fuerte egreso de capital y un aumento de las importaciones, que provocaron una caída de más del 50% en las reservas internacionales. Lo importante a subrayar es el hecho de que el objetivo buscado y declarado por las autoridades monetarias a principios de 1977 de diferenciar el "mercado de dinero" respecto al de "capitales" a través de la disparidad en las tasas de interés, a partir de este momento, parece desvanecerse dado que las diferencias para unos y otros instrumentos tiende a reducirse. Lo anterior sin embargo merece un comentario, si tomamos en cuenta los siguientes elementos : en primer lugar el hecho de que el año de 1978 experimentó una menor tasa inflacionaria -20.0%, -situación que lleva a reflexionar -aún cuando otras circunstancias se alteren- en el sentido de que no existió base objetiva para la reconversión de tasas y plazos en los activos financieros ; en segundo lugar y considerando que el saldo neto en la cuenta de capital es un barómetro de las expectativas, el resultado que arroja la balanza de pagos para 1978 es el de un ingreso neto.

En esta etapa de ajuste posdevaluatorio y de recomposición del sistema financiero, aparece y se manifiesta uno de los rasgos contemporáneos del sistema bancario múltiple, se trata del ingreso a la banca de fuertes flujos de capital dinero externo, por la vía interbancaria del mercado de capitales del exterior.

Durante 1978 y a pesar del clima de estabilidad financiera originado por la política monetaria, se adoptaron medidas de control a la expansión crediticia. Estas medidas según la óptica de las autoridades monetarias, esta-

ban empeñadas en frenar la vertiginosa expansión del crédito durante el año dado que el ánimo de la política monetaria en esta coyuntura era propiciar el ciclo de estabilidad financiera y crecimiento económico que se perfilaba desde fines de 1977 contrastando al mismo tiempo con la política de pare-siga de la primera mitad de los años setenta. Dadas las condiciones de expansión del PIB en 1978, acompañadas desde el punto de vista monetario con una disminución del déficit público, del déficit en cuenta corriente en relación al producto, así como de un menor crecimiento de la oferta monetaria nominal, estas medidas de regulación no son sino la puesta en práctica de las condiciones de la restauración financiera y de la estabilidad, como fue bautizada esta etapa de la política económica, por los círculos gubernamentales. Es el perfil de una nueva ortodoxia monetaria, cuyas acciones tienen como punto central de referencia el siguiente postulado: cuanto mayor la intermediación financiera, mejor. Y, claro, no sólo desde el ahorro doméstico y la dinamización del mercado de capitales interno, sino también, y cada vez con mayor énfasis, a través del mercado de capitales del exterior.

A pesar de lo anterior, y del establecimiento de los controles monetarios durante 1978, los objetivos buscados por esta política fueron contrarrestadas por "el fuerte flujo de divisas recibido por las instituciones privadas de crédito", como lo asienta el informe del banco central.

En el mismo informe se reconoce que:

"...es necesario hacer incapié en un punto que cada vez adquiere mayor importancia para fines de la política monetaria en México [S.N.]. La creciente integración de los mercados de capitales internacionales y la política de irrestricta convertibilidad del peso, marcan límites claros a la capacidad de control monetario por parte de las autoridades financieras".^{47/}

Lo significativo de este ingreso de capital vía banca privada, es que a partir de 1979, se observa un crecimiento desusado en la tasa de interés activa en todo el conjunto del sistema bancario. Este fenómeno tiende a generalizarse hasta 1980, con lo que se genera un importante flujo financiero a favor de los bancos, dado que el diferencial de tasas de interés activa permite a éstos una fuente adicional de ganancia. Es esto lo que señalábamos cuando más arriba afirmamos que la política de recomposición del ahorro financiero no sólo contemplaba la política de tasas de interés pasiva, sino que también las tasas activas juegan un papel de primer orden en este objetivo. A diferencia de la coyuntura 1975-77, este movimiento de capital dinero no tiene como propósito explícito -aún cuando está implícito- la expectativa de devaluación cambiaria que llevó en los años anteriores a aplicar capitales a la compra anticipada de divisas. Se trata más bien de una modificación sustancial en la forma de valorización del capital de crédito, y más todavía, de una nueva articulación del capital financiero y el capital productivo en el cual el destino final de los recursos segmenta y concentra el circuito empresas-banca.

^{47/} Informe Anual, Banco de México, 1978; pág. 92.

Desde el punto de vista de la política monetaria, hay ante estos hechos, suficiente evidencia para afirmar que el movimiento financiero de la banca privada múltiple, goza de creciente autonomía frente a los instrumentos tradicionales de la política monetaria. El caso más patente es la presencia generalizada de la ganancia financiera, que como tal, destruye el mito de que la banca tiene como función básica la intermediación entre sectores superavitarios y deficitarios, así como desenmascara el verdadero objetivo que está detrás de la proposición ortodoxa, según la cual sólo un volumen cada vez mayor y creciente es la garantía de tasas de crecimiento sostenidas.

Analizado globalmente, el comportamiento monetario y financiero de 1978 y 1979 apunta hacia una mayor autonomía en sus distintos frentes. En esto la política monetaria y financiera de las autoridades hacendarias y monetarias, juega un papel destacado. La orientación general que han seguido las prácticas y los mecanismos de regulación monetaria y crediticia así lo dejan ver.

En el Informe Anual del Banco de México para 1979, se asienta como propósito general que:

"La orientación general... es sustituir gradualmente mecanismos de control directo sobre variables clave -como las tasas de interés-, por métodos indirectos que se aproximen de manera más estrecha a las condiciones del mercado... Las acciones principales mediante las que se han ido logrando estos objetivos, afectan las áreas de encaje legal, tasas de interés y deu-

da pública interna.^{48/}

Sin embargo, los resultados de la evolución monetaria no han sido los de seados en cuanto a mantener la estabilidad en el mercado de los activos financieros ni -como ya lo señalábamos antes- en el mercado de los fondos prestables. Lo primero tiene que ver con el brusco cambio en la liquidez de los pasivos, dado que las expectativas se manifiestan por mayores rendimientos y por una mayor rotación en la composición de su cartera. Así, en 1979 observamos un alza continua y simultánea en el conjunto de las tasas pasivas de interés pagadas a todos los plazos, borrándose así el diferencial de un mercado de capital prestable a plazos mayores. Este es tan sólo uno de los efectos. Al aumentarse las tasas pasivas, como forma de garantizar un crecimiento continuo de la captación y del ahorro financiero, el sistema bancario reacciona incrementando las tasas activas. Aún cuando la banca múltiple opere en condiciones monopólicas y esto la lleve a buscar por todos los medios un volumen mayor de ahorro, no es menos cierto que en este proceso, los poseedores de activos y riqueza -empresas y particulares- son el elemento determinante.

El crecimiento en la captación de recursos del sistema bancario en 1979 fué mayor en 31.3%, sin embargo los pasivos totales del sistema bancario como proporción del PIB no elevaron su participación. La participación de éstos fué en 1978 de 45.7% y en 1979 de 45.9%. Aún cuando esta participación es mayor a la experimentada en la coyuntura de 1973-76, todavía, como lo anota el informe del banco central, "el sistema aún se encuentra lejos de 48/ Informe Anual del Banco de México 1979.

alcanzar los niveles de intermediación financiera prevalecientes al iniciar se la década de los setentas". Para 1980 parece continuar este comportamiento de estancamiento de los pasivos financieros, al registrar el banco central un porcentaje respecto al PIB de 45%.

Para cerrar estos nuevos elementos del comportamiento reciente de la coyuntura monetaria, vale la pena ilustrar el cambio que operó en la tenencia de activos financieros. En 1979, los pasivos monetarios crecieron a una tasa superior a las de los no monetarios; asimismo, se revirtió la tendencia hacia los instrumentos de largo plazo de los pasivos no monetarios; la preferencia de los ahorradores en beneficio de instrumentos líquidos, sobre todo depósitos retirables en días preestablecidos y pasivos contratados a plazos menores de un año. La captación en estos instrumentos creció en 60.2% en 1979 contra 25.1% en 1978. En contraste con lo anterior, el renglón de instrumentos de ahorro no líquidos a plazo de un año o más, pasó de un crecimiento anual de 57.9% en 1978, a 15.7% en 1979. Esta tendencia prevaleció en 1980.

El crecimiento en la captación de moneda nacional estuvo determinada fundamentalmente por los pasivos a plazo menor de un año, observándose por otra parte una disminución sustancial en los pasivos de hasta un año y una relativa recuperación a plazos mayores a un año. Así del total de recursos obtenidos por la banca privada y mixta en 1980 el 91.1% correspondió a instrumentos líquidos y de plazos menores de un año.

Por último cabe señalar que durante 1979 y en menor medida durante 1980,

el sistema bancario mexicano vivió por segunda ocasión en la década, un repunte del proceso de dolarización. Aún cuando las magnitudes de la dolarización no tengan el mismo significado que en las coyunturas anteriores, lo cierto es que con un tipo de cambio semifijo y el hecho de que los periodos de auge dadas las características monopólicas de la estructura económica, van acompañadas de un fuerte proceso inflacionario, la dolarización es un fenómeno constante en los flujos monetarios. Esto lo prueba la permanencia de la participación de la moneda extranjera en el total de pasivos del sistema bancario. En 1978 la participación de ésta era de 38%; en 1980 era de 35%.

Así para 1980, las características de este nuevo ciclo financiero originado a través de una política monetaria que ha puesto más el acento en liberalizar los instrumentos tradicionales que en el control cuantitativo de otras coyunturas, debido a la flexibilidad que hasta ahora ha mantenido el sector externo, pueden resumirse en lo siguiente:

- 1) Un estancamiento en la dinámica de los activos financieros demandados por las personas físicas y morales en proporción al crecimiento de la actividad económica.
- 2) Un crecimiento vertiginoso de las tasas pasivas pagadas, como consecuencia de lo anterior, al mismo tiempo que un alza continua en las tasas activas que trae como consecuencia al exterior del sistema bancario, una reasignación profunda de los recursos prestables y una mayor concentración del capital de crédito. Mientras al interior se impulsa una nueva escala de competencia con lo que parece avizorar ce una mayor centralización del capital financiero.

- 3) Por último, una mayor penetración de los recursos externos.

- CAPTACION DE LA BANCA PRIVADA Y MIXTA Y BANCA NACIONAL -

- SALDOS EN MILES DE MILLONES DE PESOS -

C O N C E P T O	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	TASA ME- DIA ANUAL DE CRECI CO
<u>I.-- MONEDA NACIONAL</u>	140.4	163.7	189.6	211.1	248.1	315.6	281.6	354.3	497.2	656.7	922.6	<u>20.7</u>
1.1 PASIVOS MONETARIOS	29.3	31.1	37.9	45.3	55.7	72.5	74.4	105.5	144.4	194.9	261.1	<u>24.4</u>
CTA DE CHEQUES	29.3	31.1	37.9	45.3	55.7	72.5	74.4	105.5	144.4	194.9	261.1	24.4
1.2 PASIVOS NO MONETA- RIOS OFRECIDOS AL												
PUBLICO	111.1	132.6	151.6	165.7	192.4	243.1	207.3	248.8	352.8	461.8	661.5	<u>19.5</u>
- LIQUIDOS	13.1	16.3	18.8	22.1	24.6	28.2	89.5	103.2	117.8	166.4	232.0	33.3
- NO LIQUIDOS	98.0	116.2	132.9	143.7	167.8	214.9	117.7	145.6	235.0	295.4	429.5	15.9
<u>II.-- MONEDA EXTRANJERA</u>	4.7	5.3	7.4	10.1	10.3	13.9	30.1	53.8	87.2	140.3	190.4	<u>44.8</u>
2.1 PASIVOS NO MONETA- RIOS.	4.7	5.3	7.4	10.1	10.3	13.9	30.1	53.8	87.2	140.3	190.4	<u>44.8</u>
- LIQUIDOS	1.2	1.1	3.4	4.6	5.0	5.8	23.7	17.1	25.9	37.9	52.8	<u>46.0</u>
- NO LIQUIDOS	3.5	4.2	4.0	5.5	5.2	8.0	6.4	36.8	61.3	102.4	137.6	44.4
<u>III.-- CAPTACION TOTAL</u>												
(M/N y M/E)	145.2	169.0	197.0	221.2	258.3	329.5	311.7	408.2	584.4	797.0	1113.0	22.6
<u>IV.-- CAPTACION TOTAL NO MO- NETARIA</u>	115.9	137.9	159.0	175.8	202.7	256.9	237.3	302.7	440.0	602.1	851.9	22.1
<u>V.-- CAPTACION NO MONETA-- RIA/ PIB (%)</u>	26.1	28.1	28.2	25.4	22.5	23.3	17.3	16.4	18.8	19.6	19.9	

FUENTE: BCO. DE MEXICO

CONCLUSIONES

Las conclusiones que se desprenden del presente trabajo involucran, a nuestro parecer, una gama amplia y compleja tanto de elementos críticos y analíticos como de aquellos relacionados con la investigación empírica. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, el análisis del intervencionismo estatal desde la óptica de la política económica, debe trascender el marco normativo implícito entre las políticas aplicables y los objetivos que se propone alcanzar el Estado.

Lo anterior significa que para entender con mayor precisión el papel del Estado en la Economía y su mutua interdependencia, se hace necesario modificar el análisis que se restringe al exámen de ciertas regularidades cíclicas y al restablecimiento de los equilibrios supuestos en la relación Estado Economía.

En este último sentido, nos estamos refiriendo tanto al análisis que persigue como objetivo la evaluación y la eficacia de la política económica, como a aquel que aún proponiéndose como alternativo, se sustenta a sí mismo en las normas del equilibrio.

Por el contrario, pensamos que el análisis del intervencionismo esta

tal debe apoyarse de manera fundamental en las condiciones históricas - que definen la estructura social y en el cambio de las bases estructurales del crecimiento económico.

Respecto a esto último, creemos que lo más pertinente tanto en términos analíticos como empíricos, es el estudio de los factores que influyen en las condiciones y en la naturaleza del cambio cíclico y estructural. Entre ellos quisiéramos anotar como decisivos, los asociados al - proceso de acumulación y reproducción del capital y los constitutivos del proceso de valorización.

Por último sólo quisiéramos subrayar que así como es imposible analizar la economía bajo las condiciones de un modelo cerrado y no abierto - tampoco podemos analizarla exclusivamente como el resultado de los procesos de acumulación y valorización sin la intervención del Estado.

INDICE DE CUADROS

CUADRO No. 1	EVOLUCION DE LA COMPOSICION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1970- 1980.
CUADRO No. 2	CONTRIBUCION AL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1970- 1980.
CUADRO No. 3	COMPOSICION DE LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL 1970-1980.
CUADRO No. 4	EVOLUCION DE LA COMPOSICION DEL EMPLEO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1970-1980.
CUADRO No. 5	PRODUCCION BRUTA MANUFACTURERA, 1970-1980.
CUADRO No. 6	TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION BRUTA MANUFACTURERA, 1970-1980 .
CUADRO No. 7	PARTICIPACION DE LA PRODUCCION DE BIENES DE CONSUMO Y LA FORMACION DE CAPITAL EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA. 1970-1980.
CUADRO No. 8	INGRESO NACIONAL, PRODUCCION DE BIENES DE CONSUMO MANUFACTUREROS Y FORMACION DE CAPITAL TOTAL Y EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1970-1980.
CUADRO No. 9	BALANZA DE BIENES DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS, POR ACTIVIDAD ECONOMICA DE ORIGEN, 1970-1980.
CUADRO No. 10	BALANZA CORRIENTE , BALANZA DE BIENES Y BALANZA COMERCIAL MANUFACTURERA, 1970-1980.
CUADRO No. 11	IMPORTACIONES DE BIENES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA (COMPOSIC. PORCENTUAL), 1970-1980.
CUADRO No. 12	PIB, INVERSION E IMPORTACIONES EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1970-1980.
CUADRO No. 13	RAMAS QUE REGISTRARON AUMENTOS EN LA INVERSION BRUTA FIJA, 1970-1976.
CUADRO No. 14	FORMACION DE CAPITAL EN MAQUINARIA Y EQUIPO, 1970-1980.
CUADRO No. 15	BALANZA COMERCIAL DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA 1970-1980.
CUADRO No. 16	EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA.

- CUADRO No. 17 BALANZA DE BIENES POR ACTIVIDAD ECONOMICA DE ORIGEN, 1970-1980.
- CUADRO No. 18 IMPORTACIONES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1970-1980.
- CUADRO No. 19 CRECIMIENTOS PORCENTUALES Y ELASTICIDADES DE LAS BALANZAS COMERCIALES, 1970-1980.
- CUADRO No. 20 EXPORTACION E IMPORTACION DE BIENES POR ACTIVIDAD ECONOMICA DE ORIGEN (TASAS DE CRECIMIENTO) 1970-1980.
- CUADRO No. 21 COMPORTAMIENTO FINANCIERO DE LA ECONOMIA, 1970-1980.
- CUADRO No. 22 PRODUCTO INTERNO BRUTO E INVERSION PUBLICA, 1930-1950.
- CUADRO No. 23 COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO 1957-1966; 1966 1971.
- CUADRO No. 24. COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA, 1971-1974.
- CUADRO No. 25 FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO 1970-1974.
- CUADRO No. 26 GASTO PUBLICO SECTORIAL EJERCIDO, 1971-1978.
- CUADRO No. 27 PRODUCCION, RENDIMIENTO Y PRECIOS EN EL SECTOR AGRICOLA 1965- 1976.
- CUADRO No. 28 GASTO, PRODUCCION E IMPORTACION DE PRODUCTOS BASICOS, 1971-1975.
- CUADRO No. 29 PRODUCCION, PRECIOS Y PRODUCTIVIDAD EN LA RAMA DE CONSUMO BASICO, 1970-1975.
- CUADRO No. 30 CARACTERISTICAS DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS, --- 1970-1975.
- CUADRO No. 31 COYUNTURA ECONOMICA, 1971-1974.
- CUADRO No. 32 GASTO PUBLICO SECTORIAL EJERCIDO 1975-1978.
- CUADRO No. 33 GASTO DEL SECTOR SALUBRIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL, 1970-1974.
- CUADRO No. 34. EMPLEO Y SALARIOS, 1975-1977.

CUADRO No. 35	ESTRUCTURA DE LA DEMANDA 1970-1977.
CUADRO No. 36	GASTO PUBLICO SECTORIAL (PORCENTAJES CON RESPECTO AL PIB) 1971-1978.
CUADRO No. 37	EL GASTO PUBLICO COMPENSATORIO 1970-1980.
CUADRO No. 38	COMPONENTES DE LA INVERSION BRUTA FIJA, 1970-1980.
CUADRO No. 39	FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO DE ORGANISMOS Y EMPRESAS PUBLICOS, 1970-1980.
CUADRO No. 40	INVERSION FISICA FEDERAL REALIZADA, 1970-1973, 1977-1980 (ESTRUCTURA PORCENTUAL).
CUADRO No. 41	GASTO SECTORIAL REALIZADO 1977-1980 (COMPOSICION PORCENTUAL).
CUADRO No. 42	PARTICIPACION DEL GASTO EN EL PIB, 1977-1980.
CUADRO No. 43	EVOLUCION DEL REGIMEN TRIBUTARIO, 1948-1968.
CUADRO No. 44	IMPUESTO SOBRE LA RENTA 1960-1970, (EVOLUCION DE SU COMPOSICION).
CUADRO No. 45	INGRESOS BRUTOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1970-1980.
CUADRO No. 46	FINANCIAMIENTO DEL GASTO PUBLICO, 1970-1980.
CUADRO No. 47	INGRESO PUBLICO E INGRESO NACIONAL, 1970-1980.
CUADRO No. 48	TENDENCIA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, 1970-1977.
CUADRO No. 49	IMPUESTOS DIRECTOS Y VALOR AGREGADO, 1970-1977.
CUADRO No. 50	IMPUESTOS AL INGRESO 1970-1977.
CUADRO No. 51	CARGA FISCAL POR CUOTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 1970-1977.
CUADRO No. 52.	IMPUESTOS DIRECTOS A PERSONAS FISICAS, 1970-1977.
CUADRO No. 53	EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS, 1970-1977.
CUADRO No. 54	GASTO CONSUMO PRIVADO, 1977.
CUADRO No. 55	AHORRO E INVERSION PUBLICOS, 1970-1977.
CUADRO No. 56	ESTRUCTURA DE LA BALANZA DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE, 1950-1975.

CUADRO No. 57	EVOLUCION DE LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO, 1970-1980.
CUADRO No. 58	CARGA TRIBUTORIA AL COMERCIO EXTERIOR, 1970-1980.
CUADRO No. 59	CONTROLES CUANTITATIVOS A LAS IMPORTACIONES - 1970, 1973, 1977, 1979.
CUADRO No. 60	EXPORTACIONES PETROLERAS Y EXPORTACIONES <u>TOTA</u> LES 1976-1980.
CUADRO No. 61	BALANZA COMERCIAL Y BALANZA CUENTA CORRIENTE 1970-1980.
CUADRO No. 62	BALANZA COMERCIAL MANUFACTURERA Y BALANZA <u>CO</u> MERCIAL TOTAL, 1970-1980.
CUADRO No. 63	SUBSIDIOS AL COMERCIO EXTERIOR, 1970-1980.
CUADRO No. 63-A	EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, 1970-1980.
CUADRO No. 64	CRECIMIENTO E IMPORTACIONES, 1970-1973- 1977., 1980.
CUADRO No. 65	CARGA TRIBUTARIA 1970-1980.
CUADRO No. 66	INCREMENTOS DE LOS INGRESOS BRUTOS DEL GOBIERNO - FEDERAL, 1977-1980.
CUADRO No. 67	INGRESOS TRIBUTARIOS 1977-1980.
CUADRO No. 68	COMPOSICION DEL PIB 1977-1980.
CUADRO No. 69	IMPUESTO SOBRE LA RENTA, 1970-1980.
CUADRO No. 70	CARGA TRIBUTARIA AL INGRESO 1977-1980.
CUADRO No. 71	EVOLUCION DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1977-1980.
CUADRO No. 72	FINANCIAMIENTO BRUTO DEL GOBIERNO FEDERAL 1970-1980.
CUADRO No. 73	FINANCIAMIENTO BRUTO DE ORGANISMOS Y EMPRESAS.
CUADRO No. 74	TASAS DE ENCAJE, ABRIL, 1977.
CUADRO No. 75	TASAS DE ENCAJE, MAYO, 1977.
CUADRO No. 76	COMPORTAMIENTO DEL SECTOR EXTERNO, 1970-1980.
CUADRO No. 77	TASAS DE ENCAJE, 1970-1974.

- CUADRO No. 78 FINANCIAMIENTO TOTAL OTORGADO POR EL SISTEMA
BANCARIO.
- CUADRO No. 79 PASIVOS DEL SISTEMA BANCARIO, 1978-1980.
- CUADRO No. 80 CAPTACION DE LA BANCA PRIVADA Y MIXTA.

INFORMACION ESTADISTICA

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO,

- Sistema de Cuentas Nacionales, Tomos I, II, III y IV, México, 1981 y 1982.
- Ingresos Gubernamentales, 1970-1980.
- Información sobre las Relaciones de México con el Ex terior.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal, varios números.

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA,

- Informe de Gobierno, 1981 y 1982, Anexo Estadístico-Histórico.

NACIONAL FINANCIERA,

- La Economía Mexicana en Cifras.

BANCO DE MEXICO,

- Informe Anual, México, varios años.
- Indicadores Económicos.
- Información sobre Moneda y Banca.
- Producto Interno Bruto y Gasto 1970-1980.

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

- BERMUDEZ A.J. "La Política Petrolera Mexicana". Cuaderno de Joaquín Mortiz. México, 1976.
- BRUNHOFF SUZANNE DE "La Oferta de Moneda" (crítica de un concepto).
Colección Economía y Sociedad.
Editorial Tiempo Contemporáneo 1975.
- BRUNHOFF SUZANNE DE "Crisis Capitalista y Política Económica."
El Marxismo y la Crisis del Estado.
Universidad Autónoma de Puebla.
México, 1977.
- CLAVIJO FERNANDO "Reflexiones en Torno a la Inflación Mexicana"
Trimestre Económico N° 188
Octubre-diciembre 1980.
- CLAVIJO FERNANDO Y
GOMEZ OCTAVIO "Parámetros e Interdependencias de la Economía Mexicana".
Trimestre Económico N° 182
Abril-junio de 1979.
- CLAVIJO FERNANDO Y
VALDIVIEZO SUSANA "El Impacto del Ciclo Económico Internacional de Corto Plazo en la Economía Mexicana"
1950-1980
El Economista Mexicano Volúmen XIV,
N° 2
Marzo-abril de 1980.

CORDERA ROLANDO
(compilador)

"Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana"

F.C.E.

Lecturas del Trimestre N° 39
México, 1981.

FEIWELL G.R.

"Michal Kalecki: Contribuciones a la Teoría de la Política Económica."

F.C.E.

México, 1981.

FLORES DE LA PEÑA HORACIO

"Teoría y Práctica del Desarrollo Económico"

F.C.E.

México, 1976.

FOXLEY ALEJANDRO

"Inflación con Recesión: Las Experiencias de Brasil y de Chile"

Trimestre Económico N° 188

Octubre-diciembre 1980.

FOXLEY ALEJANDRO

ANINAT EDUARDO Y

ARELLANO JOSE PABLO

"Redistribución del Patrimonio y Erradicación de la Pobreza"

Trimestre Económico N° 178

Abril-junio de 1978.

GONZALEZ CASANOVA PABLO

Y FLORESCANO ENRIQUE

"México, Hoy"

Siglo XII Editores.

4a. edición 1980.

GONZALEZ SORIANO RAUL

"Auge y Crisis del Capitalismo en México, 1950-1971"

Historia y Sociedad Nueva Epoca N° 3
México, 1974.

- GONZALEZ SORIANO RAUL "Estado y Crisis Capitalista en México 1971-1974".
Historia y Sociedad Nueva Epoca N° 4
Enero-marzo 1974.
- GROU PIERRE "Monnaie, crise 'economique: éléments d' interpretation".
Presse Universitaire de Grenoble
Francois Maspero. Francia 1977.
- KALDOR NICHOLAS "Ensayos de Política Económica"
Editorial Tecnos, Madrid 1971.
- KALECKI MICHAL "Sobre el Capitalismo Contemporáneo"
Editorial Crítica, Barcelona, 1979.
- KALECKI MICHAL "Teoría de las Ciclos Económicas"
Colección Demos
Editorial Ariel, España 1970.
- KALECKI MICHAL "Ensayos Escogidos sobre Dinámica de la Economía Capitalista"
F.C.E.
México 1977.
- KESSELMAN RICARDO "Las Estrategias de Desarrollo como Ideologías"
Siglo XXI Argentina
Noviembre, 1973.
- KIRSCHEN E.S.
(editor) "Política Económica Contemporánea"
Oikos-Tao Ediciones
Barcelona, 1968.

LICHTENSZTEJN SAMUEL

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

Investigación Económica N° 152
Abril-junio de 1980.
Facultad de Economía UNAM.

LUSTIG NORA

"Distribución del Ingreso y Crecimiento en México" (Un análisis de las ideas estructuralistas)

Colegio de México, México 1981.

PADILLA ARAGON ENRIQUE

"Ensayos sobre Desarrollo Económico y Fluctuaciones Cíclicas en México (1925-1964)"

Escuela Nacional de Economía, UNAM.
México 1966.

PESENTI ANTONIO

"El Capitalismo Actual como Capitalismo de Transición"

Historia y Sociedad Nueva Epoca N° 3
México 1974.

QUIJANO JOSE MANUEL

"México: Estado y Banca Privada"

CIDE, Colección Ensayos
México 1981.

SEPULVEDA BERNARDO Y
CHUMACERO ANTONIO

"La Inversión Extranjera en México"

F.C.E.
México, 1977.

SOLIS LEOPOLDO
(compilador)

"La Economía Mexicana: Análisis por Sectores y Distribución"

F.E.C.
Lecturas del Trimestre N° 4
México, 1973.

SOUZA HERBERT Y
ALFONSO CARLOS A.

"El Papel del Estado en el Desarrollo Capitalista; la crisis fiscal del Estado Brasileño"

Colección América Latina N° 2
Facultad de Economía UNAM
México 1978.

TAVARES MARIA DE
CONCEICAO Y

DE MELLO BELLUZZO LUIS G. "Capital Financiero y Empresa Multinacional"

Nueva Fase del Capital Financiero.
CEESTEM-Editorial Nueva Imagen
México, 1981.

TELLO MACIAS CARLOS

"La Política Económica en México 1971-1976"

Siglo XXI Editores.
México, 1979.

TREJO REYES SAUL

"El Desempleo en México: Características Generales"

Trimestre Económico N° 167
F.C.E.
México 1975.

VILLAREAL RENE

"El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975)"

(Un enfoque estructuralista)
F.C.E.
México, 1976.

YUNEZ NAUDE ANTONIO

"Los Dilemas del Desarrollo Compartido: La Política Económica de 1971-1976"

Trimestre Económico N° 190 F.C.E.
México, 1981.

C.I.D.E.

"Economía Mexicana"

Nos. 1, 2, 3 y 4

México 1979, 1980, 1981 y 1982.

TALLER DE COYUNTURA

"1979: ¿La Crisis Quedó Atrás?"

D.E.P.F.E.

Editorial ACERE.

UNAM

México, 1980.