



Distr.
RESTRINGIDA
E/CEPAL/MEX/1982/R.1
5 de marzo de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina



RASGOS PRINCIPALES DE LA POLITICA ECONOMICA DE MEXICO EN LA
POSGUERRA Y CONSIDERACIONES SOBRE SUS PERSPECTIVAS AL
COMIENZO DE LA DECADA DE LOS OCHENTA



INDICE

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| Presentación | v |
| Introducción y Síntesis | vii |
| <u>Primera parte</u> | |
| LA POLITICA ECONOMICA HASTA 1976 | |
| I. Rasgos generales y principales cambios de la política económica | 1 |
| II. El marco externo en la posguerra | 6 |
| III. Factores internos | 19 |
| A. Elementos condicionantes del estilo de desarrollo | 19 |
| B. La acción del Estado y factores de tipo político | 21 |
| C. Modalidades de la industrialización y su relación con la estructura del reparto | 26 |
| IV. El curso de la política económica en el período 1945-1970 | 33 |
| A. Objetivos globales y política cambiaria | 33 |
| B. Política fiscal y relaciones sector público-privado | 36 |
| C. Política de endeudamiento externo y de contención de las importaciones | 40 |
| D. Política industrial | 44 |
| E. Relaciones de la industria con la agricultura | 51 |
| F. La política agrícola | 54 |
| G. Consideraciones finales e impacto de la política económica en el desarrollo social | 59 |
| V. El período 1970-1976 | 66 |
| A. Objetivos globales | 66 |
| B. El sector externo y la política cambiaria | 68 |
| C. La acción redistributiva y la gestión del sector público | 75 |
| D. Consideraciones finales | 80 |



Segunda parte

LOS RASGOS DE LA POLÍTICA ECONOMICA HACIA FINES
DE LA DECADA DE 1970

| | | |
|-------|---|-----|
| I. | Aspectos generales de la política económica 1977-1980 y factores condicionantes de la misma | 85 |
| II. | El nuevo marco externo | 89 |
| III. | El programa de estabilización con el FMI | 95 |
| IV. | La alianza para la producción | 98 |
| V. | El desarrollo petrolero y sus implicaciones directas de política | 104 |
| VI. | La política de gasto público y de ingresos | 112 |
| VII. | La política monetaria y financiera | 115 |
| VIII. | Efectos de la recuperación, persistencia o agravación de problemas, y conclusiones | 118 |

Tercera parte

LOS PLANES ECONOMICOS Y LAS PERSPECTIVAS EN LA DECADA
DE LOS OCHENTA

| | | |
|------|---|-----|
| I. | Rasgos principales de la coyuntura económica a comienzos de la década | 125 |
| II. | Los planes de desarrollo | 133 |
| A. | El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982 | 135 |
| B. | El Plan Global de Desarrollo, 1980-1982 | 147 |
| C. | Programa de energía | 154 |
| D. | El Sistema Alimentario Mexicano | 156 |
| III. | Apreciaciones adicionales sobre el alcance real de los planes y algunas perspectivas de la política económica en la década de los ochenta | 162 |
| IV. | Consideraciones finales | 177 |
| | Anexo estadístico | 183 |

PRESENTACION

La realización de un estudio de este tipo, que intenta examinar las distintas políticas económicas puestas en práctica a lo largo de un horizonte temporal suficientemente amplio, obedece a dos razones. La primera de ellas, de índole institucional, es la respuesta a una serie de estudios programados por la CEPAL sobre estilos de desarrollo y políticas económicas llevadas a cabo en varios países de América Latina a los cuales el caso de México, realizado por la subsección de la CEPAL en este país, viene a enriquecer sustantivamente por sus características propias. La segunda, de mayor significación, es la utilidad que encierra en sí una recapitulación de las políticas que se han hecho efectivas a lo largo de 35 años, en un momento en que esta economía, que acertadamente se califica de semi-industrializada, parece haber alcanzado un punto de inflexión dadas las perspectivas que derivan de la creciente disposición de la cuantiosa riqueza de hidrocarburos con que cuenta el país.

Se estima, pues, que la realización de un esfuerzo de interpretación de las experiencias más salientes en la conducción de la política económica de México, y de prospección de posibles opciones futuras, resulta relevante tanto en el país como en el resto de América Latina. Más aún, en esta etapa confluye el interés gubernamental con el de la CEPAL en cuanto a la necesidad de definir los objetivos básicos de la estrategia de la Tercera Década de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así como las políticas respectivas, de acuerdo con las resoluciones adoptadas en el seno de las Naciones Unidas y de la propia CEPAL en esta materia.

/Cabén algunas

Caben algunas advertencias. En primer lugar, por la lógica interacción entre las políticas adoptadas y la propia marcha de la economía, este estudio las presenta muchas veces entrelazadas; en segundo, y por este mismo hecho, se dificulta la evaluación cabal de los efectos de las propias políticas en la evolución que ha seguido la economía en el transcurso de estos años. Por último, pese a la constante mejoría del instrumental estadístico en México, el haber escogido un lapso tan prolongado ha entrañado enfrentarse a ciertas lagunas o falta de continuidad en algunas de las series. Ello es especialmente cierto en lo que concierne a la evolución de la distribución del ingreso y, en general, a las variables llamadas a medir la evolución de los fenómenos sociales.

INTRODUCCION Y SINTESIS

Parece oportuno escoger el inicio del decenio de los ochenta para realizar una apreciación --dentro de una perspectiva temporal amplia-- del curso seguido por la política económica mexicana para, a partir de ella, formular algunas consideraciones acerca de las alternativas o modalidades que podría asumir ésta en el curso del presente decenio.

Ello es así porque el país viene experimentando en la actual coyuntura cambios notables tanto en su inserción externa como en su realidad interna, que podrían ser de gran significación en la configuración de su futuro estilo de desarrollo. A raíz de la irrupción del país como potencia petrolera mundial al comenzar el decenio, se acentuó el peso relativo de su sector externo en la economía, sus relaciones con otros países se tornaron más complejas, y quizás también a raíz de este hecho, el Estado mexicano amplió su peso relativo en el ámbito político-económico mundial. Todo ello con efectos contradictorios sobre el grado de dependencia externa de su economía.

En el plano interno, se aprecia una cierta modificación en la ponderación relativa de los sectores que constituyeron la base de sustentación de su economía durante la posguerra; por otra parte, tiende a alterarse la incidencia de los factores que tradicionalmente han frenado el logro de un desarrollo más equitativo --o al menos se abren nuevas posibilidades al respecto-- y, surgen, en fin, nuevos entorpecimientos derivados de la transmisión hacia el interior de la economía de desequilibrios que caracterizan la crítica situación de los países industrializados en la actual coyuntura.

/Quizás un

Quizás un rasgo que diferencia en cierta medida el estilo de desarrollo de México en la posguerra del predominante en América Latina, deriva del hecho de que éste se asentó, en el primer caso, en una realidad emanada de un proceso revolucionario. Este tuvo una incidencia directa en por lo menos dos áreas claves: la nacionalización de los recursos naturales básicos para el desarrollo --que gradualmente fue evolucionando hacia una creciente legitimación de la participación estatal en una amplia gama de actividades de diversa índole consideradas estratégicas--, y el logro de ciertas metas de reparto y de organización agrarias. Esto último contribuyó, en parte, a que --al menos hasta mediados del decenio de los sesenta-- la producción agraria se expandiera dinámicamente satisfaciendo la demanda interna y contribuyendo crecientemente a la generación de divisas, constituyendo éste otro rasgo que diferencia la experiencia mexicana de la de la mayoría de los países de la región, en los que la oferta agraria generalmente se rezagó.

En estrecha relación con aquel proceso, se da en México la persistencia de una gran estabilidad política durante todo un lapso mayor de 50 años, constituyendo en sí otra característica distintiva.

Otra circunstancia que ha incidido en forma ponderable y de diversas maneras en el patrón de desarrollo del país, es el hecho de poseer una frontera de más de tres mil kilómetros, con una de las principales potencias económicas del mundo. No sólo la complementación natural o adquirida que se ha producido a lo largo de la franja limítrofe es importante sino también los flujos turísticos; el efecto de demostración en los hábitos de consumo; la relativa facilidad que esa proximidad otorga a los emprendimientos conjuntos

/entre empresarios

entre empresarios de ambos países; al movimiento de flujos de tecnología y de capital desde el norte en búsqueda del mercado y de ahorro de costos en el uso de factores productivos. El desnivel económico entre ambos países ha dado lugar, por otra parte, a una significativa corriente migratoria en el sentido inverso, principalmente de mano de obra no calificada que acumulada a través de muchos años ha pasado a constituir el grupo étnico foráneo de mayor peso relativo en el país del norte, situación que, a su vez, tiene algún peso en las relaciones político-económicas recíprocas.

Además de los rasgos indicados, el estilo de desarrollo por el que transitó México desde el final de la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por una tasa sostenida de crecimiento económico e industrial, por un grado razonable de equilibrio en las transacciones con el exterior y por una notable estabilidad de precios y cambiaria. Al igual que en otros países de la región, este proceso estuvo acompañado de un crecimiento muy acentuado de la población urbana, especialmente la de la capital, que pasó así a situarse durante este lapso entre las mayores del mundo. El sector rural aportó, con creces, la mano de obra que el crecimiento urbano industrial reclamaba, con salarios cuyo crecimiento se situó por debajo del de la productividad industrial generándose los excedentes necesarios para la acumulación en el sector secundario.

Al mediar el decenio de los setenta, y ya algo antes, se hicieron patentes síntomas de que aspectos esenciales del estilo de desarrollo mexicano de la posguerra --crecimiento económico sostenido, estabilidad de precios y equilibrio externo relativo-- enfrentaban serias insuficiencias,

/a ello se

a ello se había venido agregando desde el decenio anterior el rezago en la producción agrícola y la consecuente "inseguridad alimentaria". Cabe preguntarse en qué medida esa situación se debió a un agotamiento del modelo pretérito, sustentado básicamente en una industrialización sustitutiva al tener que entrar ésta a etapas de creciente complejidad tecnológica y mayores escalas productivas y para lo cual era fundamental orientar hacia ella crecientes excedentes, contar con un mercado interno consolidado y con una gran fluidéz de divisas. O era el resultado, en medida ponderable, de las repercusiones internas de la situación crítica que afectó al sistema capitalista mundial, con su doble secuela de inflación y recesión.

Sin duda que la respuesta debiera abarcar ambos fenómenos que influyeron en la coyuntura indicada, manifestándose con toda intensidad en 1976, proyectándose hacia 1977, cuando se estancó el producto por habitante, la inflación superó el 27% --frente a una tasa histórica de 5% anual entre 1945 y 1970-- y el saldo en la cuenta corriente del balance de pagos llegó a representar más del 40% de los ingresos de divisas en cuenta corriente. La devaluación de alrededor de 45% llevada a cabo en agosto de 1976 --tras 22 años de estabilidad cambiaria-- parece marcar la culminación de esta fase crítica.

Las nuevas autoridades se hicieron cargo en 1977 de una economía que había perdido su vigor y estabilidad económica tradicionales y que presentaba agudos desequilibrios en la esfera fiscal y en sus transacciones con el exterior. Por otra parte, pese a la creciente acción redistributiva del sector público mediante la provisión y distribución de bienes y servicios básicos, el cambio que se había operado en la estructura del reparto del

/ingreso

ingreso nacional --que si bien mostró una tendencia al fortalecimiento de la participación de los sectores intermedios y una cierta moderación en la elevada cuota que percibe el decil más elevado-- revelaba una creciente marginación de vastos sectores en el área rural y urbana. Este hecho, unido al quiebre de la tendencia histórica en la producción de alimentos^{1/} y al inusitado proceso inflacionario, determinó que, a comienzos del decenio de los ochenta, alrededor de 10 millones de personas en el área rural padecían de un déficit calórico grave, entre 25% y 40% del mínimo normativo de calorías.^{2/}

Frente a estos desafíos, a los que se agregó una cierta crisis de confianza del sector empresarial que se tradujo en una reducción neta de la inversión privada, la acción gubernamental se desarrolló en varios planos. Destaca entre ellos el lanzamiento del esquema de la Alianza para la Producción, que establecía metas concretas de inversión y empleo para el sector privado a cambio de diversas medidas de apoyo de la política económica correspondiente; la Reforma Administrativa que da pasos decididos hacia la modernización del aparato público y la promulgación de un conjunto de Planes Sectoriales de un Plan Global de Desarrollo que, aunque desfasado en el tiempo, intenta articularlos y, ya hacia fines del período, del Sistema Alimentario Mexicano, programa que, actuando como catalizador del conjunto de medidas e instituciones que constituyen la política agraria, que persigue elevar los niveles de nutrición y

1/ La producción agrícola apenas creció a razón de 0.8% anual entre 1966 y 1977.

2/ Sistema Alimentario Mexicano, Primer planteamiento de metas de consumo para 1980-1982, Presidencia de la Nación, pág. 9.

restituir al país la situación de seguridad alimentaria de que gozaba en el pasado y cuyos resultados alcanzados en sus dos primeros años de vigencia son, a este respecto, bastante alentadores.

Simultáneamente a lo anterior se da en el sector petrolero un auge sin precedentes de los niveles de explotación, precedido por el anuncio siempre en ascenso de cuantiosas reservas probadas de hidrocarburos.

Es aún muy temprano para definir si los reajustes efectuados en el último quinquenio y la reorientación de la política económica representan una separación efectiva de las pautas seguidas en el pasado, o más bien incorporan a ellas nuevos elementos para adecuar la economía a las cambiantes condiciones internacionales y a la propia dinámica social y política interna. Desde cierto punto de vista, podría caracterizarse preliminarmente la etapa actual como el tránsito hacia un período de modernización de la economía, en un ambiente de crecimiento económico sostenido en el que juega un papel importante --directa o indirectamente-- el descubrimiento y explotación de las nuevas y vastas reservas de hidrocarburos. Las cuantiosas inversiones que viene realizando Petróleos Mexicanos (PEMEX) en el sector petroquímico y que colocan al país en el primer plano mundial en el abastecimiento de algunos productos como el amoníaco, apuntan por otra parte a una diversificación de la base de sustentación de la economía, aunque lo hagan al mismo tiempo más dependiente de la explotación de este recurso energético.

Para llegar a dibujar el posible rumbo que tomará la economía mexicana y las alternativas de la política económica en la década de los ochenta ha sido necesario tratar de detectar los principales elementos que

/han conformado

han conformado el estilo de desarrollo mexicano y su evolución en los últimos treinta años; ello se intenta de una manera general en la primera parte. La superación de la crisis de 1976 se presenta en la segunda parte, que constituye de hecho una descripción del comportamiento reciente de la economía mexicana.

Los distintos planes formulados en la actual administración, dentro de los que destaca el Plan Global de Desarrollo, constituyen el elemento principal para apreciar el rumbo futuro de la política económica; ellos son analizados en la tercera parte, en la que se intenta, además, efectuar apreciaciones acerca de las perspectivas de comportamiento de las principales variables de la economía y de los lineamientos de la política económica que probablemente regirán durante la década de los ochenta. Al analizarlos se ha tratado de tener en cuenta su posible orientación hacia objetivos preferenciales tales como el peso relativo que se le concede a una economía más "nacionalista" (o menos dependiente), o, hacia una economía de crecimiento acelerado ("desarrollista") o su posible orientación a objetivos predominantemente de bienestar social ("distributivista"). De cualquier manera, se anticipa que las autoridades que lleven a cabo la política económica, durante la presente década, tendrán ante sí varios retos, cualesquiera que sean los objetivos a los que privilegien. Entre ellos destaca la magnitud del desequilibrio externo, la perseverancia y dimensión del fenómeno inflacionario y la necesidad de ahondar en un proceso de desarrollo socialmente más compartido.

Primera parte

LA POLITICA ECONOMICA HASTA 1976

I. RASGOS GENERALES Y PRINCIPALES CAMBIOS DE LA POLITICA ECONOMICA

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, durante el período de posguerra la política económica estuvo orientada en México a fomentar un rápido proceso de ampliación del sector secundario.^{1/} Ello se logró básicamente a través de un sistema arancelario proteccionista y de una acción vigorosa del sector público en la provisión de una infraestructura vial y energética que permitió una rápida integración del mercado interno, en acelerado crecimiento. En el caso de México, estuvieron presentes, además, factores específicos emanados de la Revolución, a los que se sumaron otros nuevos, tanto internos como externos, en un momento crucial de la historia como fue al final de la Segunda Guerra Mundial.

En efecto, ante la inminente victoria de los Aliados, en 1944, se llegó a un acuerdo en Bretton Woods acerca del tipo de relaciones que imperarían en los países de economía de mercado, lo que entrañó, entre otros aspectos, una nueva división internacional del trabajo. La estrategia de los Estados Unidos a nivel mundial y continental, no dejaría de afectar a los países latinoamericanos y muy especialmente a México, su país vecino. Es por ello que resulta pertinente incluir aquí algunas consideraciones acerca del marco externo dentro del cual México quedó inserto, para luego describir las características que fue cobrando el desarrollo económico del país en el transcurso de estos años. Entre ellas cabe

^{1/} El coeficiente de industrialización se elevó de 15.5% a 23.5% entre 1945 y 1976.

/destacar

destacar, de partida, dos importantes: el mantenimiento de elevadas tasas de crecimiento económico y la relativa estabilidad de precios.^{2/}

Dentro de este lapso cabe destacar el subperíodo 1958-1970 --al que muchos analistas se refieren como "desarrollo estabilizador"-- del que se inicia en este último año y se prolonga hasta 1976. El primero se caracteriza por una continuidad aún mayor en el crecimiento y por una estabilidad de precios también más notoria (el índice de precios al consumidor sólo se expandió a razón de 2.5% anual) con un tipo de cambio absolutamente estable. A la defensa de éste, así como a la mantención de la libre convertibilidad del peso, estuvieron supeditadas casi todas las demás políticas económicas.

La política económica del segundo subperíodo mencionado presenta, en efecto, rasgos que la distinguen bastante del primero. Las autoridades que asumieron el poder en 1970 se propusieron un programa que se orientaba, en esencia, a mejorar la participación social en el proceso de desarrollo, aunque la defensa del tipo de cambio seguía figurando entre los objetivos prioritarios. Pero, en buena medida, estos propósitos se vieron frustrados por dos series de factores.

Por una parte, al igual que las otras economías latinoamericanas más industrializadas, se empezó a presentar en México un debilitamiento del proceso de crecimiento, así como una agudización de algunos desequilibrios internos y en las relaciones del país con el exterior. Su expresión más concreta fue el proceso inflacionario, el desequilibrio fiscal y la brecha creciente en las transacciones con el exterior. Todo lo anterior estaría señalando que el modelo de desarrollo seguido hasta

^{2/} Durante el período 1945-1976 el producto interno bruto se expandió --con notable regularidad-- a un ritmo promedio anual de 6.2% y la tasa media anual de inflación fue de 8.8% en igual lapso. (Véanse el cuadro 1, el gráfico 1 y los cuadros A-1 y A-2 del anexo.)

Cuadro 1

MEXICO: CRECIMIENTO ECONOMICO E INFLACION

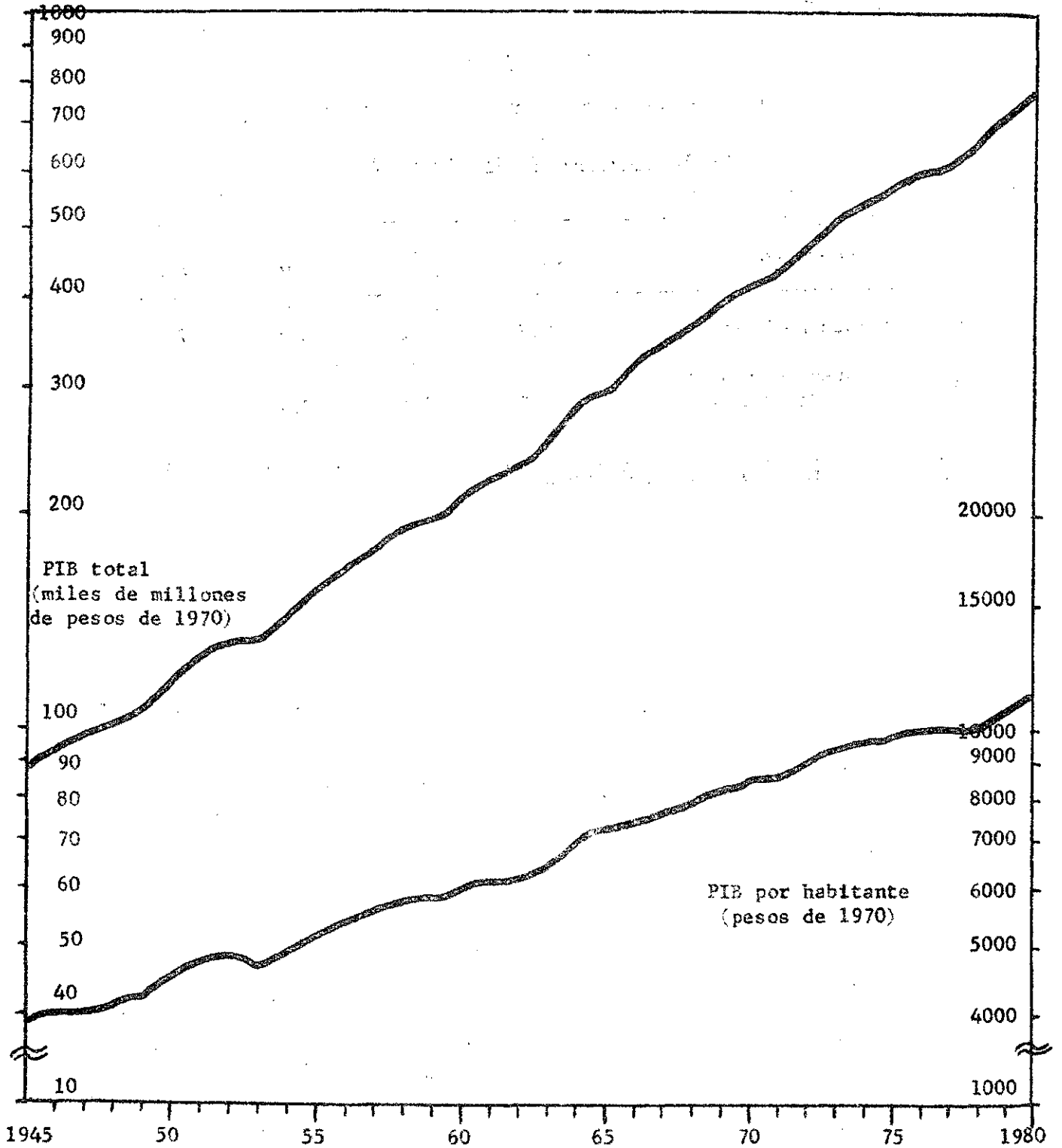
(Tasas anuales de crecimiento)

| Concepto | 1945- 1958 | 1958- 1970 | 1970- 1976 | 1976- 1980 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Producto interno bruto | 6.2 | 6.8 | 6.1 | 7.0 |
| Indice de precios al mayoreo en la ciudad de México | 8.2 | 2.5 | 12.7 | 24.5 |

Fuente: Cuadros A-1 y A-2 del anexo.

- 2 -
Gráfico 1

EVOLUCION DEL PIB TOTAL Y POR HABITANTE EN EL PERIODO 1945-1980



/1a fecha

la fecha se dirigía hacia una fase crítica. Por otro lado, la economía internacional fue entrando gradualmente a una etapa de creciente desquiciamiento que culminó en 1974 con la situación de estancamiento e inflación de los principales países capitalistas, que ha sido suficientemente analizada en otros trabajos.

Todos estos fenómenos económicos habrían de influir decisivamente en el curso de la política económica que se venía adoptando. Por eso, cuando confluyeron determinando una verdadera crisis económica en 1976, año en el que --en un ambiente dominado por el estancamiento económico y por agudos desequilibrios-- hubo de abandonarse la paridad cambiaria, mantenida por más de 22 años. Parecía estarse, entonces, frente a un verdadero punto de inflexión en la vida económica del país, al abrirse paso a una etapa de reajustes en la que la planificación cobró un papel que nunca antes había desempeñado y en la que las vastas reservas de petróleo, de reciente descubrimiento, ofrecen al país acceso a nuevas formas de desarrollo que podrían alterar las pautas seguidas en el pasado.

En un principio se verá en este capítulo la influencia que ejerció el marco externo en la selección de ciertas políticas económicas para pasar luego a considerar los distintos factores de carácter interno que condicionaron el proceso de desarrollo y la política económica de México durante este período. Posteriormente se intentará caracterizar el curso de la política económica en cada uno de los dos subperíodos en que se dividió el lapso de 35 años de posguerra, hasta 1976.

II. EL MARCO EXTERNO EN LA POSGUERRA

Muchos de los países de América Latina y en mucho mayor medida México por razones geográficas, intensificaron sus lazos económicos con los Estados Unidos durante la posguerra. Las relaciones de este país fueron más allá del ámbito comercial por el creciente flujo de inversiones directas que comenzaron a acudir al país, ya a fines del siglo XIX, derivados de la expansión financiera de aquel país. Aunque el proceso revolucionario mexicano significó, hasta cierto punto, una congelación de esa situación, a partir de entonces el curso seguido por la economía norteamericana ha influido perceptiblemente en el devenir económico interno. En 1941, México suscribió un acuerdo monetario con el Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos, tal como lo había hecho el Brasil cuatro años antes,^{1/} que de hecho desempeñó un papel importante de apoyo en la formulación del orden monetario y financiero que regiría en la posguerra bajo la hegemonía norteamericana.

De esta forma, en las deliberaciones de 1944 en torno a las modalidades del sistema monetario internacional que regiría en el futuro, México, junto con otros países latinoamericanos integrantes del "área dólar", apoyaron la propuesta norteamericana (Plan White), de la cual emanaría el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Además, México fue uno de los primeros países en suscribir el artículo VIII del Convenio Constitutivo del FMI,

^{1/} K. Horsefield, "The International Monetary Fund, 1945-1965, Twenty Years of International Monetary Cooperation", Chronicle, FMI, vol. 1, Washington, 1969, págs. 7 y 8.

mediante el cual aceptaba plenamente no efectuar restricciones sobre los pagos corrientes ni realizar prácticas cambiarias discriminatorias. México estaba en posibilidad de adoptar un régimen de libre movimiento de capitales y de mantener un tipo de cambio, que según el sistema monetario internacional de Bretton Woods, era fijo. Así, la irrestricta libertad cambiaria y la defensa de una paridad fija pasaron a ser los dos pilares de la política económica mexicana, situación que subsiste, por mucho que a partir de la última devaluación (agosto de 1976) el peso haya quedado sujeto a un régimen de flotación.

El marco monetario y financiero acordado en Bretton Woods implicaba de hecho el predominio del dólar como moneda hegemónica, junto con el oro, vinculados mediante una paridad fija. Asimismo entrañaba el libre movimiento de capitales lo cual permitió a los Estados Unidos exportar capitales, con lo que se fortalecía, además, la demanda de los países receptores de productos estadounidenses y hacía viable la repatriación de utilidades por parte de los inversionistas foráneos.

Este predominio del área de influencia del dólar se complementó con la política financiera del Banco Mundial y la de otros bancos regionales y con el de acuerdos comerciales como el GATT creado en 1948, del cual México se ha abstenido de formar parte.

Con ello quedaban establecidas las relaciones económicas internacionales y se había dibujado una división internacional del trabajo que fijaba importantes condicionamientos a la estrategia de desarrollo de los países periféricos como los latinoamericanos. México, que fue avanzando en el campo de la industrialización, continuó con su proceso de

/sustitución

sustitución de importaciones, en el cual los capitales estadounidenses desempeñaron un papel cada vez más importante, reconociéndose éste como un rasgo fundamental del decenio de los años sesenta.

A partir de 1945 la economía internacional entró en una etapa de crecimiento sin precedentes, que se prolongó prácticamente hasta fines de la década de los sesenta, en la que los países del centro registraron un moderado crecimiento de sus índices de precios y el sistema monetario internacional funcionó con relativa fluidez. Es éste el rasgo fundamental del comportamiento de la economía internacional hasta fines de la década de los sesenta y, por las características propias de la economía mexicana y su relación con la estadounidense, el patrón al que también se unió México de lleno, a partir de 1958 dentro del estilo llamado de "desarrollo estabilizador",^{2/} el cual difirió del seguido por otros países del área, en especial los del "Cono Sur".

Esta era de crecimiento de la economía internacional con estabilidad de precios y con tipos de cambio fijos mostró signos de debilitamiento a fines de los años sesenta, como resultado de la acumulación del déficit comercial de los Estados Unidos, dado también el resurgimiento de las economías europea y japonesa. En el sistema monetario internacional se sucedieron los disturbios --la libra esterlina (1967), el marco alemán (1968), el franco francés (1969)-- que culminaron con el abandono de la convertibilidad del dólar en oro (1971), las devaluaciones del dólar (1971 y 1973)

^{2/} Se usa frecuentemente esta denominación para referirse a un período de la economía mexicana --el comprendido, en general, entre 1958 y 1970-- en el que se registró un elevado crecimiento económico con una virtual estabilidad interna de precios, un tipo de cambio fijo y una irrestricta libertad cambiaria.

y el abandono de los tipos de cambio fijos. Ello fue el resultado de profundos desequilibrios de la economía internacional que acentuado por la cuadruplicación del precio del petróleo (1973) condujeron a la crisis de 1974-1975, la más profunda desde la Gran Depresión.

Así, tal como se verá, si la relativa armonía de la economía internacional sirvió de marco favorable para hacer posible la etapa de "desarrollo estabilizador" en México, los disturbios de la década de los setenta significaron, en cambio, un obstáculo para lograr los objetivos de la estrategia alternativa de desarrollo --con mayor "vocación social"-- planteada por las autoridades que asumieron el poder en 1970. Los acontecimientos que se sucedieron en México: caída de la tasa de crecimiento, inflación, desequilibrio creciente del balance de pagos en cuenta corriente y finalmente abandono del tipo de cambio, llegaron a poner en tela de juicio la viabilidad de los cambios que se deseaban impulsar, así como de lo esencial del propio estilo de desarrollo predominante durante el período de posguerra.

El análisis anterior no deja duda acerca de la influencia de los acontecimientos externos en el curso de la economía mexicana y, más aún, en la viabilidad de determinadas políticas de cambio que el país se propuso impulsar, particularmente, al iniciarse el decenio de 1970.

Juzgado únicamente a través de la incidencia del comercio exterior en la economía o "grado de apertura externa" se distinguen durante todo el lapso de la posguerra tres períodos bien definidos.

El primero que siguió al conflicto armado, en el que las transacciones con el exterior se ampliaron drásticamente. Las restricciones de abastecimientos que caracterizaron aquel período bélico fueron superadas y México

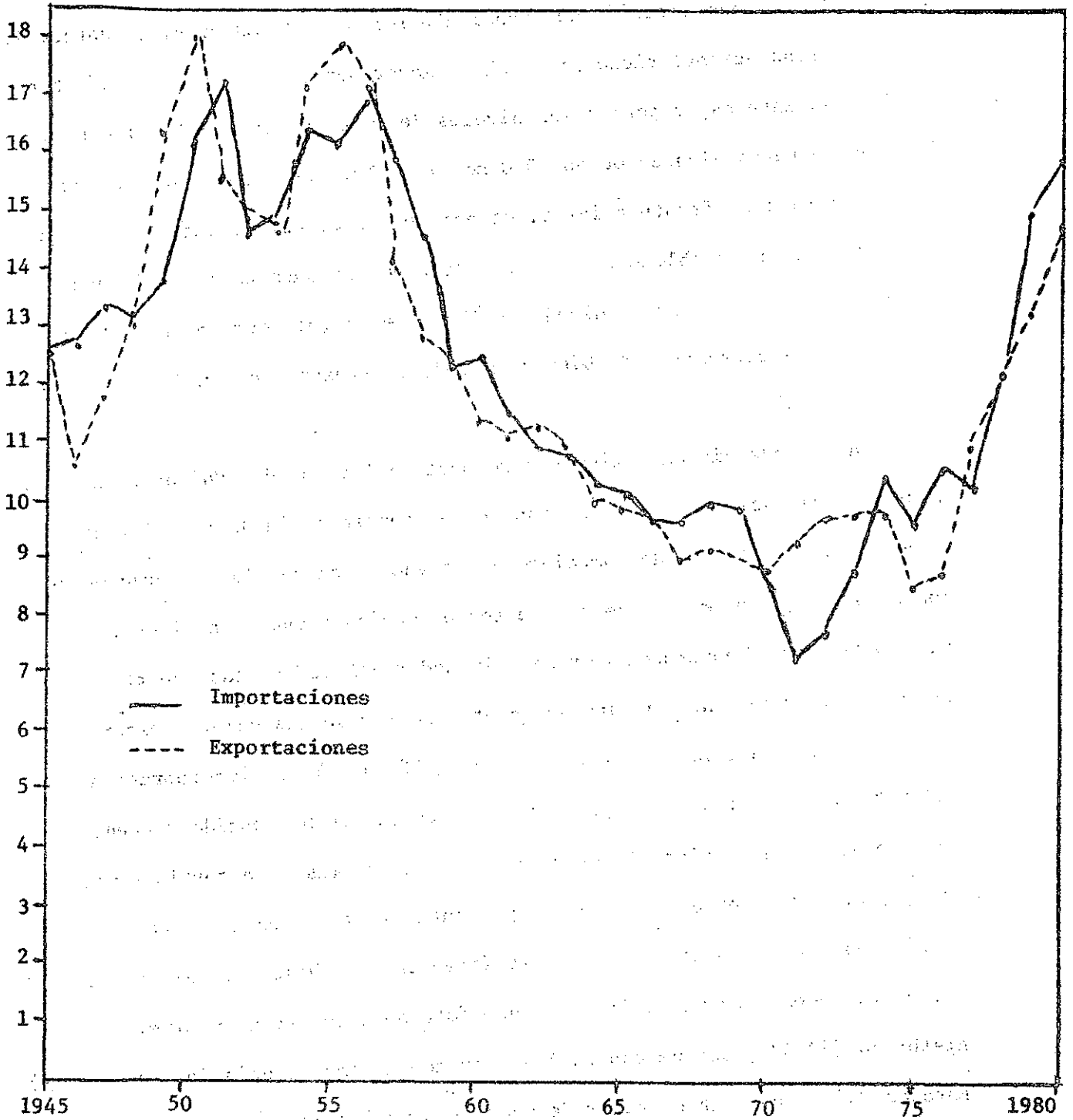
/participó

participó activamente en el auge del comercio mundial que caracterizó la fase de reconstrucción de los países industrializados --salvo la clara interrupción de esta tendencia por el conflicto de Corea, a comienzos de los años cincuenta--, se mantuvo hasta 1954. Así, la participación de las exportaciones en el producto interno bruto pasó de 12.5% en 1945 a casi 18% en 1954, cifra sin parangón en México durante todo el lapso de la posguerra. (Véase el gráfico 2.) A partir de entonces se desarrolló en el país un acentuado proceso de industrialización sustitutiva que, con impresionante regularidad fue reduciendo el grado de apertura externa de la economía durante tres lustros, hasta su punto mínimo, alcanzado en 1971. El coeficiente de importaciones de bienes y servicios, que había llegado a casi 17% en 1954, se había reducido a 11.5% en 1960, y siguió cayendo para llegar a menos de 7.5% en 1971, cifra también sin precedentes en todo el lapso analizado.

A partir de entonces un conjunto de factores entre los que destacan: el relativo agotamiento del modelo sustitutivo, la crisis en el sistema monetario internacional y de las economías capitalistas industrializadas al comienzo del período analizado y, más recientemente, la vertical ampliación de la capacidad adquisitiva externa de México --ligada a la incorporación masiva del petróleo a la pauta de exportaciones y, relacionado con ella, la ampliación de la disponibilidad y de la utilización de créditos externos-- hizo que fuera elevándose nuevamente el coeficiente hasta alcanzar 15% en 1980. Con ello se retornó al nivel de apertura externa de mediados de la década de los cincuenta pero, no obstante ello, la trama de la inserción externa del país era en

MEXICO: APERTURA EXTERNA DE LA ECONOMIA^{a/}

(Participación del comercio de bienes y servicios en el PIB)^{b/}



a/ Calculado sobre la base de valores corrientes.

b/ Excluido los servicios financieros.

1980 mucho más compleja, entre otras razones: porque en la actual etapa de desarrollo la incorporación de tecnología foránea es más crucial; porque la empresa transnacional tiene un papel de mayor ponderación en la estructura productiva interna, y porque los niveles de endeudamiento y del servicio de la deuda externa alcanzados en 1980 son más elevados. En cuanto al grado de vulnerabilidad frente a las fluctuaciones externas, el país había logrado diversificar apreciablemente la pauta de exportaciones hasta la irrupción del petróleo a fines de la década de los setenta (el petróleo significó el 62% de las exportaciones de bienes en 1980). (Véanse los cuadros 2 y 3 y el gráfico 3.)

La dependencia de México con respecto a los Estados Unidos como mercado de productos nacionales o como abastecedor continúa siendo muy elevada. Si se exceptúa el período inmediato de posguerra en que la ponderación de los Estados Unidos en el comercio exterior mexicano superaba el 80%. En general, aquel país ha absorbido alrededor del 60% de las exportaciones mexicanas y ha provisto una cuota similar de las compras externas de dicho país. (Véanse el cuadro 4 y el gráfico 4.) La incorporación del petróleo como principal producto de exportación ha tendido a acentuar la dependencia de México, la participación de las mismas absorbidas por el mercado norteamericano llegó a representar el 71.5% en 1979, año a partir del cual la política de diversificación geográfica de las ventas petroleras puesta en vigencia, hizo que ésta se redujera a su nivel histórico (63.3%), aunque continuó aumentando la importancia de los Estados Unidos como abastecedor de productos mexicanos.

Cuadro 2

MEXICO: EXPORTACIONES DE BIENES (INCLUYE REVALUACION)

(Millones de dólares)

| | 1945 | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|---------------------------|
| Total | <u>291.1</u> | <u>559.8</u> | <u>760.7</u> | <u>764.3</u> | <u>1 119.7</u> | <u>1 311.2</u> | <u>2 993.1</u> | <u>15 307.5</u> |
| Petróleo crudo ^{a/} | 1.9 | 22.8 | 10.1 | 13.1 | 29.9 | 30.5 | 437.7 | 9 429.6 |
| Principales productos agropecuarios | <u>55.6</u> | <u>218.6</u> | <u>402.0</u> | <u>335.7</u> | <u>430.9</u> | <u>501.5</u> | <u>702.9</u> | <u>1 661.8</u> |
| Algodón en rama | 9.1 | 138.8 | 250.5 | 157.9 | 212.1 | 123.7 | 173.1 | 320.9 |
| Café crudo | 12.1 | 44.7 | 104.4 | 71.7 | 73.1 | 86.1 | 185.0 | 415.2 |
| Tomate | 15.3 | 9.2 | 6.7 | 25.5 | 35.1 | 107.7 | 122.9 | 185.4 |
| Legumbres y hortalizas frescas | 2.0 | 1.4 | 0.6 | 2.3 | 5.5 | 12.5 | 18.0 | 172.4 |
| Frutas frescas | 5.7 | 6.1 | 4.4 | 11.0 | 24.3 | 29.3 | 37.7 | 108.7 |
| Ganado vacuno ^{b/} | 8.3 | - | 16.3 | 33.2 | 38.1 | 79.2 | 28.8 | 76.7 |
| Camarón fresco o congelado | 3.1 | 18.4 | 19.1 | 34.1 | 42.7 | 63.0 | 137.4 | 382.5 |
| Principales productos mineros y metálicos | <u>59.7</u> | <u>152.1</u> | <u>187.9</u> | <u>149.7</u> | <u>165.5</u> | <u>171.0</u> | <u>415.0</u> | <u>554.0^{g/}</u> |
| Azufre | 0.1 | ... | 5.1 | 28.2 | 33.6 | 16.4 | 44.8 | 107.5 |
| Espato fluor | 0.4 | 0.4 | 3.1 | 7.2 | 17.5 | 23.8 | 54.5 | 68.6 |
| Sal común | ... | ... | ... | 0.7 | 4.3 | 9.8 | 18.6 | 51.0 |
| Zinc ^{c/} | 16.1 | 25.4 | 24.4 | 29.7 | 42.9 | 57.4 | 93.6 | 107.5 |
| Plomo ^{d/} | 23.2 | 68.8 | 57.5 | 33.7 | 28.1 | 26.1 | 46.1 | 63.2 |
| Cobre ^{e/} | 12.0 | 26.8 | 67.9 | 25.7 | 8.2 | 8.3 | 25.3 | 156.2 |
| Plata ^{f/} | 7.9 | 30.7 | 29.9 | 24.5 | 30.9 | 29.2 | 132.1 | ... |

/(Continúa)

Cuadro 2 (Conclusión)

| | 1945 | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|
| Principales manufacturas | <u>1.1</u> | <u>2.7</u> | <u>1.8</u> | <u>8.4</u> | <u>15.8</u> | <u>124.1</u> | <u>248.9</u> | <u>900.3</u> |
| Maquinaria y equipos mecánicos y eléctricos | 0.9 | 2.0 | 1.5 | 5.4 | 14.4 | 97.1 | 183.0 | 486.3 |
| Automóviles y camiones | ... | 0.6 | ... | ... | 0.1 | 0.1 | 8.7 | 128.6 |
| Autopartes | 0.2 | 0.1 | 0.3 | 3.0 | 1.3 | 26.9 | 57.2 | 285.4 |
| Los demás no clasificados | <u>172.8</u> | <u>163.6</u> | <u>186.9</u> | <u>257.4</u> | <u>477.6</u> | <u>484.1</u> | <u>1 188.6</u> | <u>2 761.8</u> |

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior y revaluaciones del Banco de México, S.A.

a/ Incluye petróleo combustible.

b/ Excluye toros de lidia.

c/ Incluye minerales, concentrados, en barras impuras y afinado.

d/ Incluye minerales, concentrados, en barras impuras, afinado y antimonial.

e/ Incluye minerales, concentrados, en barras impuras, afinado y electrolítico.

f/ Incluye minerales, concentrados, en barras impuras, laminado y afinado.

g/ Excluye plata.

Cuadro 3

MEXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES

(Porcentajes)

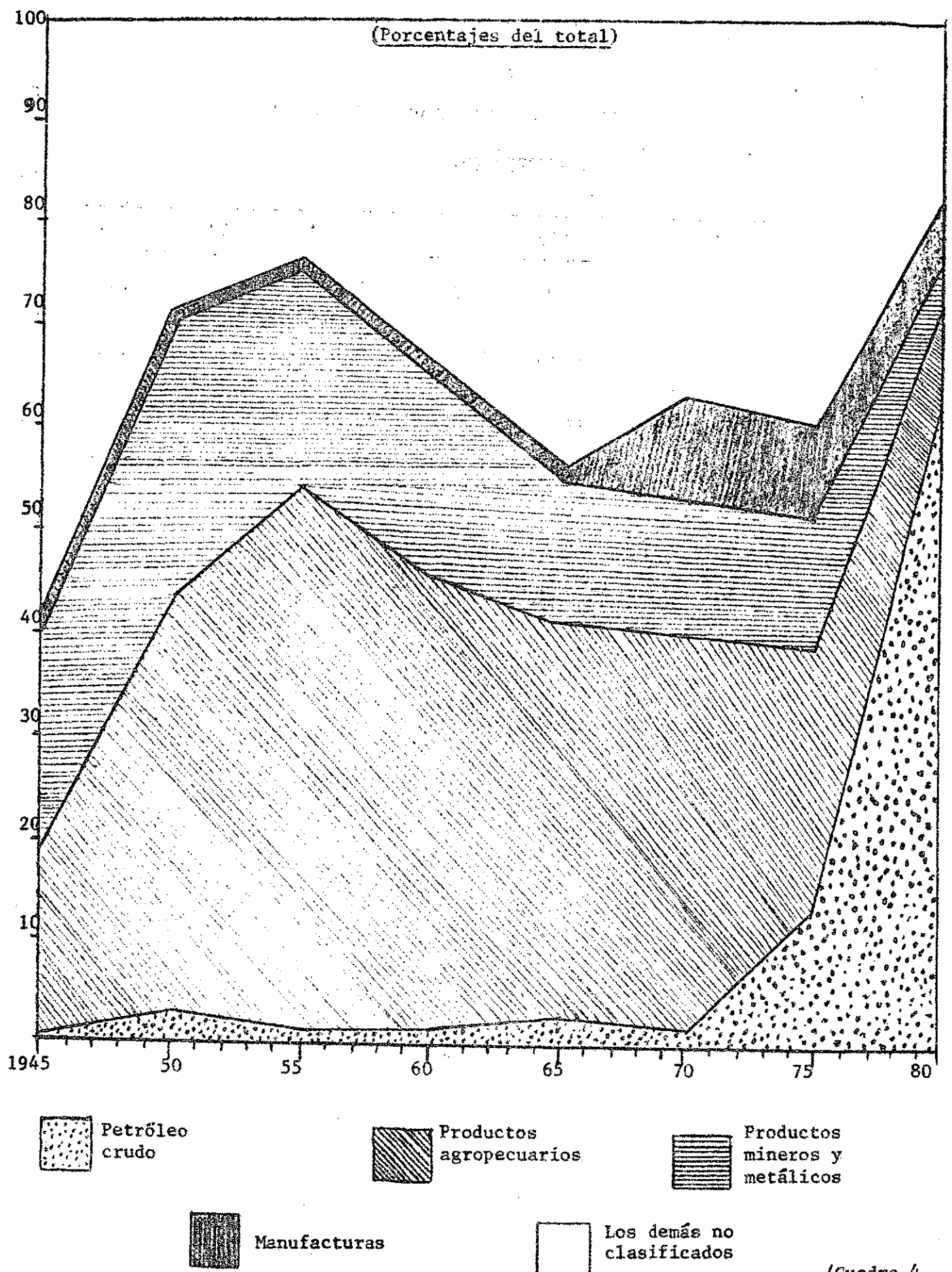
| Producto | 1945 | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------|
| Petróleo crudo ^{a/} | 0.07 | 4.12 | 1.28 | 1.72 | 2.67 | 2.33 | 14.62 | 61.60 |
| Productos agropecuarios | 19.42 | 39.35 | 50.97 | 43.92 | 38.48 | 38.25 | 23.43 | 10.86 |
| Productos mineros y metálicos | 20.53 | 27.17 | 23.82 | 19.59 | 14.78 | 13.04 | 13.87 | 3.62 ^{b/} |
| Manufacturas | 0.04 | 0.05 | 0.23 | 1.09 | 1.41 | 9.46 | 8.32 | 5.88 |
| Los demás no clasificados | 59.94 | 29.31 | 23.70 | 33.68 | 42.66 | 36.92 | 39.71 | 18.04 |

Fuente: Anuarios de Comercio Exterior, revaluaciones del Banco de México, S.A., y cuadro 5.

a/ Incluye petróleo combustible.

b/ Excluye plata.

MEXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Cuadro 4

MEXICO: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES, TOTAL Y CON
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA a/

| Año | Exportaciones fob ^{b/} | | | Importaciones cif ^{c/} | | |
|------|---------------------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| | Millones de pesos | Participación Estados Unidos | Participación Estados Unidos | Millones de pesos | Participación Estados Unidos | Participación Estados Unidos |
| | Total | | | A Estados Unidos | | |
| 1945 | 1 375 | 1 212 | 83.1 | 1 681 | 1 396 | 83.0 |
| 1946 | 1 604 | 1 480 | 92.3 | 2 744 | 2 307 | 84.1 |
| 1947 | 2 040 | 1 827 | 89.6 | 3 363 | 3 009 | 89.5 |
| 1948 | 2 733 | 2 070 | 75.7 | 3 123 | 2 730 | 87.4 |
| 1949 | 3 525 | 3 008 | 85.3 | 3 804 | 3 344 | 87.9 |
| 1950 | 4 573 | 4 233 | 92.6 | 4 807 | 4 118 | 85.7 |
| 1951 | 5 310 | 4 260 | 80.2 | 7 111 | 5 851 | 82.3 |
| 1952 | 5 566 | 4 627 | 83.1 | 6 984 | 5 882 | 84.2 |
| 1953 | 4 989 | 3 769 | 75.5 | 7 016 | 5 834 | 83.2 |
| 1954 | 6 936 | 5 041 | 72.7 | 8 926 | 7 183 | 80.5 |
| 1955 | 9 484 | 7 020 | 74.0 | 11 046 | 8 762 | 79.3 |
| 1956 | 10 671 | 7 746 | 72.6 | 13 395 | 10 491 | 78.3 |
| 1957 | 8 729 | 6 702 | 76.8 | 14 439 | 11 121 | 77.0 |
| 1958 | 8 846 | 6 806 | 76.9 | 14 108 | 10 862 | 77.0 |
| 1959 | 9 007 | 6 538 | 72.6 | 12 583 | 9 174 | 72.9 |
| 1960 | 9 247 | 6 658 | 72.0 | 14 831 | 10 689 | 72.1 |
| 1961 | 9 997 | 7 319 | 73.2 | 14 233 | 9 938 | 69.8 |
| 1962 | 11 029 | 7 878 | 71.4 | 14 288 | 9 750 | 68.2 |
| 1963 | 11 504 | 8 266 | 71.8 | 15 496 | 10 614 | 68.5 |
| 1964 | 12 492 | 8 408 | 67.3 | 18 662 | 12 779 | 68.5 |
| 1965 | 13 610 | 8 525 | 62.6 | 19 495 | 12 811 | 65.7 |
| 1966 | 14 534 | 9 083 | 62.5 | 20 064 | 12 802 | 63.8 |
| 1967 | 13 798 | 8 684 | 62.9 | 21 853 | 13 742 | 62.9 |
| 1968 | 14 759 | 10 066 | 68.2 | 24 501 | 15 435 | 63.0 |
| 1969 | 17 312 | 11 526 | 66.6 | 25 975 | 16 213 | 62.4 |
| 1970 | 16 025 | 11 204 | 69.9 | 28 994 | 17 828 | 61.5 |
| 1971 | 17 070 | 11 658 | 68.3 | 28 130 | 16 530 | 58.8 |
| 1972 | 20 926 | 14 220 | 68.0 | 33 981 | 19 473 | 57.3 |
| 1973 | 25 881 | 16 332 | 63.1 | 47 668 | 28 464 | 59.7 |
| 1974 | 35 625 | 20 844 | 58.5 | 75 709 | 47 234 | 62.4 |
| 1975 | 35 763 | 22 129 | 61.9 | 82 131 | 51 611 | 62.8 |
| 1976 | 51 905 | 32 557 | 62.7 | 90 900 | 56 934 | 62.6 |
| 1977 | 94 452 | 63 747 | 67.5 | 126 352 | 79 764 | 63.1 |
| 1978 | 141 284 | 100 230 | 70.9 | 185 060 | 114 144 | 61.7 |
| 1979 | 200 621 | 142 554 | 71.1 | 285 091 | 179 795 | 63.1 |
| 1980 | 355 993 | 225 307 | 63.3 | 453 889 | 298 004 | 65.6 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de los Anuarios de Comercio Exterior y revaluaciones del Banco de México, S.A.

a/ Excluye plata.

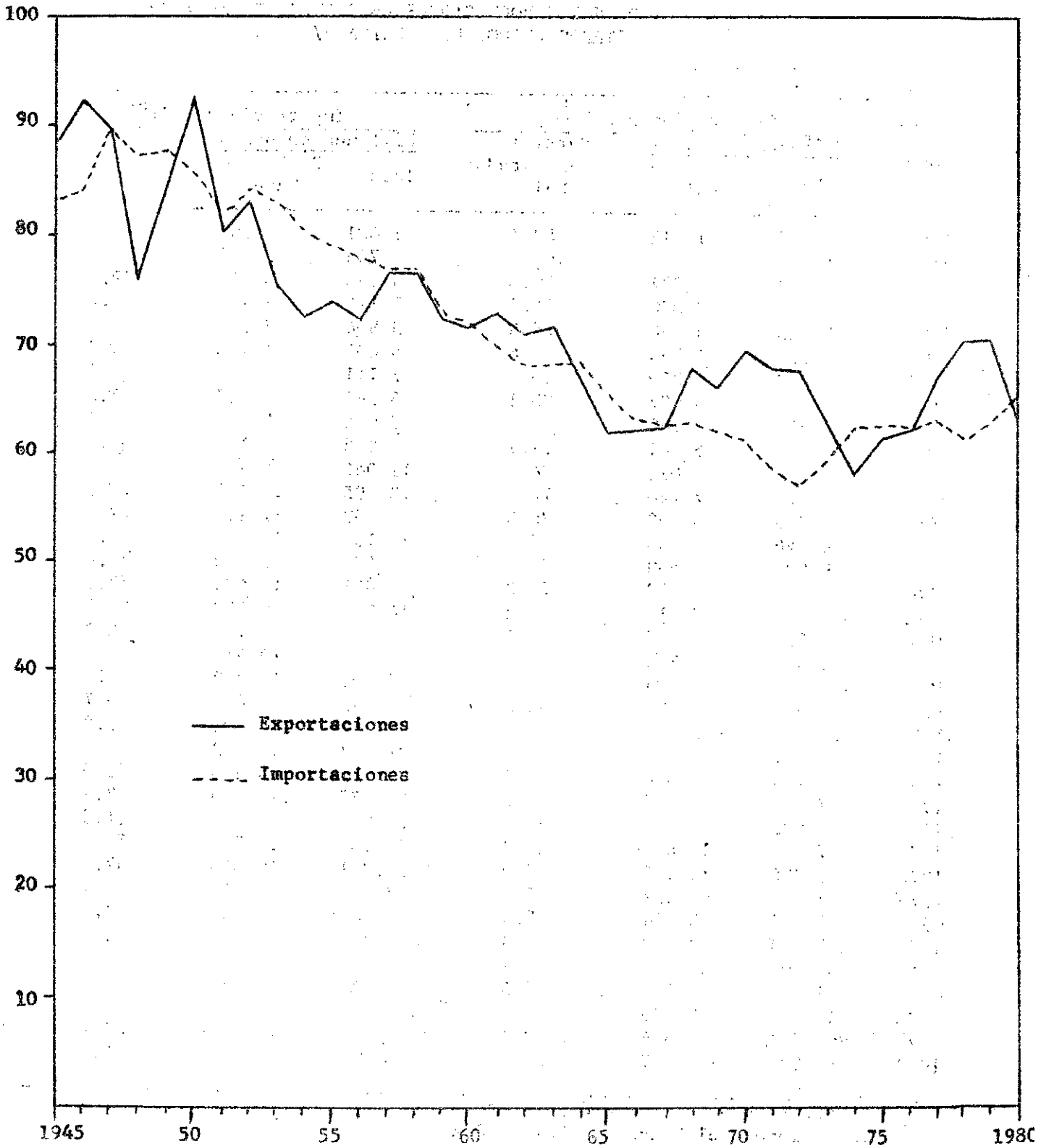
b/ Incluye revaluaciones. De 1970 a 1980 excluye las exportaciones de las empresas maquiladoras.

c/ Incluye perímetros libres. De 1970 a 1980 excluye las importaciones de las empresas maquiladoras.

Gráfico 4

MEXICO: PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, CON RELACION AL TOTAL

(Porcentajes)



III. FACTORES INTERNOS

A. Elementos condicionantes del estilo de desarrollo

El acelerado ritmo de crecimiento económico que experimentó México desde la posguerra —que oscila entre 6% y 7% anual— y que, superada la crisis, persiste hasta comienzos del decenio de los ochenta, es el resultado de una serie de condicionantes económicas, políticas y sociales de origen tanto interno como externo que confluyeron en un momento histórico determinado y que actuaron sobre las características heredadas del pasado.

Dentro de los rasgos intrínsecos de México destaca su vasto territorio de cerca de dos millones de kilómetros cuadrados, el tercero en América Latina, y una población predominantemente joven que crece aceleradamente a una de las tasas más altas del mundo (3.2% anual en promedio), pero se comienza a reducir desde mediados de la década de los setenta (véase el cuadro 5): de 23 millones de habitantes con que se contaba en 1945 se pasó a más de 67 millones en 1980. Otra circunstancia determinante en su patrón de desarrollo es el hecho, ya mencionado, de compartir el país una larga frontera (3 200 km) con la principal potencia económica del mundo.

En cuanto a los rasgos de índole histórica e institucional destacan los inherentes al hecho de haberse efectuado una Revolución, pionera en América Latina, que trajo consigo una reforma agraria y posteriormente la nacionalización de un recurso tan importante como el petróleo. Asimismo, fue fundamental la circunstancia, que derivó también del proceso revolucionario, de haberse contado a lo largo de un período de 50 años hasta la actualidad con una notable estabilidad política e institucional.

Cuadro 5

MEXICO: POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL

| Año | Total | Urbana ^{a/} | Rural |
|--|--------|----------------------|--------|
| <u>Miles de habitantes</u> | | | |
| 1945 | 22 504 | 8 720 | 13 784 |
| 1958 | 32 925 | 16 109 | 16 816 |
| 1970 | 48 930 | 28 722 | 20 208 |
| 1976 | 60 102 | 38 105 | 21 997 |
| 1980 ^{b/} | 67 559 | ... | ... |
| <u>Estructura porcentual</u> | | | |
| 1945 | 100.0 | 38.8 | 61.1 |
| 1958 | 100.0 | 48.9 | 50.6 |
| 1970 | 100.0 | 58.7 | 41.3 |
| 1976 | 100.0 | 63.4 | 36.6 |
| 1980 ^{b/} | 100.0 | ... | ... |
| <u>Tasa media anual de crecimiento</u> | | | |
| 1945-1958 | 3.0 | 4.8 | 1.5 |
| 1959-1970 | 3.4 | 4.9 | 1.5 |
| 1971-1976 | 3.5 | 4.8 | 1.5 |
| 1977-1980 | 3.0 | ... | ... |

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Consejo Nacional de Población. (Cifras censales.)

a/ Localidades con una población de 2 500 y más habitantes.

b/ Cifras preliminares.

B. La acción del Estado y factores de tipo político

Una vez terminada la contienda armada de la Revolución se fueron generando las instituciones que servirían de base para el desarrollo ulterior de la economía y para su industrialización. Así, se persiguió restituir la confianza del sector privado asociándole en la creación del sistema bancario: por ejemplo, el Banco de México, fundado en 1925, se constituyó en forma de sociedad anónima, con 51% de participación estatal; unos años después se creó la Nacional Financiera en la misma forma, cuyo funcionamiento estuvo vinculado en sus primeros años con la reforma agraria y posteriormente ha tenido un papel determinante en la industrialización del país.

A partir de la posguerra el gobierno ha orientado su acción, en buena medida, a la creación de un clima favorable a la inversión privada al haber impulsado, quizás más tempranamente que en otros países de la región, el desarrollo de una infraestructura energética y caminera que ha conseguido, además, un alto grado de integración geográfica de la economía y de la población. Asimismo, su acción se ha ampliado persistentemente en el área del suministro de bienes y servicios a precios subsidiados, tanto para promover el desarrollo de los sectores productivos como para proteger el ingreso de los sectores populares.

Las áreas de competencia reservadas al Estado por la propia Constitución se refieren básicamente a los recursos del subsuelo --una vez que fueron nacionalizados--, a la generación de energía eléctrica y a la petroquímica básica. Gradualmente, a medida que el grado de desarrollo alcanzado por la economía fue más elevado o, según los requerimientos,

/el Estado

el Estado ha ampliado su margen de intervención (tal es el caso del papel protagónico que ha asumido éste recientemente en la producción de fertilizantes). Sin embargo, paralelamente, el sector público ha transferido recursos al sector privado de la economía mediante una serie de exenciones y estímulos fiscales y la existencia de una carga tributaria que si bien ha aumentado, puede considerarse moderada, así como también mediante todo un sistema de subsidios acordados a través de los organismos y empresas paraestatales. Las exenciones contempladas en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias a las reinversiones de utilidades, la protección arancelaria frente a la competencia externa, los bajos gravámenes a las ganancias, el suministro de energéticos baratos, la dotación de infraestructura y servicios, el subsidio en el precio de los alimentos populares, constituyen algunos de los elementos que incentivaron el desarrollo del sector privado en el sector secundario y más recientemente, el del sector de intermediación financiera. A ello debe añadirse el esfuerzo desplegado por el Estado en materia de política económica con el fin de garantizar a la inversión extranjera la libertad y estabilidad cambiarias suficientes para la repatriación de utilidades y en general el clima de confianza al que se ha hecho referencia antes.

A lo largo de las últimas décadas, pues, la participación del Estado en la vida económica ha seguido un movimiento pendular, aunque siempre con tendencia ascendente, y el debate creado en torno a este tema ha sido frecuentemente más aparente que real. Con todo, ha correspondido al Estado arbitrar las diferencias de intereses que se han suscitado entre los más importantes grupos empresariales, así como entre éstos y los inversionistas extranjeros.

/En síntesis

En síntesis, el peso relativo del sector público en la economía mexicana ha aumentado incensantemente desde la posguerra, ya se mida éste desde el lado de la carga tributaria o por el lado del gasto,^{1/} por lo que ha jugado un papel determinante en el estilo de desarrollo del país. Uno de los aspectos de mayor originalidad en el caso mexicano es precisamente la presencia de un sector público que, a partir de la Revolución, y con ligeros altibajos, ha venido asumiendo crecientes responsabilidades. Ello no ha ocurrido en detrimento del crecimiento del sector privado, tanto nacional como extranjero, que también han tenido avances cuantitativos y cualitativos de importancia. Por el contrario, el estilo de desarrollo adoptado desde la Segunda Guerra Mundial ha conducido a un desarrollo acentuado de la economía de mercado, a una mayor concentración del capital e incluso a un creciente control, por parte de las empresas transnacionales de ramas estratégicas como la alimentaria y la farmacéutica.

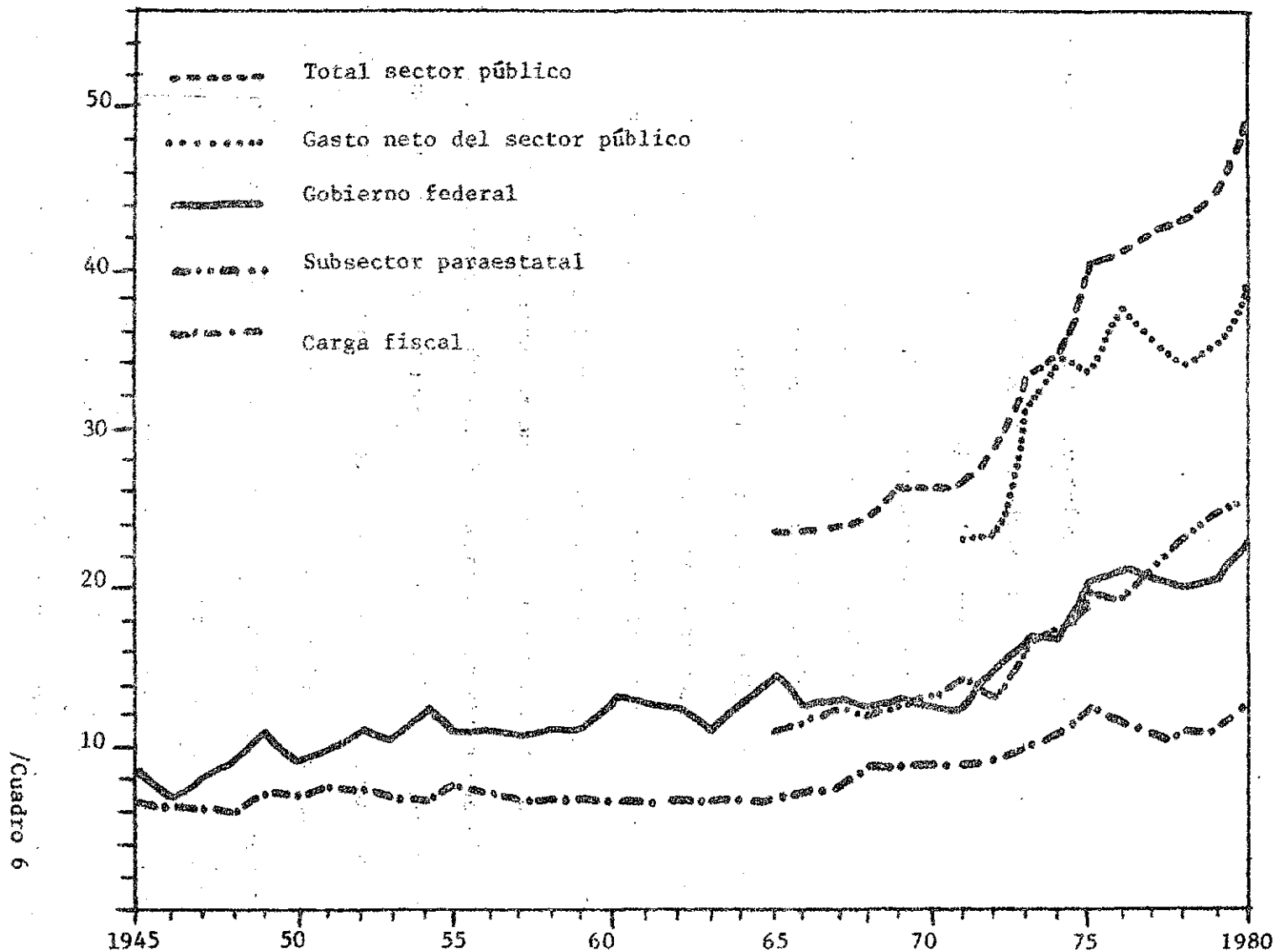
La explicación de esta convivencia relativamente armoniosa que ha existido en el largo plazo entre los sectores público y privado --ambos pujantes y ampliando incesantemente su radio de maniobra-- sólo es dable en un ambiente de acentuado dinamismo económico. Parece reflejar, además, un enfoque pragmático (sin metas preconcebidas) en cuanto a la intervención estatal, pero estaría indicando también --por la relativa aceptación de este hecho por parte del sector empresarial-- una cierta articulación de propósitos o de políticas entre los medios empresariales y los artifices de la política económica.

^{1/} La primera se elevó de 6% a 14% entre 1945 y 1980, en tanto que la participación del gasto del Gobierno Federal dentro del producto interno bruto lo hizo de 8% a 22.4% en igual lapso. Si se mide ésta para todo el sector público la misma llegó a 45% en 1980 cuando 15 años antes era de 26%. (Véanse el gráfico 5 y el cuadro 6.)

Gráfico 5

MEXICO: GASTO PUBLICO Y CARGA FISCAL

(Porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

/Cuadro 6

Cuadro 6

MEXICO: GASTO PUBLICO Y CARGA FISCAL

(Porcentajes del producto interno bruto)

| Año | Gasto bruto del sector público consolidado | | | Gasto neto del sector público <u>c/</u> | Carga fiscal <u>d/</u> |
|----------------|--|----------------------------|-----------------------|---|------------------------|
| | Total <u>a/</u> | Gobierno federal <u>b/</u> | Subsector paraestatal | | |
| 1945 | | 8.4 | | | 6.3 |
| 1946 | | 6.9 | | | 6.2 |
| 1947 | | 8.0 | | | 6.1 |
| 1948 | | 8.9 | | | 6.0 |
| 1949 | | 10.9 | | | 7.2 |
| 1950 | | 9.3 | | | 7.3 |
| 1951 | | 9.9 | | | 7.7 |
| 1952 | | 11.5 | | | 7.7 |
| 1953 | | 10.2 | | | 7.0 |
| 1954 | | 12.2 | | | 6.9 |
| 1955 | | 10.9 | | | 7.9 |
| 1956 | | 10.9 | | | 7.7 |
| 1957 | | 10.6 | | | 6.6 |
| 1958 | | 11.1 | | | 6.8 |
| 1959 | | 11.1 | | | 6.8 |
| 1960 | | 13.8 | | | 6.7 |
| 1961 | | 12.8 | | | 6.5 |
| 1962 | | 12.2 | | | 6.8 |
| 1963 | | 10.9 | | | 6.6 |
| 1964 | | 12.8 | | | 6.8 |
| 1965 | 25.4 | 15.0 | 10.4 | | 6.7 |
| 1966 | 23.6 | 12.3 | 11.3 | | 7.3 |
| 1967 | 25.9 | 13.7 | 12.2 | | 7.9 |
| 1968 | 24.6 | 12.6 | 12.0 | | 8.4 |
| 1969 | 26.1 | 13.3 | 12.8 | | 8.5 |
| 1970 | 26.1 | 12.6 | 13.5 | | 8.3 |
| 1971 | 26.6 | 12.2 | 14.4 | 23.0 | 8.8 |
| 1972 | 28.3 | 14.8 | 13.7 | 25.4 | 9.3 |
| 1973 | 33.1 | 16.6 | 16.5 | 29.5 | 10.0 |
| 1974 | 34.1 | 16.7 | 17.4 | 31.0 | 10.9 |
| 1975 | 40.1 | 20.1 | 20.0 | 35.7 | 12.0 |
| 1976 | 41.1 | 21.7 | 19.4 | 37.4 | 11.9 |
| 1977 | 42.3 | 20.5 | 21.8 | 35.4 | 10.4 |
| 1978 | 43.1 | 20.0 | 23.1 | 34.0 | 11.0 |
| 1979 <u>e/</u> | 45.0 | 20.6 | 24.4 | 35.4 | 11.4 |
| 1980 <u>e/</u> | 48.8 | 23.3 | 25.5 | 38.7 | 13.2 |

Fuentes: Para el gasto bruto y la carga fiscal, SPP, Anuarios Estadísticos, y para el gasto neto, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

a/ Incluye la amortización del pasivo; b/ Incluye, como gasto corriente, las transferencias acordadas al subsector paraestatal; c/ Excluye los desembolsos por concepto de amortización de la deuda pública; d/ Ingresos tributarios/PIB, y e/ Cifras preliminares.

Otro elemento característico del funcionamiento de la economía mexicana en el largo plazo es la afiliación de las organizaciones sindicales al partido oficial. Las excepciones a esta regla han sido contadas y de vida efímera, aunque no por ello carentes de significación. Tomando como punto de partida la política de masas inherente a un gobierno posrevolucionario, al proponerse la formación de un Estado con amplia base social, el presidente Cárdenas (1934-1940) optó por "convertir no a la clase (trabajadora), sino a la organización (sindical) en socia en el poder".^{2/} En esta forma se originó un tipo de Estado en el que las grandes centrales oficiales --la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC)-- reunieron bajo su control a los distintos sindicatos y agrupaciones, dentro del llamado "movimiento organizado" del Partido Revolucionario Institucional (PRI), desalentando, así, cualquier intento de surgimiento de un sindicalismo independiente. Este factor ha sido determinante en el acontecer socio-económico de México después de la Segunda Guerra Mundial en que el proceso de industrialización tomó un verdadero impulso.

C. Modalidades de la industrialización y su relación con la estructura del reparto

Partiendo de una estructura económica predominantemente agrícola y minera, México inició, después de la gran depresión de 1929, su primera etapa de sustitución de importaciones que entró en su fase plena después de la Segunda Guerra Mundial. La industrialización se constituyó en el pivote

2/ Véase Arnaldo Córdova, La política de masas y el futuro de la izquierda en México, Serie Popular Era, México 1979, pág. 32.

alrededor del cual giró el desarrollo del país en las tres últimas décadas. De hecho buena parte de este proceso fue posible gracias a la inversión en este sector de los excedentes transferidos desde el campo; a los incentivos de diversa índole provistos por el sector público; así como el fortalecimiento de la demanda de productos manufacturados derivada del aumento sostenido del ingreso durante un lapso tan dilatado.

La urbanización acelerada que trajo aparejado el desarrollo industrial --la proporción de la población urbana en el total pasó de 38.8% a 63.4% entre 1945 y 1976, véase de nuevo el cuadro 5--, así como la continua ampliación del radio de acción del sector público y del personal ligado a él, implicó, en efecto, el crecimiento acentuado de una clase media que contribuyó a ensanchar la magnitud del mercado interno de manufacturas. Junto con el fortalecimiento de los sectores empresariales nacionales, que acompañó a este proceso, la inversión extranjera directa fue acudiendo en medida creciente y, en ciertas ramas, al desplazar al inversionista local, se hizo preponderante.

El proceso de industrialización --al servicio de un mercado asociado a una estructura distributiva concentrada-- orientó su dinámica, en buena medida, hacia pautas de consumo imitativo del de sociedades económicamente más avanzadas y, no obstante la creciente incorporación de nuevas capas de la población al mercado, fue dejando al margen, entre otros, a un amplio sector rural vinculado a la producción temporalera, y a la población campesina desplazada hacia las ciudades, que no logró acceder a actividades de productividad creciente, en virtud del carácter circunscrito de las mismas. Cabe tener presente que este modelo se

proyectó sobre la estructura por demás inequitativa de distribución del ingreso que prevalecía antes de la Revolución, sin lograr modificarla en forma perceptible. Mientras tanto, los sectores del empresariado industrial, que gozaban de una amplia protección, incrementaban su excedente económico y el sector financiero efectuaba una gran acumulación. Los asalariados también recibieron de la dinámica del desarrollo un efecto positivo que les permitió mejorar sus niveles absolutos y reales de remuneración durante los últimos quince años a un ritmo superior que el del crecimiento del producto interno medio por habitante (véanse el gráfico 6 y el cuadro 7) salvo en el período 1976-1980 en el que se revierte la tendencia, registrándose una pérdida de su posición relativa en la estructura del reparto, aunque de menor cuantía en el sector rural que en el urbano. Con todo, si el cálculo se realiza para todo el período de posguerra (1946-1980), mientras el producto interno bruto por habitante se expandió a una tasa media anual de 3%, los salarios medios urbanos lo hicieron a razón de 3.6% y los rurales, de 4.1%.^{3/}

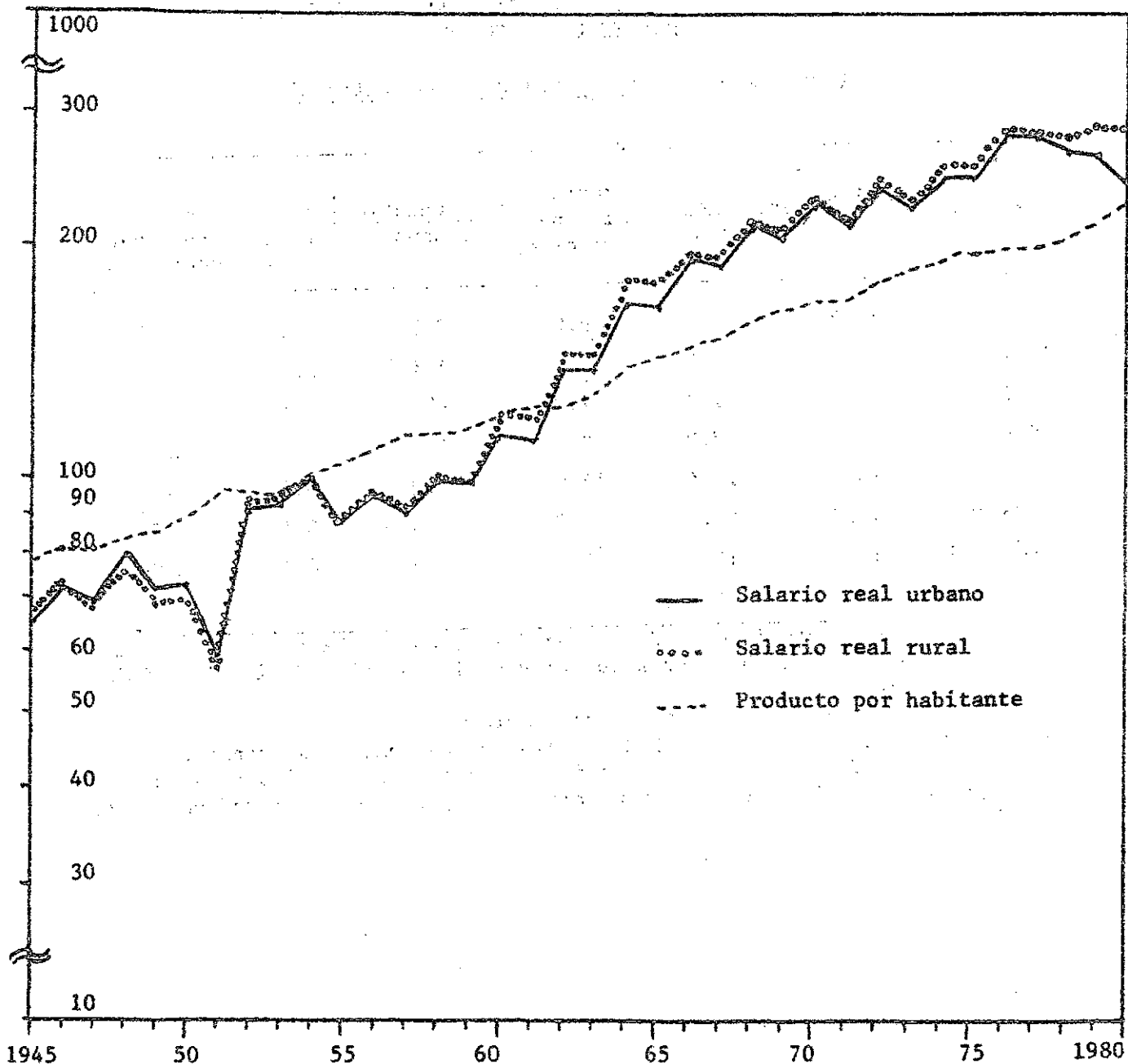
La concentración del ingreso ha orientado el proceso de desarrollo industrial generando, por la propia debilidad del marco productivo inicial, una total preeminencia de la demanda sobre la oferta. Mientras aquella se caracterizaba por una amplia diversificación y modernidad en los artículos solicitados, no llegó a traducirse en un desarrollo coincidente del aparato productivo, que mostraba un rezago apreciable en sus niveles de productividad y en su grado de integración, por mucho que su

^{3/} La fuente para los salarios mínimos fue Cuaderno Mensual de Información Económica, Banco de México, abril de 1981, y para el producto interno bruto, CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Gráfico 6

MEXICO: SALARIOS REALES Y PRODUCTO POR HABITANTE

Indice 1954 = 100



Cuadro 7

MEXICO: EVOLUCION DE LOS SALARIOS NOMINALES Y REALES
DURANTE LA POSGUERRA

(Variaciones medias anuales en porcentajes)

| Período | Salario nominal ^{a/} | | Precios al con- sumidor ^{b/} | Salario real | | Producto interno bruto por habitante |
|-----------|-------------------------------|-------|---|--------------|-------|---|
| | Urbano | Rural | | Urbano | Rural | |
| 1946-1952 | 13.7 | 14.2 | 9.8 | 3.7 | 4.1 | 2.7 |
| 1952-1958 | 7.2 | 6.9 | 5.6 | 1.4 | 1.2 | 3.2 |
| 1958-1964 | 12.0 | 11.9 | 2.3 | 9.4 | 9.4 | 3.3 |
| 1964-1970 | 7.7 | 7.9 | 2.7 | 4.9 | 4.9 | 3.3 |
| 1970-1976 | 16.4 | 16.4 | 12.6 | 3.3 | 3.4 | 2.6 |
| 1976-1980 | 19.0 | 23.2 | 22.7 | -3.0 | 0.4 | 3.2 |
| 1946-1980 | 12.2 | 12.7 | 8.3 | 3.6 | 4.1 | 3.0 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco de México, de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

a/ Se refiere al promedio aritmético simple.

b/ En rigor el índice nacional de precios al consumidor se considera a partir de 1968, año en que se inició su cálculo; para los años anteriores, se tomó el índice de precios al mayoreo de la ciudad de México.

estructura respondiera bastante a la composición de la demanda de bienes finales dada por el perfil distributivo. En efecto, al haberse iniciado la industrialización por la etapa final del proceso productivo (bienes de consumo) y al haberse orientado la producción inicialmente al ensamble, y luego a la elaboración de bienes de consumo duraderos para un mercado de cúpula, transitó éste, durante las últimas cuatro décadas, por una senda estrecha que limitó sus posibilidades de expansión.^{4/}

Por la misma razón --atraso relativo en el desarrollo de ciertas ramas industriales-- el modelo de industrialización seguido, aunado al hecho de que la exportación de manufacturas era viable no constituía un objetivo destacado de la acción estatal de promoción, conllevaba a largo plazo a una tendencia al deterioro del balance comercial y del saldo en cuenta corriente de las transacciones externas del país. Esta evolución hizo crisis a mediados de los años setenta debido a las repercusiones internas de la situación de estancamiento e inflación de las principales economías industrializadas y por la creciente fuga de capitales mexicanos que se dio durante esos años. El estancamiento de la producción agrícola y el rezago en la producción petrolera contribuyeron también a ampliar la brecha externa del país, acentuada por la evolución que había seguido la cuenta de servicios. Así, el comportamiento del sector externo se erigió como el principal obstáculo para la recuperación del ritmo de crecimiento alcanzado en la década de los sesenta.

Dentro de este panorama complejo, la dinámica del crecimiento condujo sin duda a mejoras importantes y efectivas en muchas de las variables

^{4/} Véase al respecto, Rolando Cordera y Carlos Tello, México, la disputa por la nación, Siglo XXI, 1981.

sociales. Sin embargo, la aceleración del crecimiento demográfico, el explosivo crecimiento urbano, las transformaciones ocurridas al interior del agro y la índole del proceso de industrialización determinaron, entre otros factores, que una masa creciente de la población --no afecta a ningún tipo de protección institucionalizada de sus ingresos-- permaneciera en actividades de muy baja productividad tanto urbanas como rurales. Y, salvo un engrosamiento del peso relativo de los estratos intermedios ligados al crecimiento manufacturero, al de las actividades comerciales y financieras y al del sector público, parecen no haberse modificado de una manera significativa las desigualdades fundamentales que caracterizaron a la sociedad mexicana en el período prerrevolucionario. Por otra parte, las características de su inserción en la economía mundial --y las pautas de consumo interno que de ella se derivan-- imprimieron una orientación del aparato productivo que no favoreció la producción masiva que una sociedad más igualitaria habría demandado.

IV. EL CURSO DE LA POLITICA ECONOMICA EN EL PERIODO 1945-1970

A. Objetivos globales y política cambiaria

Podría afirmarse que durante los 25 años inmediatos de posguerra, los objetivos centrales de la política económica mexicana fueron el de lograr un elevado crecimiento de la economía --favoreciéndose el proceso de sustitución de importaciones-- y el de mantener un máximo de estabilidad de los precios y del tipo de cambio, sin limitar la libertad en las transacciones de divisas.

Tomando como marco el reordenamiento mundial a que condujo la Segunda Guerra Mundial y la expansión de la economía internacional que la siguió, México retomó con más intensidad el proceso de sustitución de importaciones que había iniciado después de la Gran Depresión. Al iniciarse esta era de desarrollo, el país había hecho suyos los principios básicos del sistema monetario internacional al adoptar un tipo de cambio fijo y un régimen de irrestricta libertad cambiaria. Sin embargo, en el campo comercial se había abstenido de participar en el GATT al optar por mantener el proteccionismo como factor clave de la industrialización ejercido principalmente por controles cuantitativos inherentes al sistema de permisos previos de importación.

En el período 1945-1958 parece ser que el crecimiento económico predominó sobre la estabilidad de precios como objetivo prioritario de la política económica. El índice de precios experimentó un incremento medio anual del 8% (véase de nuevo el cuadro 1), relativamente elevado frente a la estabilidad de precios reinante en la economía internacional, aunque de todas maneras se situó muy por debajo del que se registró en muchos de los países de América Latina durante igual lapso.

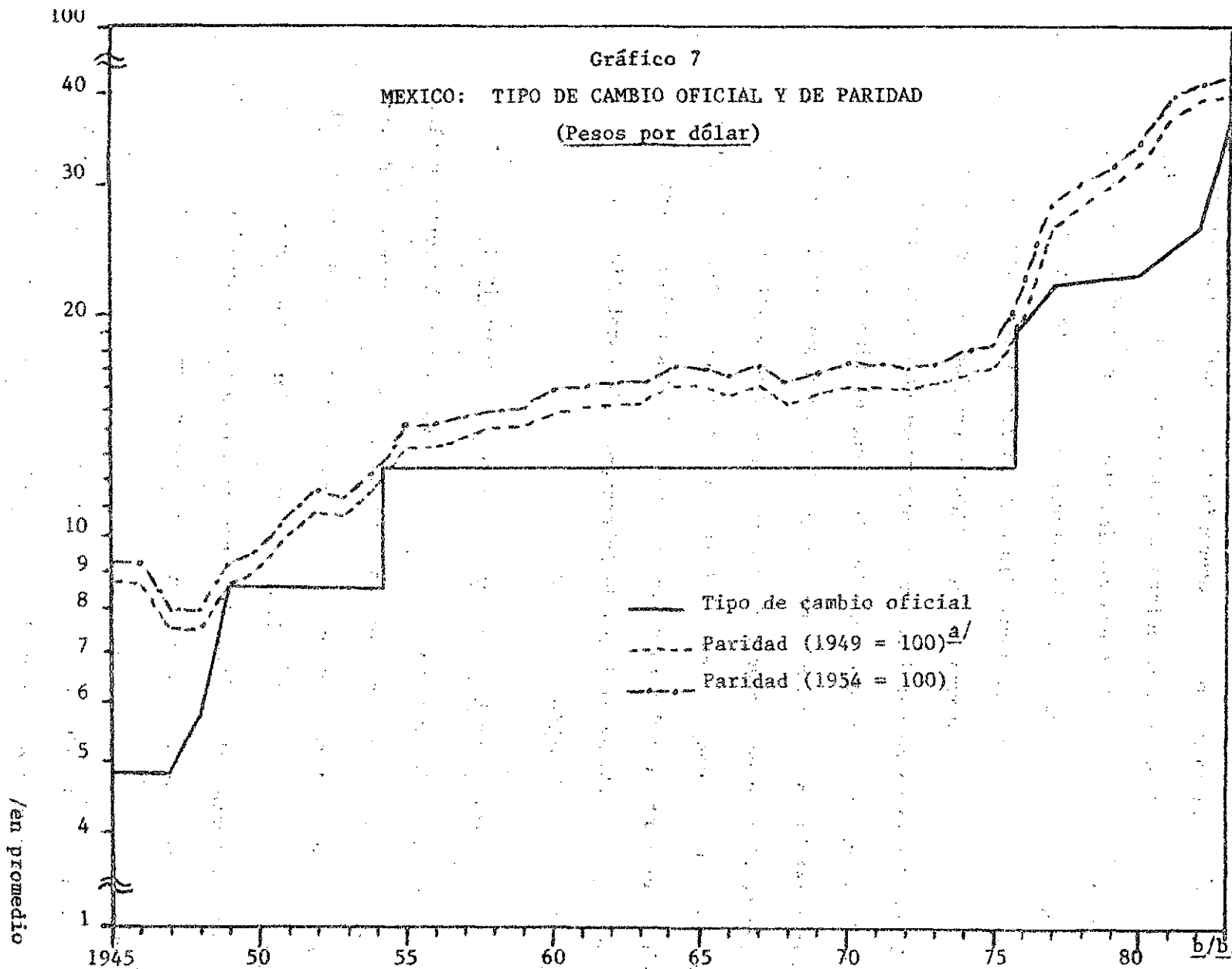
/De todas

De todas maneras, la diferencia persistente entre la inflación interna y la del país con el que México mantenía las tres cuartas partes de su comercio exterior durante la década inmediata de posguerra debe haber sido el factor que más incidió en la decisión de modificar el tipo de cambio del peso frente al dólar, que pasó de 4.85 a 8.65 entre 1948 y 1949 y a 12.50 pesos por dólar en 1954. (Véase el gráfico 7, que incluye una comparación para todo el período de posguerra entre los tipos de cambio oficiales y los de paridad; éstos últimos han sido calculados mediante el método convencional: razón entre los índices de precios mayoristas de México y Estados Unidos).^{1/}

Tras esta segunda devaluación, la política económica en México sufrió un cambio importante al variar el énfasis de ésta, según se verá luego, hacia el control de la inflación. La nueva estrategia buscó controlar la espiral inflacionaria y el círculo vicioso inflación-devaluación, pero dentro de un ambiente de crecimiento económico.

Los resultados globales obtenidos durante este subperíodo responden de cerca a las prioridades de la política económica planteadas. En efecto, durante el lapso en el que esta estrategia estuvo vigente (1958-1970) el aumento de precios tuvo una drástica desaceleración, al situarse en 2.5%

1/: Se formularon tres alternativas (eligiendo en cada una de ellas como año base aquel en que ocurrió cada una de las tres devaluaciones realizadas durante todo el período de posguerra: 1949, 1954 y 1976). Llama la atención que la tercera de ellas (1976 = 100) se superpone por completo a la primera (1949 = 100) durante el lapso 1976-1980, hecho que podría ser indicativo de un gran acierto en la fijación de la paridad de 1976 en la restitución de la relación cambiaria existente en 1949 e inclusive en 1954, atendiendo siempre a la medida aproximada dada por la relación de precios mencionada. La gran coincidencia entre los nuevos niveles del tipo de cambio fijados en 1954 y posteriormente en 1976, con los de paridad (de cualquiera de las dos alternativas) hacen, pues, que el cálculo resulte relevante.



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. Véase la metodología utilizada en el texto.

Nota: A partir del 18 de febrero de 1982, al retirarse el Banco de México del mercado cambiario, la cotización bancaria del dólar se elevó de alrededor de 27 pesos a alrededor de 38. Esta es la cifra que se consigna en este gráfico como tipo de cambio oficial.

a/ A partir de 1976 esta curva se confunde totalmente con la que se calculó tomando como base 1976 = 100. b/ Enero y febrero de 1982.

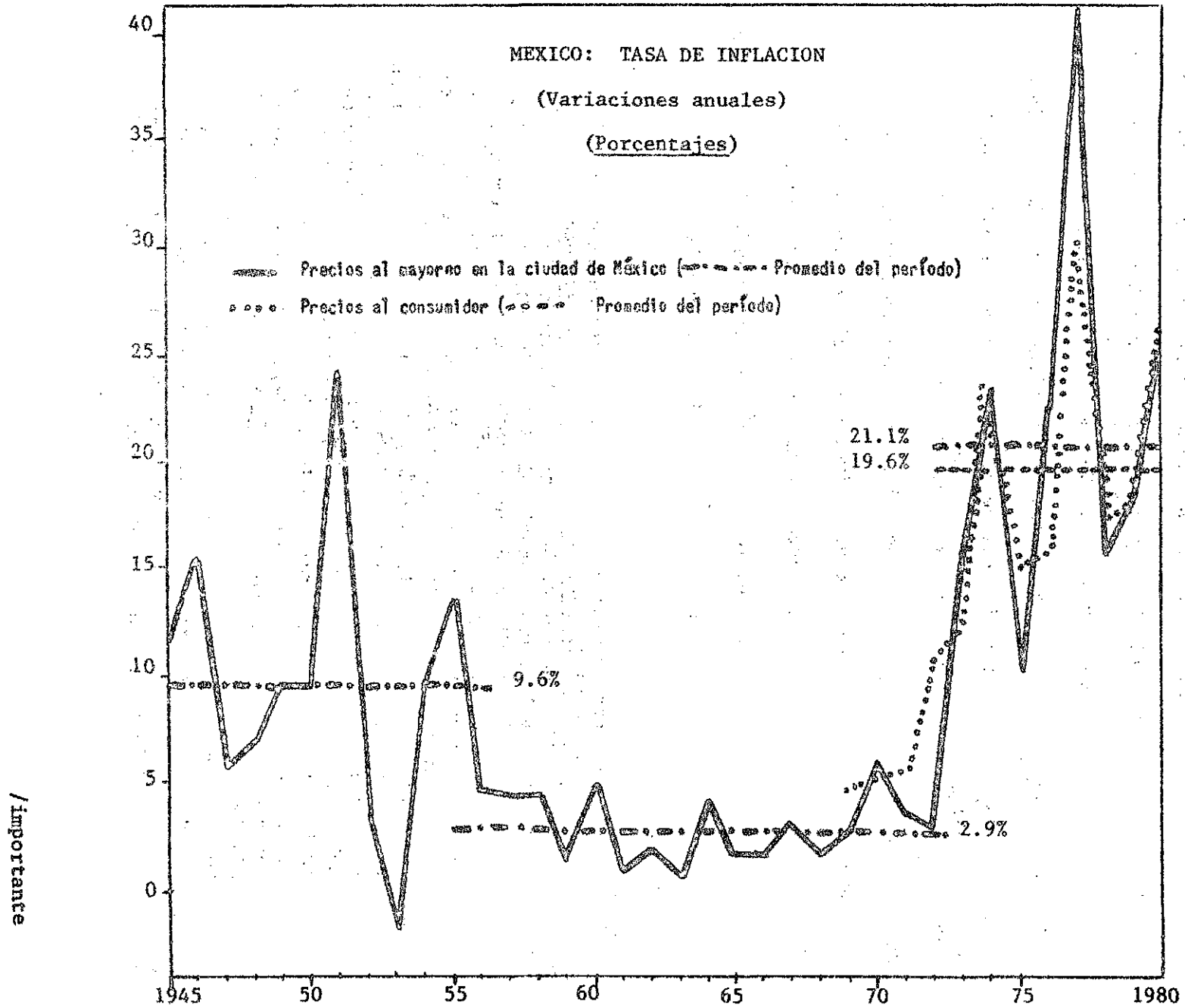
en promedio durante estos 12 años. Al mismo tiempo, se vio acompañada por un sostenido crecimiento de la economía (6.8% anual), aun superior al registrado en el período inmediato de posguerra. (Véanse el gráfico 8 y de nuevo el cuadro 1.) El lento crecimiento de los precios --en ocasiones incluso inferior al de los de Estados Unidos--, la situación fluida de balance de pagos y el creciente flujo de capital privado externo --respaldados por un clima interno de estabilidad y confianza-- determinaron que el peso mexicano no perdiera mayormente poder de compra a lo largo del período (véase de nuevo el gráfico 7) y que el tipo de cambio permaneciera estable a 12.50 pesos por dólar llegando a ser utilizado frecuentemente el peso como moneda fuerte en transacciones internacionales. No existen dudas, pues, acerca del éxito logrado en estos tres elementos considerados centrales dentro de la estrategia de desarrollo de este período: el elevado crecimiento de la economía, la estabilidad de precios y del tipo de cambio.

B. Política fiscal y relaciones sector público-privado

Los primeros años de la posguerra se caracterizaron por el fuerte impulso que dio el Estado al desarrollo económico mediante la construcción de una importante red carretera, de grandes presas e infraestructura en general, así como del desarrollo de la base energética. Pero, tan importante como la acción directa del gobierno mediante su programa de inversiones fue la instrumentación de medidas orientadas a alentar y encauzar la inversión privada.

De hecho, la adopción de una política de estabilización tan prolongada y a la vez la obtención de tasas elevadas de crecimiento demandó una

Gráfico 8



importante movilización de recursos internos y externos. En cuanto a los primeros se favoreció el ahorro y la inversión privados mediante una serie de exenciones fiscales y subsidios. Ya que, al formularse la nueva estrategia, se contempló no sólo el suministro de bienes y servicios subsidiados por parte del Estado sino que se ofreció un marco fiscal favorable a los inversionistas, propicio a la acumulación.^{2/}

Esta política restó recursos al Estado para ampliar su gasto público ya que la carga fiscal se mantuvo a niveles reducidos --entre el 7% y el 9%-- (véanse de nuevo el cuadro 6 y el gráfico 5), inferiores a los registrados en otros países de la región.^{3/} La estrategia del "desarrollo estabilizador" se apoyó, pues, en cuanto a la gestión gubernamental, en

^{2/} A este respecto es elocuente lo que se expresa en el documento, Desarrollo estabilizador: Una década de estrategia económica en México, presentado por el Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena en ocasión de la reunión anual del BIRF y del FMI, en Washington, septiembre, 1969: "En condiciones inflacionarias las empresas y los dueños de los negocios, al obtener altas utilidades, se benefician del ahorro forzoso impuesto a la comunidad. Por consiguiente, en condiciones de estabilidad, era preciso reforzar los alicientes al ahorro voluntario derivado de las utilidades normales. La tributación debería enfocarse a propiciar la reinversión de utilidades y a dar incentivos a las inversiones más productivas por medio de subsidios y exenciones. Favorecer la reinversión de utilidades implica reducir la proporción destinada al pago de dividendos; es decir, se debe convencer a los inversionistas de que las ganancias futuras de capital, al no ser gravadas, son más atractivas que los dividendos presentes."

^{3/} Según datos de las Naciones Unidas, la carga fiscal en 1971 en países latinoamericanos tales como el Perú y Venezuela ascendía a 14.4% y 21.3%, respectivamente, y en países industrializados como Estados Unidos y Alemania llegaba a 22.5% y 37.9%, respectivamente.

el endeudamiento interno y externo y no en los ingresos tributarios para hacerse de recursos "no inflacionarios".^{4/}

Dentro de una política como la descrita, con una carga impositiva deliberadamente baja, con una gran protección frente al exterior, con el suministro por parte del sector público de bienes y servicios a precios subsidiados y un ambiente de estabilidad política, el sector privado tuvo una respuesta favorable.

A cambio de las ventajas de orden fiscal y de las facilidades que ofrecía el Estado a la banca privada, mediante el mecanismo de encaje legal, parte de las reservas constituidas por ésta y por la banca nacional en el banco central sirvieron para cubrir el déficit presupuestario del sector público.

Dada la relativamente baja recaudación del gobierno, el déficit resultante fue cubierto con recursos del Banco de México, pero mediante el uso creciente del mecanismo del encaje legal. La adopción de una política de este tipo, al evitar incrementar la carga fiscal, entrañó una cierta pérdida de autonomía interna del Estado dada su creciente dependencia del sistema bancario y quedar así, supeditada, aunque parcialmente, la política presupuestaria a la monetaria.

^{4/} Tal como se explica en el documento mencionado en la nota ^{4/}; "El gobierno... tenía que conjugar la apropiación de recursos reales no inflacionarios para hacer frente a sus responsabilidades con los propósitos antes enunciados de elevar la propensión marginal a ahorrar de las empresas y de los individuos. Para lograrlo contaba con dos instrumentos complementarios: los impuestos y el endeudamiento... En 1958 la deuda pública apenas representaba el 10.2% del producto interno bruto. La capacidad de endeudamiento era, por tanto, grande y permitía amplitud de maniobra para acoplar los distintos propósitos. El endeudamiento interno se vincularía al volumen de recursos que fuese favorable captar sin recurrir a emisiones primarias de dinero que resultarían contraproducentes. El externo aportaría fondos para el financiamiento parcial de inversiones necesarias en riego, carreteras, energía, ferrocarriles, industrias, etc., y, además, ampliaría la oferta de divisas para apoyar la paridad del tipo de cambio."

C. Política de endeudamiento externo y de contención de las importaciones

En cuanto al financiamiento externo, durante este período la estrategia respondía perfectamente al ambiente internacional que favorecía el uso de flujos de capital procedentes del exterior tanto en forma de préstamos como de inversión directa, y apoyaba el libre movimiento de capitales, que facilitaba y garantizaba la estabilidad y seguridad al inversionista mediante un tipo de cambio fijo y la absoluta convertibilidad del peso. A lo largo de todo este período se obtuvieron persistentemente déficit en el balance de pagos, con un nivel holgado de reservas monetarias internacionales y sin mayores disturbios financieros. (Véanse los cuadros 8 y 9 y el gráfico 9.) Los inversionistas extranjeros encontraban suficientes incentivos y seguridad para operar en México, que prosiguió en una manera intensa su proceso de industrialización.

La estrategia económica descrita y articulada, además, a la política monetaria de los grandes centros en virtud de la profundidad de los vínculos con la economía norteamericana parece haber carecido, pues, de suficiente independencia, al menos en el ámbito financiero. Así, la fijación de la tasa de interés se efectuó en función del nivel que ésta guardara en los mercados internacionales y en concreto en los Estados Unidos, ya que con el fin de atraer capitales, México debió mantener un diferencial a su favor. La captación de recursos mostró un comportamiento bastante dinámico y tuvo como instrumento por excelencia a los bonos hipotecarios y financieros, enteramente a la vista y libres de gravámenes.

Con el fin de no aumentar demasiado las tasas activas sin tener que reducir las pasivas se optó por mantener reducido el nivel de impuestos

Cuadro 8

MEXICO: BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

| | 1945 | 1952 | 1958 | 1964 | 1970 | 1976 | 1979 | 1980 ^{a/} |
|--|-------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|--------------------|
| Saldo de mercancías y servicios | 22.1 | -69.7 | -241.9 | -351.9 | -945.9 | -3 068.6 | -4 856.4 | -6 596.6 |
| Exportación de mercancías y servicios | 500.7 | 983.7 | 1 267.5 | 1 847.9 | 2 933.1 | 7 371.1 | 16 131.5 | 24 819.5 |
| Importación de mercancías y servicios | 478.6 | 1 053.4 | 1 509.4 | 2 199.8 | 3 879.0 | 10 439.7 | 20 987.9 | 31 416.1 |
| Errores y omisiones y movimiento de capital a corto plazo (neto) | 63.5 | 1.6 | -1.8 | -78.6 | 498.7 | -1 903.2 | 1 018.4 | 1 491.6 |
| Capital a largo plazo (neto) | 7.6 | 47.5 | 166.4 | 462.3 | 503.9 | 4 650.9 | 4 186.9 | 6 181.4 |
| Derechos especiales de giro | - | - | - | - | 45.4 | - | 70.0 | 73.5 |
| Variación de la reserva del Banco de México, S.A. | 93.2 | -20.6 | -77.3 | 31.6 | 102.1 | -320.9 | 418.9 | 1 150.9 |

Fuente: Banco de México, S.A.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 9

MEXICO: RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES E IMPORTACIONES
DE BIENES Y SERVICIOS

(Millones de dólares)

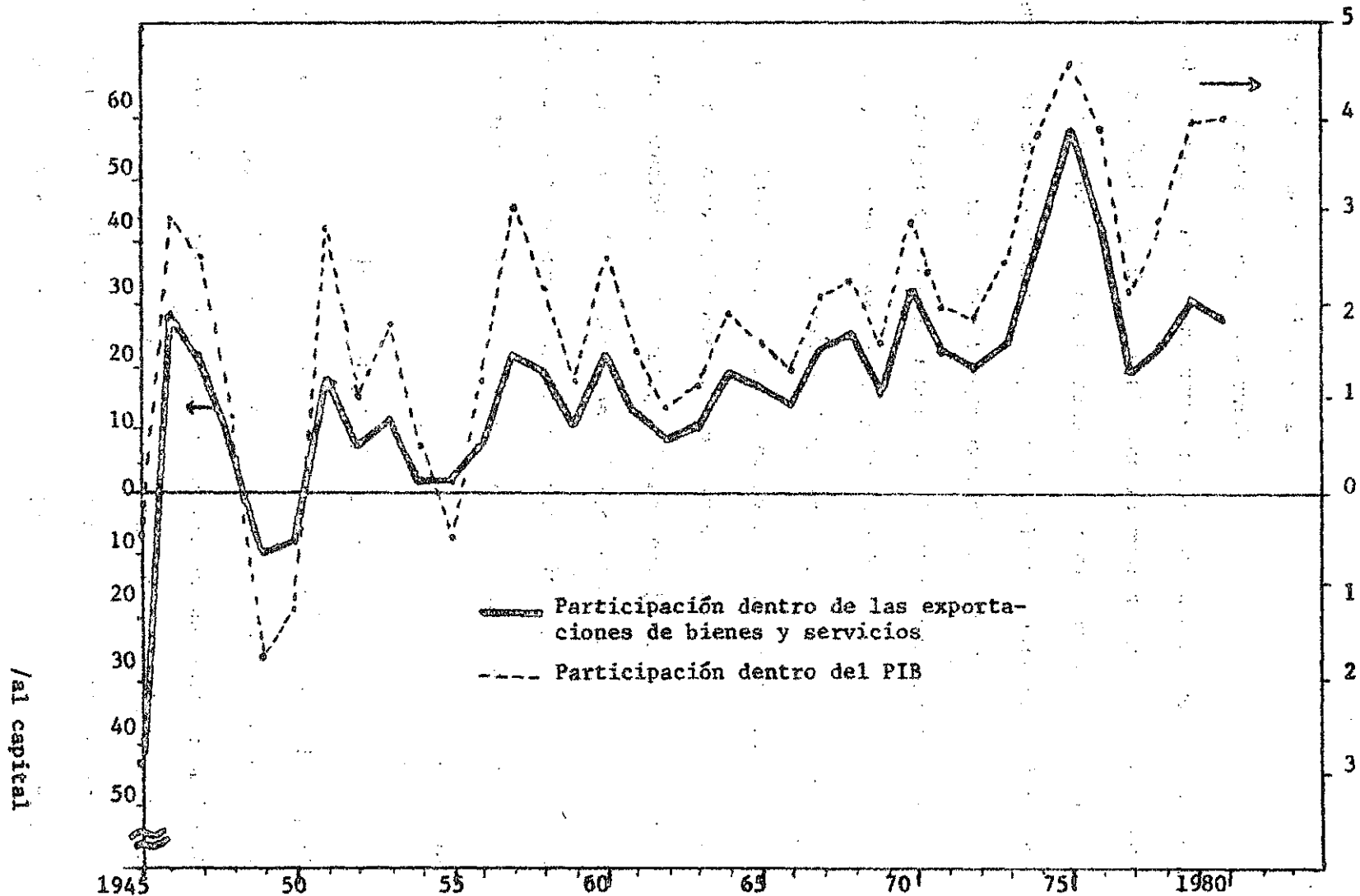
| Años | Reservas | Importación de bienes y servicios | Meses de importa- ciones respaldadas por las reservas |
|------|----------|---|---|
| 1945 | 372.7 | 478.6 | 9.3 |
| 1952 | 307.8 | 1 053.4 | 3.5 |
| 1958 | 412.0 | 1 509.4 | 3.3 |
| 1964 | 596.1 | 2 199.8 | 3.2 |
| 1970 | 820.1 | 3 879.0 | 2.5 |
| 1976 | 1 412.0 | 10 439.7 | 1.6 |
| 1979 | 3 087.6 | 20 649.9 | 1.8 |
| 1980 | 4 003.0 | 31 416.1 | 1.5 |

Fuente: Banco de México, S.A.

Gráfico 9

MEXICO: PARTICIPACION DEL DEFICIT EN LA CUENTA CORRIENTE DENTRO
DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS Y DEL PIB

(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

al capital. Con ello los ingresos de capital quedaban prácticamente exentos tanto en lo que atañe a los ahorros de particulares y de empresas depositados en el sistema bancario mexicano, como a las utilidades de las empresas que fueran reinvertidas. Esta medida permitió canalizar hacia el aparato productivo (principalmente al sector industrial) montos crecientes de financiamiento y dio lugar a que el sistema bancario, además de manejar mayores recursos, lograra consolidarse y transformarse en uno de los más sofisticados entre los de los países de la región. Sin embargo, por la deliberada política de altas tasas de interés, el costo del crédito para el aparato productivo resultaba oneroso.

La adopción del régimen de controles cuantitativos a las importaciones, por otra parte, resultó clave para el proceso de industrialización del país --que junto con el objetivo de crecimiento económico constituyeron los ejes de la política económica-- al ofrecer una protección a los industriales nacionales y extranjeros que operasen en México, a pesar de que no se extendiera indiscriminadamente a todas las fracciones arancelarias.

D. Política industrial

La política de protección discrecional descrita, junto con la nueva Ley de Industrias Nuevas y Necesarias,^{5/} que ofrecía incentivos fiscales a los industriales que se iniciaran en nuevos campos, la Regla XIV de la Tarifa, dentro de la que se facilitaba la importación de bienes de capital, y en sí el marco fiscal favorable a la acumulación del sector privado, hicieron posible que en México se gestara un acelerado proceso de

5/ Esta Ley sustituyó la anterior de 1945.

industrialización. En efecto, la tasa de crecimiento del sector manufacturero en el período 1958-1970 fue de 8.7%, mientras en las actividades agropecuarias fue tan sólo de 3.5% y la de la economía en su conjunto crecía de 6.8% en promedio anual. (Véase el cuadro A-1 del anexo.)

Vale la pena detenerse algo más en el análisis del tipo de industrialización que se fue generando. Al iniciarse la década de los cincuenta la industria, que representaba un 20% del producto interno bruto, se encontraba volcada en sus dos terceras partes hacia los bienes de consumo y mostraba un notable atraso en la producción de bienes intermedios y más aún en la de productos metalmecánicos. (Véase el cuadro 10.) A esta situación se había llegado después de una larga evolución de la producción artesanal hacia la fabril y de un sostenido proceso de sustitución de importaciones.

Entre los agentes de la industrialización previos a la década de los cincuenta destacan un grupo de propietarios industriales tradicionales con fuertes lazos con el capital bancario y comercio locales, un nuevo grupo de industriales que surgió en la década de los cuarenta, particularmente en las ramas química y metálica y un tercer agente constituido por el capital extranjero, cuya importancia vendrá a acentuarse notablemente en los dos decenios siguientes, dedicados también a la industria química, así como a la del hule y a la maquinaria agrícola.^{6/}

En la década de los cuarenta la acción del Estado había consistido en la protección y promoción a través del régimen de permisos previos y

^{6/} Jaime Ross, Reflexiones sobre el proceso de industrialización en México, CIDE, versión preliminar.

Cuadro 10.

MEXICO: COMPOSICION DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA, A PRECIOS DE 1970

(Porcentajes del total)

| Concepto | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <u>Total</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> |
| Bienes de consumo no duraderos | 66.4 | 65.2 | 60.5 | 56.6 | 51.5 | 46.3 | 49.8 | 48.1 | 46.3 | 45.6 | 45.0 |
| Bienes intermedios | 26.2 | 25.9 | 29.0 | 28.7 | 30.6 | 31.8 | 32.7 | 33.3 | 34.0 | 34.0 | 34.9 |
| Industria metalmeccánica | 7.4 | 8.9 | 10.5 | 14.7 | 17.9 | 19.9 | 19.5 | 18.6 | 19.7 | 20.0 | 20.1 |

Fuente: Banco de México, S.A., Indicadores Económicos; serie Producto Interno Bruto.

de exenciones fiscales; en su intervención directa como productor en las áreas siderúrgica, fertilizantes y papel; en el otorgamiento de financiamiento a la inversión industrial a largo plazo, principalmente a través de NAFINSA, y en una política de apertura a la inversión extranjera.

Dado el avance que había alcanzado la producción de bienes de consumo y la concentrada distribución del ingreso existente, el potencial de crecimiento industrial a comienzos de los años cincuenta radicaba en la producción de bienes intermedios, bienes de consumo duraderos y bienes de capital. (De hecho, fueron dichas ramas, en particular las de aparatos eléctricos, metálicas básicas, química y equipo de transporte, las más dinámicas en la década de los cincuenta.) Además del fuerte apoyo derivado de la ampliación de la infraestructura económica, el Estado jugó un papel directo en el proceso de diversificación, creando capacidad productiva en equipos de transporte, metálicas básicas y ampliando la de fertilizantes.

Puede afirmarse, sin embargo, que, en general, la política de fomento industrial fue poco selectiva.

Por su parte, el capital extranjero fluyó en cuantía creciente tanto hacia las ramas en que su presencia ya era importante, como hacia otras actividades con un elevado potencial, frecuentemente en asociación con el capital local (por ejemplo, aparatos electrónicos).

A comienzos de los sesentas se observa una desaceleración del crecimiento industrial que cedió paso, luego, a un nuevo período de expansión ligado a un auge de la inversión y a ciertos cambios que empiezan a operarse en la estructura descrita, sobre todo en el peso relativo de los distintos agentes del proceso.^{7/} El Estado pierde, hasta cierto punto, el

7/ Ibid.

liderazgo que venía ejerciendo, ya que no intervino en las ramas cuyo crecimiento fue más sostenido y perdió también peso relativo su rol promotor a través de financiamiento a largo plazo. Por su parte, la empresa privada nacional pierde dinamismo frente al auge de la empresa internacional, que crece especialmente a través de la modalidad de filiales en el país aunque también absorbiendo capital local. Hay otros síntomas de que el peso relativo del capital local dentro del parque industrial, perdió peso relativo en la década de los sesenta al canalizarse éste en forma creciente hacia actividades terciarias (banca y comercio, principalmente). La presencia de las empresas con capital foráneo es dominante en tres de las cuatro ramas más dinámicas del decenio de los sesenta (automotriz, maquinaria no eléctrica y aparatos eléctricos, pero también en la industria química). Su influencia se extendió, además, hacia las industrias tradicionales en las que, en muchos casos, se convierte en el sector más dinámico.

Frente a la competencia que significó la penetración del capital extranjero, el capital privado local realizó un esfuerzo de modernización de las industrias tradicionales (textiles, alimentos, bebidas), pero también influyeron en ese proceso las mayores expectativas generadas por la aceleración de la demanda interna y externa.

La estructura industrial seguía caracterizándose a comienzos de los setentas por un considerable atraso en la producción de bienes de capital, y por una amplia diversificación de la producción de bienes de consumo duraderos. (Véase de nuevo el cuadro 10.) En ella jugaba ya un papel líder la empresa transnacional apoyada en sus ventajas sobre el

capital local en cuanto a la disponibilidad y el costo de los recursos financieros, potencial de acumulación, acceso a la tecnología y tamaño de planta.^{8/}

En general, el proceso de industrialización mexicano parece haber tenido una irradiación muy limitada hacia otros sectores, no impulsando en forma decidida su modernización. Ello se deduce del hecho de que las agudas diferencias de productividad por hombre ocupado entre este sector, la agricultura, y los servicios, especialmente los no calificados, lejos de reducirse se mantienen o se ensanchan durante el lapso 1950-1979. Por ejemplo, la del sector agrícola que era una sexta parte de la industrial a comienzos de los cincuentas no ha mitigado esta situación en el curso de los treinta años siguientes. (Véase el cuadro 11.)

Sin embargo, al interior del sector tiende a producirse una cierta homogeneización que resulta, de una parte, del lento crecimiento de la productividad en las ramas más avanzadas (metalmecánica) que en términos relativos, nacen tecnológicamente más actualizadas y, de otro, del hecho de que las ramas tradicionales, inicialmente atrasadas, experimentaron durante este lapso un notorio proceso de modernización y de concentración de unidades productivas.^{9/}

8/ F. Fajnzylber y T. Tarragó, Las empresas transnacionales: Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana, Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

9/ Como se verá más adelante, el comportamiento reseñado contrasta con el experimentado por el sector agrícola, en el que se ha profundizado la heterogeneidad productiva debido a que las regiones inicialmente más productivas son las que han registrado ritmos más altos de incorporación tecnológica en tanto que en el resto del país los incrementos de la productividad del trabajo y de los rendimientos por hectárea han sido muy reducidos o negativos.

Cuadro 11

MEXICO: PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA^{a/}

| Año | Total economía | Sector primario | Industria | | | | | Servicios | | | |
|--|----------------|-----------------|-----------|------------------|---------------|----------------|---------------|-----------|----------|------------------------------|--------|
| | | | Total | Minas y petróleo | Manufac-turas | Cons-truc-ción | Electri-cidad | Total | Comercio | Transporte y comunica-ciones | Otros |
| <u>Pesos a precios de 1960</u> | | | | | | | | | | | |
| 1945 | 9 696 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 1952 | 10 925 | 3 128 | 18 559 | 40 638 | 16 776 | 16 466 | 23 037 | 23 308 | 38 809 | 14 282 | 16 013 |
| 1958 | 12 727 | 3 925 | 19 040 | 45 206 | 17 536 | 14 110 | 31 842 | 26 498 | 42 874 | 14 187 | 18 529 |
| 1964 | 16 990 | 5 089 | 25 002 | 63 064 | 22 690 | 18 276 | 54 978 | 30 006 | 56 176 | 17 381 | 18 349 |
| 1970 | 22 229 | 6 901 | 33 135 | 83 968 | 30 067 | 22 944 | 97 400 | 30 424 | 77 963 | 25 323 | 15 253 |
| 1976 | 23 443 | 6 525 | 34 406 | 76 304 | 30 273 | 24 411 | 127 750 | 30 920 | 73 601 | 29 026 | 16 510 |
| 1979 <u>b/</u> | 24 831 | 6 617 | 37 484 | 87 939 | 32 487 | 26 434 | 144 623 | 31 250 | 73 466 | 30 978 | 16 537 |
| <u>Tasas medias anuales de crecimiento</u> | | | | | | | | | | | |
| 1945-1952 | 1.2 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 1953-1958 | 2.6 | 3.9 | 0.4 | 1.8 | 0.7 | -2.6 | 5.6 | 2.1 | 1.7 | -0.1 | 2.5 |
| 1959-1964 | 4.9 | 4.4 | 4.8 | 5.7 | 4.4 | 4.4 | 9.5 | 2.2 | 4.6 | 3.4 | - |
| 1965-1970 | 4.6 | 5.2 | 4.8 | 4.9 | 4.8 | 3.9 | 10.0 | 3.2 | 5.6 | 6.5 | -3.1 |
| 1971-1976 | 0.9 | -0.9 | 0.6 | -1.6 | 1.6 | 1.0 | 4.7 | 0.3 | -0.9 | 2.3 | 1.3 |
| 1977-1979 <u>b/</u> | 1.9 | 0.5 | 2.9 | 4.9 | 1.9 | 2.7 | 4.2 | 1.7 | - | 2.2 | - |

Fuente: CEPAL, a base de datos oficiales.

a/ Calculado con base en la población económicamente activa.

b/ Cifras preliminares.

E. Relaciones de la industria con la agricultura

El desarrollo industrial en México no ha tenido, tampoco, los efectos inducidos sobre el sector agrícola que podrían haberse esperado de él. Ello se debió, en gran medida, al hecho de que las ramas líderes del dinamismo industrial no se han apoyado en la utilización de insumos agrícolas, no sólo eso sino que han ocurrido sustituciones de materias primas naturales por sintéticas (textiles).

Desde el punto de vista de los efectos de la industrialización, como fuente de ocupación de la mano de obra rural redundante, éstos han quedado confinados a las regiones cercanas a los centros industriales, pero ni aun en ellas han conducido a la elevación de la productividad de la población de las regiones rurales respectivas.

En cambio, el papel que desempeñó el sector agropecuario dentro del proceso de desarrollo industrial del país fue determinante, al suministrar alimentos suficientes a una población urbana en acelerada expansión,^{10/} al ofrecer a la industria un flujo continuo de mano de obra que iba siendo desplazada del campo, al generar divisas que se destinaron al proceso de industrialización, y al transferir excedentes de recursos hacia la industria.

En cuanto a este último aspecto, existen, sin embargo, dudas acerca de la magnitud de dichos excedentes y también en cuanto a los mecanismos mediante los cuales se canalizó. Ella parece haber sido considerable durante el período 1950-1963 como resultado de los ingresos por la mejora

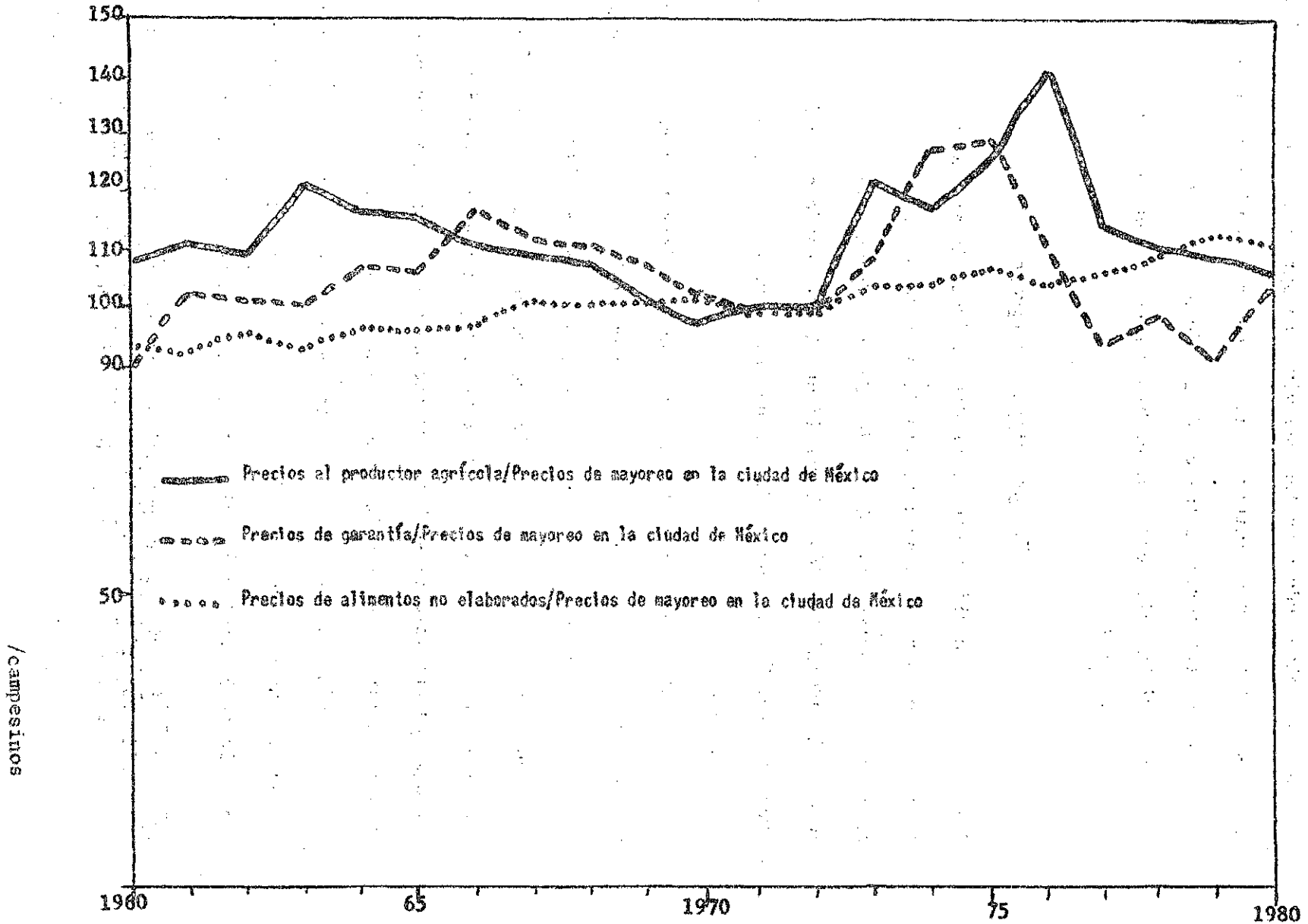
^{10/} Las importaciones sólo representaron alrededor del 2% de la oferta agrícola total en el período 1940-1970.

de los precios relativos de los productos agrícolas recibidos por el productor. Después de haber mejorado persistentemente durante el período 1950-1963, constituyéndose en un estímulo a la producción, cambia drásticamente su tendencia a partir de este último año hasta 1970, dando lugar a un importante flujo de recursos del campo a la ciudad por esta vía. Se produce nuevamente un ciclo de crecimiento de los precios relativos agrícolas --esta vez muy acentuado-- durante la administración que asumió el poder en 1970 con la consiguiente redistribución del ingreso hacia el sector rural, el fenómeno parece nuevamente haberse revertido a partir de 1977. (Véase el gráfico 10 y el cuadro A-3 del anexo.) No es posible, pues, extraer una conclusión con base en la información con la que se contó, acerca de la importancia que a largo plazo ha revestido la transferencia de recursos del agro hacia las ciudades. Por otra parte, la vía fiscal no ha significado una importante extracción de excedentes del campo, si bien hasta 1962 sí operó en ese sentido. De mayor importancia en la transferencia de recursos del campo al resto de la economía parece haber sido el que se deriva de la operación del sistema bancario (diferencia entre captación y financiamiento).^{11/} En todo caso los fondos transferidos por las vías mencionadas se estiman de menor importancia que aquellos que se derivaron de la articulación entre la agricultura campesina y la economía capitalista, que son susceptibles de cuantificación (entre otros: tasas de interés fuera de control, salarios por debajo de los mínimos oficiales y mecanismos de comercialización y precios lesivos a los intereses de los

^{11/} Luis Gómez Oliver, Crisis agrícola, crisis de los campesinos, en Comercio Exterior, México, junio de 1978, pág. 714. Se estima que en el período 1945-1970 esta transferencia de recursos fue de cerca del 2% del producto agropecuario.

Gráfico 10

MEXICO: INDICES DE PRECIOS RELATIVOS DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS
(1971 = 100)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

campesinos, sobre todo para los que viven de agricultura de temporal). Puede concluirse en definitiva que, en general, en México el comportamiento del sector agrícola fue un factor de apoyo en vez de un obstáculo a la industrialización como parece haber sido el caso en otros países de América Latina.^{12/}

F. La política agrícola

Pasando ahora a analizar con mayor detenimiento la evolución de las políticas agrícolas y de la agricultura durante la posguerra, conviene tomar como punto de partida la culminación de la reforma agraria que ocurrió durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas, cuando se instrumentó, además, una serie de medidas en favor de la explotación colectiva del campo.

A partir de entonces, las inversiones públicas realizadas favorecieron, en mayor medida, a la agricultura comercial que a la agricultura campesina, creándose una vasta infraestructura caminera e hidráulica que permitió un dinámico crecimiento de la producción agrícola en su conjunto, pero sobre todo la de exportación comercial, ya que el crecimiento de la agricultura tradicional se basó más que nada en la apertura de nuevas tierras al cultivo, como resultado de la reforma agraria.

Este dinamismo prevaleció hasta mediados del decenio de los sesenta en que la tendencia se revirtió, al crecer la agricultura a una tasa inferior a la de la población, al mismo tiempo que se inicia un cambio en

^{12/} Véase, Principales rasgos del proceso de industrialización y de la política industrial de México en la década de los setenta (CEPAL/MEX/1011/Rev.1), junio de 1979, pág. 11.

el patrón de producción del sector. De ahí en adelante se observa, en general, un estancamiento de la superficie sembrada y en el caso de ciertos cultivos, un deterioro de los patrones de producción. Los rendimientos agrícolas, por su parte, también disminuyeron su crecimiento tanto en los distritos de riego, como en los de temporal. (Véase el cuadro 12.) Aunque se registraron aumentos en diversos cultivos, hubo un estancamiento en la producción de básicos (arroz, frijol y maíz, principalmente), en parte asociado a un cierto abandono de la política de fijar precios de garantía remunerativos en éstos últimos.^{13/}

Siguió pesando sobre la actividad agrícola durante este período, una serie de problemas no resueltos: la propia estructura de tenencia de la tierra en la que coexiste el ejido con la pequeña propiedad y con el latifundio disfrazado; la transferencia del considerable excedente del campo a la ciudad; la insuficiente tecnificación; la incosteabilidad de ciertas obras hidráulicas; las deficiencias en la organización y la escasez de crédito al campo, al ser éste canalizado primordialmente a la industria. Todo ello significó un desaliento a la actividad agrícola que se reflejó, a partir de 1963, en la aludida reducción del área cosechada que había sido la principal fuente de dinamismo de la producción agrícola.

^{13/} El hecho de que los precios del maíz se hayan mantenido estables en los mercados externos influyó en el viraje de la política de precios de garantía aplicada en México a partir de 1963. El precio de garantía comenzó a funcionar, desde entonces, como un precio tope destinado a proteger el poder de compra del obrero ante la inflación que comenzaba a acentuarse y, aminorar, así, las presiones obreras por aumentos salariales. Esta política condujo, sin embargo, a mayores estímulos para la sustitución del cultivo del maíz por otros más "remunerativos". Véase, El papel del sector público en la comercialización y la fijación de precios de los productos agrícolas básicos en México (CEPAL/MEX/1051), capítulo I.1.

Cuadro 12

MEXICO: EVOLUCION DE LA PRODUCCION AGRICOLA^{a/}

| Concepto | 1945 | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|-----------------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | a) <u>En miles de millones de pesos de 1970</u> | | | | | | | | | | | |
| Total agrícola | 7.7 | 11.4 | 16.6 | 20.2 | 30.0 | 32.6 | 37.6 | 35.4 | 40.1 | 41.6 | 33.8 | 33.5 |
| Consumo interno | 5.8 | 8.3 | 11.5 | 14.8 | 23.1 | 26.7 | 31.9 | 30.2 | 33.4 | 34.9 | 28.4 | 33.4 |
| Exportación | 1.9 | 3.1 | 5.1 | 5.4 | 6.9 | 5.9 | 5.7 | 5.2 | 6.7 | 6.7 | 5.4 | 5.1 |
| | b) <u>Composición porcentual</u> | | | | | | | | | | | |
| Total agrícola | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Consumo interno | 75.7 | 72.7 | 69.4 | 73.4 | 76.9 | 81.8 | 84.9 | 85.2 | 83.3 | 84.0 | 83.9 | 86.7 |
| Exportación | 24.3 | 27.3 | 30.6 | 26.6 | 23.1 | 18.2 | 15.1 | 14.8 | 16.7 | 16.0 | 16.1 | 13.3 |
| | c) <u>Tasas de crecimiento anual por período</u> | | | | | | | | | | | |
| | 1945/ 1950 | 1950/ 1955 | 1955/ 1960 | 1960/ 1965 | 1965/ 1970 | 1970/ 1975 | 1975/ 1980 | | | | | |
| Total agrícola | 8.1 | 7.9 | 4.0 | 8.2 | 1.7 | 2.8 | 0.5 | | | | | |
| Consumo interno | 7.2 | 6.8 | 5.1 | 9.2 | 3.0 | 3.6 | 0.9 | | | | | |
| Exportación | 10.6 | 10.4 | 1.1 | 5.1 | -3.0 | -1.0 | -1.8 | | | | | |

/(Continúa)

Cuadro 12 (Conclusión)

| Concepto | 1945 | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| d) <u>Principales productos agrícolas</u> | | | | | | | | | | | | |
| i) <u>Miles de toneladas</u> | | | | | | | | | | | | |
| Maíz | 2 186 | 3 122 | 4 490 | 5 386 | 8 936 | 8 879 | 8 449 | 8 017 | 10 138 | 10 930 | 8 752 | 12 383 |
| Sorgo | - | - | - | 209 | 747 | 2 747 | 4 126 | 4 027 | 4 325 | 4 193 | 3 708 | 4 812 |
| Frijol | 162 | 250 | 449 | 528 | 859 | 925 | 1 027 | 740 | 770 | 949 | 574 | 971 |
| Trigo | 347 | 588 | 850 | 1 190 | 1 609 | 2 676 | 2 799 | 3 363 | 2 456 | 2 785 | 3 273 | 2 785 |
| Arroz | 121 | 187 | 210 | 327 | 378 | 405 | 717 | 463 | 567 | 402 | 481 | 456 |
| Caña de azúcar | 6 742 | 9 419 | 14 002 | 19 542 | 23 079 | 34 651 | 35 841 | 31 387 | 29 397 | 32 348 | 33 865 | 32 770 |
| Café | 55 | 66 | 93 | 124 | 159 | 185 | 228 | 212 | 182 | 219 | 177 | 180 |
| Algodón pluma | 98 | 260 | 508 | 470 | 577 | 334 | 206 | 224 | 418 | 340 | 384 | 328 |
| Jitomate | 234 | 355 | 369 | 389 | 554 | 923 | 1 056 | 807 | 974 | 1 117 | 1 202 | 1 270 |
| Semilla de algodón | 161 | 443 | 371 | 787 | 990 | 548 | 320 | 349 | 659 | 534 | 604 | 538 |
| Soya | - | - | - | 5 | 58 | 215 | 599 | 302 | 516 | 334 | 719 | 312 |
| Ajonjolí | 58 | 80 | 91 | 129 | 154 | 179 | 111 | 85 | 121 | 134 | 173 | 176 |
| ii) <u>Tasas de crecimiento anual por período</u> | | | | | | | | | | | | |
| | 1945/ 1950 | 1950/ 1955 | 1955/ 1960 | 1960/ 1965 | 1965/ 1970 | 1970/ 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | |
| Maíz | 7.4 | 7.5 | 3.7 | 10.7 | -0.1 | -1.0 | -5.1 | 4.8 | 1.5 | -4.4 | 7.2 | |
| Sorgo | - | - | ... | 29.0 | 29.8 | 8.5 | -2.4 | 7.4 | -3.0 | -11.6 | 29.8 | |
| Frijol | 9.1 | 12.4 | 3.3 | 10.2 | 1.5 | 2.1 | -28.0 | 4.0 | 23.2 | -39.5 | 69.2 | |
| Trigo | 11.1 | 7.6 | 7.0 | 6.2 | 10.7 | 0.9 | 29.2 | -27.0 | 13.4 | -18.4 | 22.5 | |
| Arroz | 9.1 | 2.4 | 9.3 | 2.9 | 1.4 | 12.1 | -35.4 | 22.5 | -29.1 | 19.6 | -5.2 | |
| Caña de Azúcar | 6.9 | 8.2 | 6.9 | 3.4 | 8.5 | 0.7 | -12.4 | -6.3 | 10.0 | 4.7 | -3.2 | |
| Café | 3.7 | 7.1 | 5.9 | 5.1 | 3.1 | 4.3 | -7.0 | -14.2 | 20.3 | -19.2 | 1.7 | |
| Algodón pluma | 21.6 | 14.3 | -1.5 | 4.2 | -10.4 | -9.2 | 8.7 | 86.6 | -18.7 | 12.9 | -14.6 | |
| Jitomate | 8.7 | 0.8 | 1.1 | 7.3 | 10.8 | 2.7 | -23.6 | 20.7 | 14.7 | 7.6 | 5.7 | |
| Semilla de algodón | 22.4 | 14.5 | -2.0 | 4.7 | -11.2 | -10.2 | 9.1 | 88.8 | -19.0 | 13.1 | -10.9 | |
| Soya | - | - | ... | 63.3 | 30.0 | 22.7 | -49.5 | 70.9 | -35.3 | 215.3 | -56.6 | |
| Ajonjolí | 6.6 | 2.6 | 7.2 | 3.6 | 3.0 | -9.1 | -23.4 | 42.4 | 10.7 | 29.1 | 1.7 | |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y México: Notas para el estudio económico de América Latina, 1980 (CEPAL/MEX/1043/Rev.1).

a/ Se refiere a una muestra del 95% de productos respecto al universo.

Serios desequilibrios aquejaban, pues, al sector rural en esa época. Se había hecho hincapié en el mejoramiento de la producción y de la productividad agrícola, ya que se suponía que ya se habían conseguido los cambios fundamentales en la estructura agraria en la década anterior.

La regulación de los mercados agrícolas comienza a destacar a principios de los setentas y la política de precios vuelve a jugar un papel positivo; en ello tuvo gran relevancia la expansión del sistema del sector agropecuario, a fin de armonizar estos esfuerzos. Dada la magnitud y variedad de los problemas, la conducción de la política agrícola requería de un esfuerzo planificador. A partir de 1972 el flujo de recursos hacia la agricultura alcanza sumas muy importantes, con lo que siguió aumentando la participación del Estado en el sector.^{14/}

Dentro de ese esfuerzo, el aumento de la producción agrícola se propuso mediante tres vías: la tradicional del sector a través de la expansión de la superficie cosechada; la modernización de los métodos de producción, y el cambio de patrón de cultivos. Las acciones consistieron en inversiones en infraestructura, ampliación de los servicios de apoyo, ensanchamiento del financiamiento a la producción y la regulación del mercado y la política de precios de garantía.

En los hechos se estaba presentando una dualidad en la política agrícola que podría ser caricaturizada como modernización versus agrarismo; cada vez más, lo agrario se supeditaba a la política de modernización; aunque procedía el reparto agrario, éste aparecía mucho más ligado a motivaciones políticas

14/ Véase, El papel del sector público en la comercialización y la fijación de precios de los productos agrícolas básicos en México, op. cit.

G. Consideraciones finales e impacto de la política económica en el desarrollo social

Sintetizando, puede afirmarse que la política económica aplicada durante el lapso analizado indujo a algunas transformaciones fundamentales en la estructura productiva de la economía mexicana.

De una parte, la dinámica de industrialización había conducido a importantes cambios cualitativos en el parque manufacturero que se amplió, diversificó y contribuyó a engrosar la ocupación de mano de obra en niveles crecientes de productividad (y por lo tanto fortalecer los estratos intermedios de la distribución del ingreso); la evolución del sector agrícola trajo aparejados también cambios, en este caso, acentuándose la heterogeneidad estructural al interior del sector. Esta se caracterizó por una expansión acelerada de la producción con destino a los mercados mundiales y de la ganadería dentro de un marco de modernización y consolidación de grandes empresas agroindustriales que se beneficiaron en mayor medida de la ampliación de la infraestructura agrícola. Esta situación coexistió con un debilitamiento creciente de la agricultura de temporal productora de granos básicos, un relativo agotamiento de la frontera agrícola y una acentuación de la égida poblacional desde este subsector hacia las zonas urbanas.

Al proceso de urbanización ocurrido durante este lapso, que bien podría calificarse como explosivo, contribuyó el fenómeno anterior, pero tanto o más que él, el impulso que recibieron las actividades terciarias ligadas al proceso de industrialización --comercio y banca-- como por la incesante ampliación de las actividades del sector público.

/Tan importantes

Tan importantes transformaciones afectaron de manera diferente a los distintos estratos de la población. La información estadística disponible presenta serias limitaciones para poder adentrarse sistemáticamente en la cuantificación de los efectos de estas transformaciones en la estructura del reparto nacional. Es obvio que los cambios en la estructura económica e institucional y los frutos del proceso de modernización permean en la sociedad en función de las modificaciones que ocurran en las relaciones de poder, y en definitiva, en las que ocurran en la participación en él de los distintos grupos sociales.

En un proceso de industrialización tan acelerado como el que ocurrió hasta 1970, nuevos grupos sociales se incorporaron al sector moderno de la economía y disfrutaron, de hecho, de mejores condiciones materiales de vida, como consecuencia de la propia dinámica del crecimiento económico.

En la misma dirección actuó la creciente atención que fue dispensando el gobierno a la mejora de la salud y la educación. Así, la participación de la inversión pública en bienestar social dentro de la total que ascendía al 14% los primeros años de la posguerra, se elevó a cerca del 25% en los del "desarrollo estabilizador". (Véase el cuadro 13.) La esperanza de vida al nacer aumentó de 50 años en 1950 a 60 en 1970, y la mortandad infantil disminuyó de 96 a 66 al millar en igual lapso. La cobertura de la seguridad social, nula al final de la guerra, se elevó a 23% en 1970.

Estos logros, no obstante, fueron parciales en la medida en que beneficiaron principalmente a los grupos urbanos y dejaron de lado a la población rural que parece haber recibido una proporción cada vez menor de la inversión pública.

Cuadro 13

MEXICO: INVERSION PUBLICA FEDERAL POR FUNCIONES

(Estructura porcentual, promedios por período)

| | 1947- 1952 | 1953- 1958 | 1959- 1964 | 1965- 1970 | 1971- 1976 | 1977- 1979 |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <u>Total</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> | <u>100.0</u> |
| Sector agropecuario | 19.9 | 13.9 | 10.6 | 11.0 | 15.6 | 17.6 |
| Industria | 23.1 | 34.4 | 37.6 | 40.1 | 40.1 | 47.2 |
| Transportes y comunicaciones | 42.1 | 34.4 | 24.9 | 22.0 | 21.7 | 14.2 |
| Bienestar social | 13.5 | 14.4 | 24.3 | 25.0 | 19.0 | 16.7 |
| Turismo <u>a/</u> | - | - | - | - | 0.9 | 0.6 |
| Administración y defensa | 1.4 | 2.9 | 2.6 | 1.9 | 2.7 | 3.7 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

a/ Hasta 1970 se incluyó en bienestar social.

En esta medida, el "desarrollo estabilizador" implicó el apoyo al proceso de industrialización y el fortalecimiento de las clases medias urbanas en menoscabo de amplias capas subocupadas urbanas y rurales, aunque el dinamismo económico hizo posible que casi todos estos estratos recibieran inclusive incrementos absolutos en sus niveles reales de remuneración. El crecimiento sostenido de la economía significó un aumento de 42% del ingreso por habitante entre 1958 y 1970, lo que conllevó a un incremento medio anual del 3%. Los efectos dispares de este auge en los distintos grupos sociales, pueden sustanciarse mediante algunos indicadores de la distribución del ingreso con que pudo contarse. (Véase el cuadro 14.) Si estas mediciones se pudieran considerar comparables entre sí, señalarían los fenómenos siguientes: la distribución del ingreso habría mejorado durante la década de los cincuenta en perjuicio del 5% de la población de ingresos más altos y en favor, especialmente, de los estratos medios y, en menor medida, también de los bajos. Sufrió luego un creciente deterioro en la década de los sesenta cuando el 10% de la población de estratos más altos elevó su participación en el ingreso nacional de 37.4% a 42.1% (entre 1958 y 1968) con un notable deterioro de la posición de los estratos más pobres (el 50% de esta población vio menguada su participación de 20.2% a 15.7%), en tanto que los estratos medios y medios-altos (40% de la población en escala ascendente de ingreso) lograron retener para sí el 42% del total de la renta nacional.

Esta tendencia a una creciente concentración del reparto se prolongó hasta mediados de la década de los setenta (en 1975 los estratos altos prácticamente habían recuperado la participación que tenían en 1950) en

Cuadro 14

MEDICIONES DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO AGREGADO
DE LOS HOGARES EN MEXICO, 1950-1977

(Participaciones porcentuales en el total de
ingresos de los hogares medidos
por cada investigación)

| Percentiles de hogares a/ | 1950 | 1957 | 1958 | 1963 | 1968 | 1975 | 1977 |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1 - 10 | 1.9 | 1.5 | 2.2 | 1.3 | 1.2 | 0.6 | 1.2 |
| 11 - 20 | 2.9 | 2.6 | 3.2 | 2.2 | 2.2 | 1.3 | 2.3 |
| 21 - 30 | 3.6 | 3.6 | 4.0 | 2.9 | 3.1 | 2.6 | 3.4 |
| 31 - 40 | 4.2 | 4.5 | 4.9 | 3.8 | 4.1 | 3.6 | 4.6 |
| 41 - 50 | 4.9 | 5.8 | 5.9 | 4.9 | 5.1 | 5.0 | 5.9 |
| 51 - 60 | 6.1 | 7.2 | 7.1 | 6.1 | 6.4 | 6.6 | 7.3 |
| 61 - 70 | 7.6 | 9.0 | 8.7 | 7.9 | 8.3 | 8.4 | 9.3 |
| 71 - 80 | 9.9 | 11.2 | 10.9 | 11.4 | 11.2 | 11.5 | 12.3 |
| 81 - 90 | 14.2 | 16.0 | 15.7 | 17.3 | 16.3 | 16.7 | 17.4 |
| 91 - 100 | 44.7 | 38.6 | 37.4 | 42.2 | 42.1 | 43.7 | 36.3 |
| del cual: | | | | | | | |
| 91 - 95 | 11.0 | 12.2 | 11.3 | 13.4 | 12.6 | 12.7 | 12.7 |
| 95 - 100 | 33.7 | 26.4 | 26.1 | 28.8 | 29.5 | 31.0 | 23.6 |
| Coefficiente de Gini | 0.512 | 0.481 | 0.451 | 0.530 | 0.521 | 0.556 | 0.482 |
| Indice de Theil normalizado | 0.214 | 0.177 | 0.158 | 0.218 | 0.212 | 0.241 | 0.173 |
| Coefficiente de Kusnetz | 0.781 | 0.716 | 0.680 | 0.818 | 0.792 | 0.838 | 0.720 |
| Varianza de los logaritmos | 0.139 | 0.147 | 0.115 | 0.180 | 0.178 | 0.265 | 0.172 |

Fuente: CEPAL, La distribución del ingreso en México, 1950-1977 estudio en preparación.

Fuentes de los datos básicos:

1950: Censo de población 1950, en Navarrete (1960).

1957: Encuesta de ingresos y egresos de la población de México, 1956. Dirección General de Estadística (1957) en Navarrete (1960).

1958: Encuesta de ingresos y egresos de la población de México, 1958. Dirección General de Estadísticas (1958) en Navarrete (1970).

1963: Encuesta sobre ingresos y gastos familiares en México, 1963. Banco de México (1966).

1968: Encuesta sobre ingresos y gastos familiares en México, 1968. Banco de México (tabulados especiales).

1975: Encuesta de ingresos y gastos familiares, 1975. Centro Nacional de información y Estadística del Trabajo (1975).

1977: Encuesta Nacional de ingresos y gastos de los hogares, 1977. Dirección General de Estadística. (tabulados especiales).

a/ Se realizaron interpolaciones para obtener las distribuciones por percentiles. Dada la cobertura variable de las muestras usadas en las distintas encuestas y las discrepancias metodológicas entre las mismas, los resultados no son del todo comparables.

/cambio

cambio las capas más pobres habrían continuado perdiendo peso relativo al caer su participación del 50% de la población de menores ingresos a la cifra sin precedentes de 13.1% y los estratos medios, en general, habrían logrado ganar terreno, si bien, ligeramente.

Siempre haciendo caso omiso de las posibles inconsistencias de las cifras, se aprecia en 1977 una notable mejora en la distribución del ingreso. La cuota de los recursos captados por los sectores de ingresos más altos (5% de la población) se habría reducido de 31% a 23.6%, la menor registrada en todo el período considerado, si bien continuaba percibiendo cada persona en este estrato una renta muchas veces mayor al ingreso medio nacional (4 veces mayor que ese promedio y doce veces mayor que la percepción promedio del 50% de la población de menores ingresos). Además, en 1977 se habría fortalecido la participación de este último estrato hasta ascender al 17.4% del ingreso nacional y habría seguido mejorando la participación de los estratos medios, especialmente la de los medios bajos (la cuota del ingreso nacional percibida por los deciles VI y VII en conjunto habría pasado de 15% a 16.6% entre 1975 y 1977).

Estas son, a grandes rasgos, las principales características de este estilo de desarrollo seguido por México en la última parte del decenio de los cincuenta y a lo largo de todo el decenio de los sesenta. En general, el éxito de este modelo se percibe, sobre todo, en haber logrado que el país pasara, de un período con un cierto grado de inflación, a otro de estabilidad, combinado con el logro de una tasa elevada de crecimiento de la economía, sustentada en un desarrollo industrial pujante. Ello fue posible en un marco económico externo dinámico y estable.

Al modificarse algunos de los factores condicionantes de este estilo y al ponerse en evidencia ciertos desequilibrios derivados de una cierta falta de autonomía en el manejo de la política monetaria y presupuestaria, y de la creciente concentración del ingreso, se sintió, en 1970, la necesidad de introducir virajes en la estrategia económica seguida hasta entonces que, entre otros aspectos, se caracterizaba por el hecho de que las acciones de planificación estuvieron virtualmente ausentes.

El aumento de la tasa de inflación en 1970, que se consideró como un síntoma del agotamiento de este estilo, fue sólo un elemento. De mayor importancia fue, sin duda, la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, los diversos síntomas de una creciente inequidad en el reparto, como fueron la acumulación de contingentes de desempleados que emigraron a los centros industriales formando cinturones de miseria alrededor de las ciudades, el retraso en la satisfacción de necesidades de servicios educativos, médicos y sanitarios. Pero se percibían también síntomas de insuficiencia de la infraestructura económica, lo que resultaba evidente en la capacidad del transporte carretero, de los ferrocarriles, de los puertos e incluso en el retardo que había sufrido el desarrollo petrolero y eléctrico del país.

En suma, en 1970 se juzgó necesario corregir la estrategia en tres puntos que se consideraron prioritarios, dada la deformación a que condujo el "desarrollo estabilizador": la recuperación de la autonomía del Estado frente al sector privado, el repliegue hacia un estilo de desarrollo más "nacionalista" y el logro de una estructura de ingresos más equitativa.

V. EL PERIODO 1970-1976

A. Objetivos globales

Durante este lapso las nuevas autoridades diseñaron una estrategia económica y social en la que destacó el énfasis en la implantación de políticas redistributivas y, en general, de mayor impacto social, en contraposición con la experiencia previa estabilizadora de vocación social menos manifiesta. Para caracterizar mejor este viraje, frecuentemente se alude a este período en las declaraciones oficiales o en determinados análisis como de "desarrollo compartido". Su surgimiento, que coincidió con el cambio de administración, implicó el fin de algunos de los elementos de la estrategia anterior, aunque como se verá más adelante, no de los más importantes.

El nuevo énfasis de la acción del gobierno se centró, pues, en la educación, la salud pública, la vivienda, los abastecimientos, la construcción de caminos, sobre todo de penetración para incorporar a la vida económica a grupos rurales marginados.^{1/} Paralelamente --y no de menor relevancia-- se instrumentó una política de gran impulso al fortalecimiento de la infraestructura económica básica mediante la ampliación de la producción de petróleo, electricidad, acero y fertilizantes, entre otros.^{2/} La consecución de estos objetivos entrañó la necesidad de renovar y ampliar el papel del Estado en la economía, cuya incidencia

^{1/} La red caminera pasó en estos seis años de 70 000 a 192 000 kilómetros debido en gran medida, a la construcción de caminos de mano de obra en la que participaron los propios beneficiarios.

^{2/} En este ámbito cabe destacar las fuertes inversiones en exploración de PEMEX, que rendirían sus frutos a partir de 1974, las realizadas por la CFE, las ampliaciones de Altos Hornos de México, la construcción de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, así como el control asumido por el Estado en materia de fertilizantes.

/había

había permanecido prácticamente constante en los sexenios anteriores. Así, entre 1970 y 1976 el peso relativo del gasto público consolidado se incrementó verticalmente, al pasar de 26% a 41%. (Véanse de nuevo el cuadro 3 y el gráfico 2.) Para ello fue necesario articular en forma mucho más estrecha la Secretaría de Hacienda a la Presidencia de la República.^{3/}

En materia de política industrial se persiguió fomentar, por una parte, la exportación de manufacturas, en el entendido de que el proceso de industrialización había conducido a una relativa madurez que permitía un cierto grado de competencia en determinadas ramas, y, por otra parte, a la producción de bienes-salario dado el desarrollo del mercado interno de los últimos años y el fortalecimiento que habría de darse durante esta administración mediante una política salarial de corte liberal y algunas medidas que favorecían la capitalización en el campo.

La política de fomento de exportaciones, que venía cobrando importancia ya desde mediados de la década de los sesenta, se hizo más vigorosa durante la primera mitad de la década de los setenta, ampliándose la magnitud de los estímulos concedidos, lográndose un crecimiento sostenido y una mayor diversificación del flujo de exportación de productos manufacturados. Ello se alcanzó, en parte, mediante la especialización de las filiales de empresas internacionales localizadas en México, sobre todo en el sector metalmecánico, que fue uno de los que más se expandió.

^{3/} En este contexto reviste significación el hecho de que se designara un nuevo Ministro de Hacienda (el anterior había permanecido en funciones durante dos sexenios).

B. El sector externo y la política cambiaria

Sin embargo, el éxito en la consecución de los objetivos planteados se vio afectado adversamente por los acontecimientos que se sucedieron durante este lapso en la esfera internacional. En efecto, a lo largo de él la economía internacional experimentó oscilaciones cíclicas muy pronunciadas, que innegablemente influyeron en la actividad económica interna. En esos años se resquebrajó el sistema monetario internacional y prácticamente se perdió, a nivel mundial, la estabilidad de precios de que se había disfrutado durante años.

La expansión de la economía internacional de los primeros años de la década había contribuido a que se elevaran considerablemente las exportaciones mexicanas, dada además la decidida política de fomento de exportaciones --sobre todo de manufacturas-- que se puso en práctica a partir de la administración anterior. Dentro de ella figuran la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) y la implantación de los Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS) cuyo efecto cumplió su cometido en los primeros años. Sin embargo, los crecientes problemas de acceso y, para ciertos productos, el virtual cierre de los mercados externos producido por la recesión de los países del centro de 1974-1975 neutralizó estos esfuerzos. Asimismo, esta tendencia no alcanzó a ser revertida por el hecho de haber pasado México de ser importador a exportador neto de petróleo, lo que sumado a los crecientes requerimientos de importaciones llevaron a que el déficit en cuenta corriente se elevara pronunciadamente ascendiendo a 3 700 millones de pesos en 1975, o sea, cerca del 5% del producto interno bruto. (Véanse de nuevo el cuadro 8 y el gráfico 9.)

/El propio

El propio modelo de industrialización mexicano ha sido un factor que ha contribuido al creciente desequilibrio externo ya que, debido al tipo de estructura industrial que fue desarrollándose, el crecimiento del sector fue demandando, en cuantía más que proporcional, insumos y bienes de capital provenientes del exterior. De esta manera, el déficit comercial de productos manufactureros fue creciendo incesantemente lo que unido a la contracción del saldo positivo de exportaciones agropecuarias y a la creciente dependencia financiera externa, determinaron un deterioro progresivo en las relaciones del país con el exterior, que hizo crisis a mediados de la década de los setenta.

Frente a esta situación de gravedad inusitada en la historia económica de México de la posguerra, se optó por extender el régimen de permisos a la totalidad de las importaciones --salvo contadas excepciones-- para desalentar las compras al exterior, en vez de modificar el tipo de cambio que ya desde hacía tiempo había dejado de reflejar el poder adquisitivo de la moneda. (Véase de nuevo el gráfico 7.) De hecho en los últimos años la inflación interna creció a una tasa muy superior a la exterior y renglones del balance de pagos como el turismo y las transacciones fronterizas dejaron de tener su tradicional función compensadora dentro de las transacciones corrientes, dada la pérdida de competitividad.

Al continuar irrestricta la libertad cambiaria, la sobrevaluación del peso dio origen a una serie de operaciones especulativas que agravaron la desfavorable situación derivada del comercio exterior. Si a mediados del sexenio el público se apresuró a adquirir dólares en billetes, en los últimos años del mismo se registró una fuga de /capitales

capitales de proporciones cada vez mayores. Se estima que dicha evasión de dólares ascendió en forma acumulada a 4 000 millones de dólares durante el bienio 1974-1975. Con el fin de ponerle freno, el sistema bancario amplió los instrumentos de captación en dólares, permitiendo depósitos a plazo fijo a una tasa superior a la de los Estados Unidos, orientados a los ahorradores de mayores ingresos. De esta forma el sistema bancario se "dolarizó", tanto por lo que se refiere a su captación como por el financiamiento que concedió en dólares. (Véase el cuadro 15.)

Pese a la gravedad de los problemas de balance de pagos (véase de nuevo el cuadro 8) y a la fuga de capitales, la tradicional política de libertad cambiaria permaneció inalterada y la defensa del tipo de cambio se prolongó hasta el límite en que dejó de ser sostenible, dada la abrupta caída de las reservas internacionales. (Véase de nuevo el cuadro 9.) El perseverar hasta último momento con esta política implicó, más que en el pasado, el apoyo en el recurso al endeudamiento público externo, que creció aceleradamente (véase el cuadro 16) llegando a supeditar a la economía en mayor medida a la comunidad financiera internacional.

En efecto, su monto acumulado ascendía en 1976 a cerca de 20 000 millones de dólares (más de 25% del PIB de aquel año) después de haberse mantenido hasta 1970 por debajo de los 5 000 millones. Además, en ese crecimiento fue cobrando incidencia cada vez mayor la deuda con bancos privados --en condiciones de servicio y plazo más duros-- fenómeno que seguirá acentuándose en años siguientes (véanse los gráficos 11 y 12 y el cuadro 16). Asimismo, la inversión extranjera directa continuó siendo

Cuadro 15

MEXICO: INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO

(Porcentaje del PIB)

| Año | Ingresos | | | Gastos ^{a/} | | | Déficit financiero |
|----------------|----------|------------|---------|----------------------|------------|---------|--------------------|
| | Total | Corrientes | Capital | Total | Corrientes | Capital | |
| 1971 | 20.4 | 19.6 | 0.8 | 23.0 | 16.0 | 7.0 | 2.6 |
| 1972 | 21.2 | 20.5 | 0.7 | 25.4 | 16.8 | 8.6 | 4.2 |
| 1973 | 23.1 | 22.1 | 1.0 | 29.5 | 19.6 | 9.9 | 6.4 |
| 1974 | 24.9 | 23.9 | 1.0 | 31.0 | 21.4 | 9.6 | 6.1 |
| 1975 | 26.7 | 23.9 | 0.8 | 35.7 | 23.3 | 12.4 | 9.0 |
| 1976 | 26.5 | 25.4 | 1.1 | 37.4 | 25.1 | 12.3 | 10.9 |
| 1977 | 28.0 | 26.3 | 1.7 | 35.4 | 23.4 | 12.0 | 7.4 |
| 1978 | 28.6 | 27.4 | 1.2 | 34.0 | 22.6 | 11.4 | 5.4 |
| 1979 <u>b/</u> | 27.8 | 26.5 | 1.3 | 33.4 | 22.5 | 10.9 | 5.6 |
| 1980 <u>b/</u> | 32.3 | 30.7 | 1.6 | 38.7 | 25.6 | 13.1 | 6.4 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, y, para 1980, del Banco de México, S.A.

a/ Gastos netos.

b/ Cifras preliminares.

Cuadro 16

MEXICO: PASIVOS TOTALES NO MONETARIOS Y FINANCIAMIENTO
DEL SISTEMA BANCARIO, EN MONEDA NACIONAL
Y EXTRANJERA

(Estructura porcentual)

| Año | Pasivos totales no monetarios | | Financiamiento del sistema bancario | |
|------|----------------------------------|----------------------|--|----------------------|
| | Moneda nacional | Moneda extranjera | Moneda nacional | Moneda extranjera |
| 1970 | 77.4 | 22.6 | 86.6 | 13.4 |
| 1971 | 78.0 | 22.0 | 87.4 | 12.6 |
| 1972 | 79.5 | 20.5 | 86.7 | 11.3 |
| 1973 | 74.8 | 25.2 | 87.5 | 12.5 |
| 1974 | 72.1 | 27.9 | 85.2 | 14.8 |
| 1975 | 70.6 | 29.4 | 85.3 | 14.7 |
| 1976 | 58.3 | 41.7 | 77.5 | 22.5 |
| 1977 | 67.8 | 32.2 | 91.5 | 8.5 |
| 1978 | 71.8 | 28.2 | 91.5 | 8.5 |
| 1979 | 72.0 | 28.0 | 89.1 | 10.9 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco de México, S.A.

Gráfico 11

MEXICO: DEUDA PUBLICA EXTERNA

(Escala semilogarítmica)

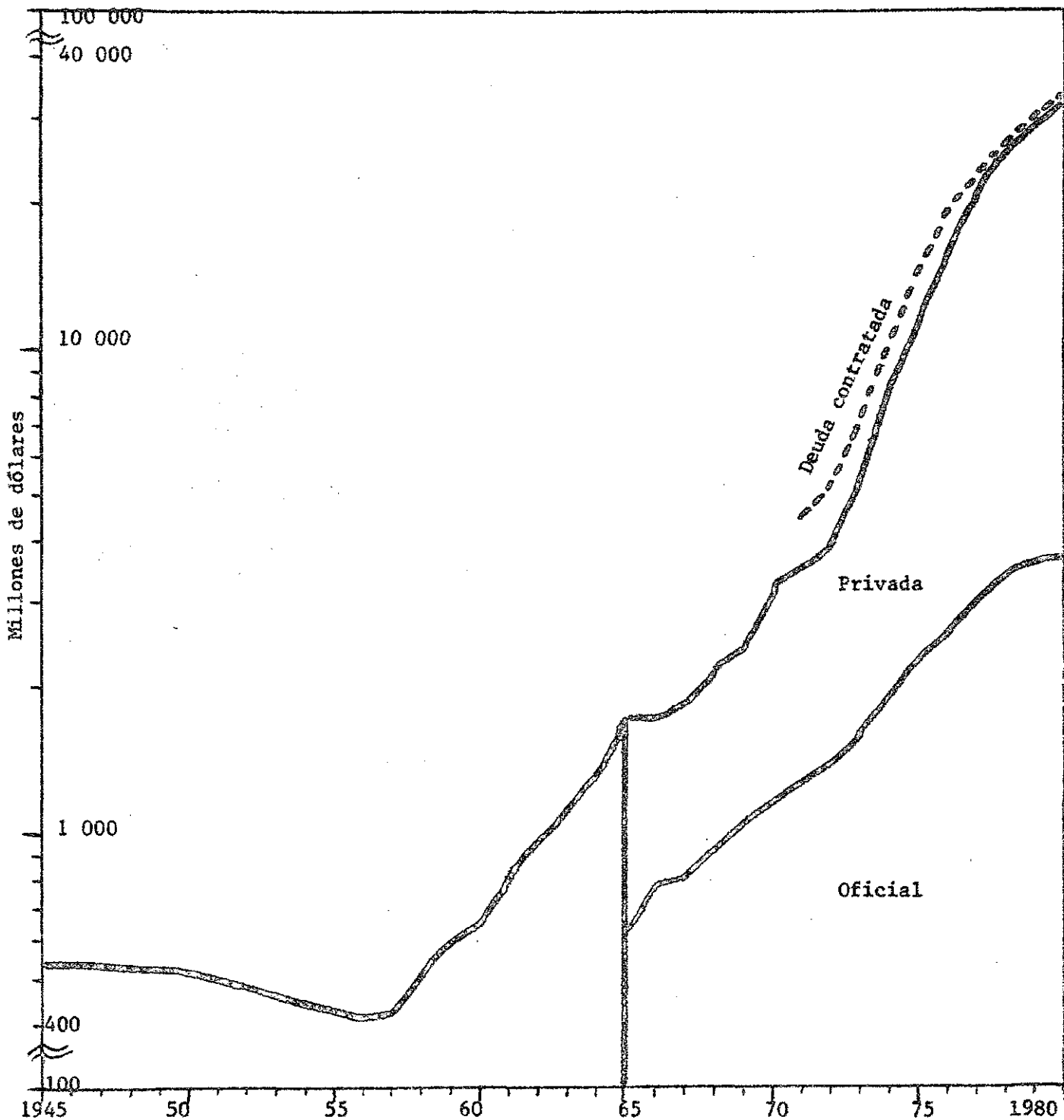
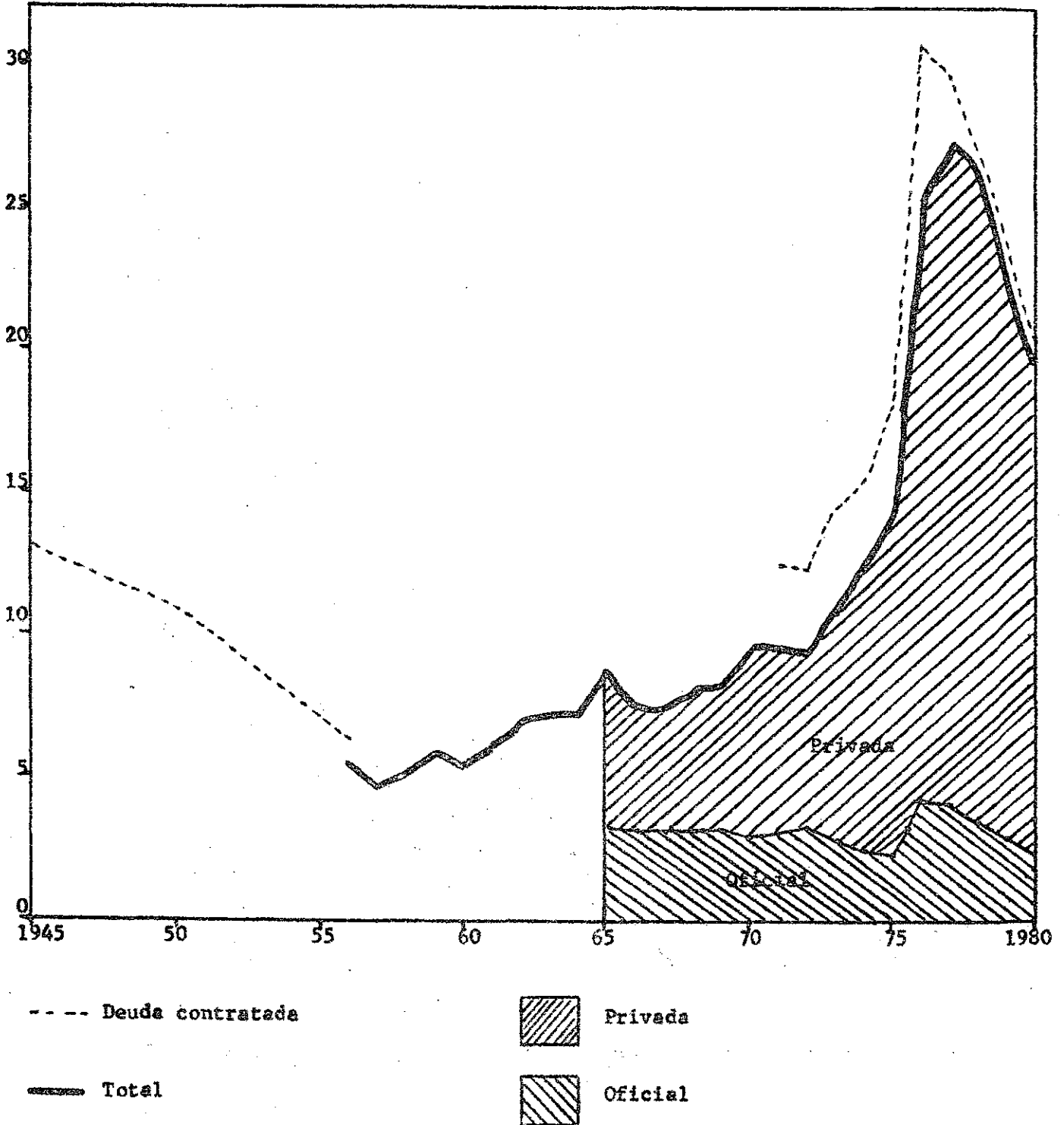


Gráfico 12

MEXICO: DEUDA PUBLICA EXTERNA COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO a/
(Porcentajes)



Fuente: BIRF.

a/ Deuda desembolsada, saldos a fin de año.

/atrafida

atraída como fuente complementaria de financiamiento ya que la Ley de Inversiones Extranjeras de 1972 no significó un obstáculo sino más bien una reglamentación a esta corriente de capital.

C. La acción redistributiva y la gestión del sector público

Los objetivos redistributivos que se planteó la estrategia económica durante el período analizado se persiguieron por distintas vías. En un primer plano destaca, para frenar la creciente disparidad de ingresos entre el campo y la ciudad, el haberse revertido la relación desfavorable de precios de la agricultura. En efecto, tal como se advierte en el gráfico 10, a partir de 1971 se dio un notorio cambio de tenencia de los precios relativos de los productos agrícolas (ya se midan éstos con base en los recibidos directamente por el productor; se tomen en cuenta los precios de garantía; o el componente de "productos alimenticios" del índice de precios mayoristas). Además de reflejar este hecho el cumplimiento de un objetivo explícito de la política económica, reflejó también en parte la revalorización de las materias primas a escala mundial.

Este reajuste positivo de precios relativos agrícolas alcanzó la cúspide de 1976 y constituyó tal vez el paso más importante que se dio en materia de recapitalización del campo --en crisis desde 1975-- junto con las medidas concretas de reorganización de la banca encargada del agro, al centralizarse los canales crediticios antiguamente dispersos, en el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL). De esta forma se pretendió, por una parte, cumplir en alguna medida los fines redistributivos, al ser el sector rural el más rezagado de la economía y, por la otra, darse los primeros pasos para hacer frente a la creciente pérdida de autosuficiencia alimentaria.

/En un segundo

En un segundo término, ante el surgimiento del proceso inflacionario, la restitución a los asalariados de su poder de compra e incluso su mejoría fue un elemento central de la política económica durante el sexenio, para evitar siguiera tornándose más inequitativa la distribución del ingreso. Además de efectuarse la revisión de los salarios mínimos anualmente, en vez de cada dos años como ocurría en el pasado, se decretaron aumentos salariales de urgencia en períodos intermedios. De esta forma los asalariados pudieron resarcir su poder adquisitivo e incluso tener una mejoría, a pesar de la desaceleración que acusó la productividad en la industria y los servicios en el lapso 1971-1976. (Véanse nuevamente el cuadro 11 y el gráfico 6.) También para defender el poder de compra de las clases populares y ensanchar el mercado interno se ampliaron las actividades de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), se creó el Instituto Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo Nacional de Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT). Asimismo, se amplió sustancialmente la cobertura de la seguridad social; el número de derechohabientes del IMSS y del ISSSTE se elevó en 83%, al pasar de 11.2 millones a 20.5 millones, llegando así a cubrir a cerca del 34% de la población del país en 1976, en relación a un 22% en 1970.

En este contexto destaca el papel central del gasto público como instrumento de política económica y su creciente incidencia en la economía, ya señalada. Su crecimiento obedeció a una triple motivación: su acción deliberadamente redistributivista y su impacto en los desembolsos en el área social; el propósito de que recuperara el Estado el terreno /que gradualmente

que gradualmente había cedido el sector privado; y la necesidad de suplir el papel dinámico de los inversionistas privados que, ante estos lineamientos de política económica, tendió más bien a retraerse o a desviar recursos hacia el exterior. La pugna verbal entre el sector público y algunos grupos financieros, fue un tema constante en este período. La ampliación del sector público tal vez sea el rasgo que, desde un punto de vista macroeconómico, descuella más en el estílo de aquel período.

Para hacerse de mayores recursos propios y también con propósitos redistributivos se discutió la introducción de una reforma fiscal en 1972 que, sin embargo, resultó ser bastante irrelevante ya que si bien tuvo algunos efectos sobre los ingresos del capital no afectó mayormente las utilidades de los grandes grupos financieros. Aún así, tal como se mostro en el cuadro 6 y en el gráfico 5, la carga fiscal que oscilaba entre el 7% y el 8% en la década anterior, llegó a representar cerca del 12% en 1976.^{4/}

Por su parte, para sanear las finanzas de las empresas estatales se aumentó el precio de los bienes que suministran, sobre todo de gasolina y energía eléctrica, congelados durante largos períodos, aunque estas alzas resultaron ser inferiores al incremento de otros renglones del índice nacional de precios. (Véase de nuevo el cuadro A-2 del anexo.)

^{4/} A pesar de este aumento, esta cifra era todavía bastante inferior a la media que tenían al respecto los países latinoamericanos, estimada en alrededor del 16% en aquel período.

/Así, los recursos

Así, los recursos propios del Estado, pese a haber sido crecientes, resultaron insuficientes frente a un gasto público tan dinámico (se cuadruplicó durante el sexenio), por lo cual el déficit consolidado del sector público se elevó más que proporcionalmente: del 2,6% del producto interno bruto que era en 1971, llegó a representar el 9% en 1975 y casi el 11% en 1976. (Véase el cuadro 17.)

El financiamiento de este déficit así como el nivel de gastos del gobierno generaron conflictos entre las autoridades fiscales y las monetarias. Estas últimas ante los primeros brotes de inflación en 1971, administraron una política crediticia intermitente, en ocasiones bastante restrictiva, la cual se contrapuso a la política de gasto a lo largo del sexenio. Pese a ello, los déficits se financiaron tanto mediante el crédito interno del banco central a través del encaje legal --sin que por ello la banca privada viera disminuida su importancia relativa ni afectado su proceso de consolidación-- como acudiendo crecientemente al endeudamiento externo.

Esta pugna entre la política de gasto público, de un lado, y la política monetaria y crediticia, del otro, restó efectividad a ambas. Al sumarse a las propias contradicciones internas las oscilaciones tan acentuadas de la economía internacional, el resultado fue una política de "impulso y freno" que en buena medida resaltó los efectos del ciclo externo, conduciendo a una atonía económica en 1971, una expansión de la economía del 6% anual en 1972-1975 y finalmente a la crisis de 1976 en que la tasa de crecimiento cayó al 2% con lo que se registró un deterioro de su nivel por habitante.^{5/}

^{5/} Véase Lawrence Whitehead, "La política económica del sexenio de Echeverría, ¿qué salió mal y por qué?" Foro Internacional 79, El Colegio de México, México, enero-marzo de 1980, págs. 484 a 513.

Cuadro 17

MEXICO: ENDEUDAMIENTO PUBLICO EXTERNO

(Millones de dólares)

| Años | Deuda pública externa ^{a/} | | Servicios de la deuda externa | |
|------|-------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|---|
| | Valor | Porcentaje del producto interno bruto | Valor | Porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios |
| 1971 | 4 545.8 | 12.5 | | |
| 1972 | 5 064.6 | 12.1 | 767.0 | 21.0 |
| 1973 | 7 070.4 | 14.3 | 1 224.0 | 26.0 |
| 1974 | 9 975.0 | 15.4 | 1 150.0 | 18.0 |
| 1975 | 14 449.0 | 18.0 | 1 657.0 | 27.0 |
| 1976 | 19 600.2 | 30.9 | 2 187.7 | 28.5 |
| 1977 | 22 912.0 | 29.9 | 3 837.3 | 45.1 |
| 1978 | 26 264.0 | 26.9 | 6 287.4 | 58.5 |
| 1979 | 29 757.0 | 23.6 | 10 174.3 | 67.9 |
| 1980 | 33 812.8 | 20.1 | 7 681.0 | 33.0 |
| 1981 | 51 000.0 | 21.0 | 11 640.0 | 40.9 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México, S. A.

a/ Se refiere a la deuda pública contratada, por tanto difiere de la presentada en los gráficos 1 y 2, que trata de la desembolsada.

/D. Consideraciones

D. Consideraciones finales

En suma, la estrategia del "desarrollo compartido" fue un intento de imprimir una mayor vocación social al estilo de desarrollo del país --que de hecho se manifestó en la expansión del gasto público con destino a educación, salud, abastecimientos, en caminos de penetración, así como en una política salarial progresiva--^{6/} sin lograr desprenderse de muchos de sus rasgos pasados. De hecho, las alteraciones de la economía internacional y el surgimiento de importantes presiones inflacionarias constituyeron elementos nuevos que distorsionaron su esencia y dificultan su justa apreciación.

Por otra parte, no es posible derivar un balance de conjunto del período analizado sin considerar los factores políticos que derivaron de la crisis de 1968. En realidad se estima que la prioridad central del gobierno, que asumió en 1970, fue la necesidad de recuperar la credibilidad popular después del enfrentamiento que tuvo lugar entonces. Así, la ampliación del papel del sector público en la economía no se basa en una racionalidad política de carácter socialista sino más bien en la necesidad de fortalecer la capacidad estatal en los conflictos de intereses económicos y lograr que la nación apoyara un régimen populista con una economía mixta.^{7/}

^{6/} Desgraciadamente no es posible apreciar verazmente los efectos de esta política en la estructura de la distribución del ingreso (véase de nuevo el cuadro 14) debido a que la encuesta de ingresos y gastos con la que se contó para el año 1975, siguió una metodología distinta a las anteriores, y la del año 1977 que muestra un relativo empeoramiento frente a la situación prevaletiente en 1970, refleja los efectos de la crisis, el desempleo y la devaluación en la estructura de ingresos.

^{7/} Véase, Lawrence Whitehead, "Una evaluación política del programa mexicano de estabilización", Revista de Comercio Exterior, Vol. 31, Nos. 8 y 9, págs. 1031 a 1038.

/En cuanto

En cuanto a la acción orientada al campo del gobierno, cuya administración se inició en 1970, junto con acrecentar los recursos canalizados, procuró buscar solución al problema de las resoluciones agrarias hechas en regímenes pasados. Se pone entonces, en primer plano, la interrelación entre la política agraria y la política agrícola.

En los hechos, sin embargo, predominó un cierto continuismo en la acción, más ligado a aspectos operativos que a normativos o de planificación, en tanto que se pretendió inducir los cambios "desde arriba hacia abajo", atravesando una nutrida pirámide burocrática.

La inercia de lo operativo, sustentada en dichos cuadros burocráticos, superó notablemente el poder innovador que se deseaba impulsar desde el ejecutivo. Este enfoque ayuda a entender mejor el impresionante crecimiento que tuvo lugar en la administración pública dedicada a la aplicación de la política agrícola, si bien con base en una diferenciación política de los grupos dirigentes de turno. Así, "el ala de la izquierda" del partido oficial planteaba con claridad el problema del malestar rural y su solución mediante los mecanismos de la Reforma Agraria (Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, posteriormente Secretaría de la Reforma Agraria; el Fondo Nacional de Fomento Ejidal), en cambio, "el ala tradicionalista", del mismo partido, impulsaba la modernización agrícola mediante la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Secretaría de Recursos Hidráulicos y el Banco Nacional Agrícola.

La situación hasta aquí esbozada, con los agudos trastornos que incluía --de balance de pagos, del sector público y de la tradicional estabilidad de precios-- fenómenos por lo demás, en buena medida asociados al clima económico internacional depresivo e inestable, determinaron

un punto de inflexión a mediados de 1976 que significó, en balance, un serio cuestionamiento a la supervivencia del estilo de desarrollo que había caracterizado hasta entonces a la economía mexicana.

En particular, la aparición de un pertinaz proceso inflacionario de repercusiones inusitadas en la economía mexicana (véanse de nuevo el cuadro 1 y el gráfico 8), constituyó quizás el principal obstáculo para el logro de los objetivos de esta estrategia, ya que las acciones y políticas formuladas para combatir este proceso constituyeron en sí una fuente de tensiones y de conflictos internos. La expresión tangible de esa crisis fue el abandono, el 31 de agosto de 1976, de la paridad cambiaria de 12.50 pesos por dólar mantenida durante 22 años. El nuevo tipo de cambio ya no sería fijo, de acuerdo a las prácticas recientes introducidas al sistema monetario internacional,^{8/} sino que variaría de acuerdo con las oscilaciones del mercado, aunque bajo la vigilancia del banco central. En un principio, se aceptó la tasa de 19.70-19.90 pesos por dólar, que entrañó una devaluación drástica, de la moneda, cercana al 40%.

Para apoyar la nueva paridad del peso y poder hacer frente a sus compromisos con el exterior, México giró sobre sus líneas de crédito en el FMI por un total cercano a 1 000 millones de dólares, el mayor financiamiento otorgado hasta entonces a un país en desarrollo. Ello implicó el ingreso en un programa de estabilización con el FMI de una

^{8/} En febrero de 1976, en la reunión del FMI en Kingston se habían aprobado los tipos "estables pero ajustables" que de hecho habían funcionado fuera de la legalidad en el pasado.

duración de tres años que pondría en práctica la nueva administración a partir de 1977. De hecho, durante los últimos tres meses de la administración saliente, la política económica se tornó más bien defensiva ante la crítica situación y correspondió a la entrante el instrumentar las políticas pertinentes para superar la crisis.

La expansión del gasto público, como instrumento promotor y orientador del desarrollo, se vio limitada por la falta de recursos propios del Estado, ante la ausencia de una verdadera reforma fiscal y por el conflicto resultante con las autoridades monetarias en cuanto al financiamiento del déficit. Así, subsistió el predominio de la política monetaria --y dentro de ella la cambiaria-- sobre las demás, dado el respeto a dos características aparentemente intrínsecas de la economía mexicana: la libertad y la estabilidad cambiarias. Dentro de este esquema las restricciones impuestas por el balance de pagos resultaron decisivas en la evolución interna de la economía.

La devaluación, el recrudecimiento inflacionario, la caída del crecimiento económico resultante y los crecientes desequilibrios, constituyeron, para muchos, los indicadores de una cierta inviabilidad del modelo propuesto como un sistema de agotamiento del estilo de desarrollo pasado, que ya se consideraba en cierta medida liquidado a comienzos de los años setenta. Sin embargo, según se señala en las siguientes páginas, la confirmación de vastas reservas petroleras constituyó el elemento central que permitiría la superación de la crisis y volver a alcanzar altas tasas de crecimiento económico sin efectuar los cambios profundos de política económica que en otras circunstancias hubiera exigido una situación de este tipo.

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

10/10/2019

Segunda parte

LOS RASGOS DE LA POLITICA ECONOMICA HACIA FINES DE LA DECADA DE 1970

I. ASPECTOS GENERALES DE LA POLITICA ECONOMICA 1977-1980
Y FACTORES CONDICIONANTES DE LA MISMA

La devaluación de la moneda mexicana, tras 22 años de defensa de un tipo de cambio fijo, se insertó en una situación general de crisis económica y de confianza que alcanzó su punto álgido en 1976-1977. Sus manifestaciones más conspicuas fueron la caída del crecimiento económico (3.4% en 1977), una tasa inflacionaria inusitada de 27%, un déficit de balance de pagos en cuenta corriente de 3 100 millones de dólares (equivalente al 75% de las exportaciones de bienes y servicios), una contracción de la actividad agrícola de 7%, y un descenso de la inversión bruta y del consumo privado.

En las páginas siguientes se intenta dilucidar, a partir de esta coyuntura, hasta qué punto la evolución reciente significa una ruptura del estilo de desarrollo "tradicional" de México, cuyas características más salientes han sido, precisamente, un ritmo sostenido de crecimiento económico e industrial, una absoluta estabilidad e irrestricta libertad cambiarias, la existencia de moderadas presiones inflacionarias y un manejo relativamente fluido de las variables monetarias. Algunos autores afirman que hubo una ruptura y que ésta fue total, otros, en cambio, estiman que fue más bien un punto de inflexión dentro del mismo estilo. Según estos últimos el conjunto de medidas de política y planes de desarrollo que se llevaron a cabo, se habrían superpuesto al modelo pretérito de funcionamiento de la economía mexicana coincidiendo, además, con el ingreso de ésta a la era petrolera.

/Una evaluación

Una evaluación cuidadosa del tema en cuestión no debe dejar de considerar el cambio operado a partir de 1973 en la economía de los países industrializados de economía de mercado, a los que México se encuentra tan ligado. En efecto, a la crisis recesiva-inflacionaria de 1974-1975 le siguieron años de particular incertidumbre, así como un proceso creciente de internacionalización de los fenómenos económicos.

Además, por sí sola, la presencia del petróleo dificulta cualquier juicio acerca de la medida en que los rasgos fundamentales del estilo estaban siendo alterados durante la segunda parte de la década, al ofrecer al país --al menos potencialmente-- la oportunidad única de resolver muchos de sus problemas crónicos y de mantener la continuidad de algunas de las pautas de crecimiento del pasado, viabilizando simultáneamente una era de crecimiento económico acelerado. No parece aventurado afirmar que, sin la irrupción de este recurso --y al no alterarse las tradicionales bases de sustentación de la economía-- ésta hubiera enfrentado problemas económicos de inusitada gravedad dados, básicamente, por el nivel alcanzado por el estrangulamiento externo, por la pérdida de dinamismo industrial ocasionada por la depresión relativa del mercado interno y por el estancamiento relativo que presentaba la agricultura, especialmente la destinada al consumo de la población. Quizás, en ausencia del desarrollo petrolero, la agudeza de esa problemática hubiera obligado a las autoridades a replantear a fondo su estrategia.

Otro hecho que cabe destacar como relativamente nuevo y que incide en la orientación de la política económica de la administración que entró en funciones a fines de 1976, es la importancia relativa que habían venido ganando las clases empresariales dentro del espacio político interno

durante el sexenio anterior, lo que se reflejó en el fortalecimiento de las organizaciones gremiales de la industria, del comercio y del sector financiero. El poder económico de estos estratos había permeado claramente hacia el quehacer político nacional.

En diciembre de 1976, la nueva administración tuvo, pues, que atender distintos frentes simultáneamente. La superación de la crisis económica era la tarea más urgente, para lo cual se requería restablecer la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros. Mediante la fórmula de la "Alianza para la Producción" se persiguió restaurar la concordia entre el sector público, la iniciativa privada y los trabajadores. Por su parte, se instrumentó un programa de estabilización acordado con el Fondo Monetario Internacional por la administración anterior y ratificado por la nueva, con duración de tres años (1977-1979), para captar la confianza de la comunidad financiera internacional y de los inversionistas extranjeros, pese a que sus condiciones significaron un retraso en la creación de empleos y, como se verá luego, un deterioro en los salarios reales, objetivos prioritarios externados en la campaña presidencial.

Simultáneamente habrían de instrumentarse reformas en los ámbitos económico, político y administrativo. Si dentro de la Reforma Económica la "Alianza para la Producción" ocupó un lugar central, también cobró significación el esfuerzo para planificar el desarrollo tanto a nivel sectorial como global.

La política económica durante el sexenio fue adaptándose en función de los objetivos prefijados durante los tres períodos bianuales que lo componen: la superación de la crisis (1977-1978), la consolidación

/económica

económica (1979-1980) y la etapa de crecimiento acelerado (1981-1982).

En este capítulo se hará referencia a los dos primeros, dejándose para el siguiente capítulo el análisis del tercero. Se lo sitúa así en el

contexto de las perspectivas que contemplan los distintos planes de desarrollo tanto para el primer bienio como para el resto de la década de los ochenta.

Muchas de las medidas de política económica adoptadas se tomaron teniendo como referencia el contexto particularmente difícil de la economía de los países industrializados. Por ello, tal como se hiciera en el capítulo anterior, el análisis se inicia con una presentación de las principales características del entorno internacional, así como de las del programa de estabilización acordado con el FMI, dada la importancia que cobró en la nueva estrategia planteada por las autoridades.

II. EL NUEVO MARCC EXTERNO

La formulación, en 1977, de una estrategia para superar la crisis de la economía mexicana ocurrió en una época de particular incertidumbre en la economía internacional, situación que subsiste en la actualidad. Por una parte, no se había podido superar la crisis recesiva de 1974-1975 y persistía un alto índice de desempleo en las principales economías industriales. Por otra parte, se había recrudecido y generalizado el proceso inflacionario. El desarrollo de los flujos comerciales se había visto obstaculizado por las prácticas proteccionistas de los países del centro; las corrientes financieras --especialmente las de la banca comercial-- cobraron importancia para compensar los profundos desequilibrios comerciales de los países en desarrollo, con lo que su deuda externa se incrementó apreciablemente, haciéndose sus condiciones más duras. El sistema monetario internacional continuaba inmerso en profundos desequilibrios inherentes a la situación descrita. La revalorización del petróleo, por su parte, fue causa y efecto de muchos de estos desajustes. Muchos de los factores anteriores apuntaron hacia una creciente "internacionalización" de los fenómenos económicos, tanto en lo que se refiere a la producción como al capital.

México, como economía relativamente abierta al exterior, se vio afectado por todos estos factores: el cierre de mercados exteriores, la inflación importada, las oscilaciones cambiarias, el creciente endeudamiento externo, y la elevada participación de las empresas transnacionales en la industria manufacturera^{1/} fueron todos fenómenos relativamente nuevos que debió encarar la política económica interna.

^{1/} En el pasado la inversión de dichas empresas estaba muy ligada al aprovechamiento de los recursos naturales; en la década de los setenta, y aun anteriormente, ésta acudió en función del aprovechamiento de los mercados internos.

/Sin embargo,

Sin embargo, el descubrimiento de importantes reservas petroleras dio al país la oportunidad de neutralizar algunos de estos factores adversos. Su presencia abrió las posibilidades de fortalecer la posición económica externa del país en un mundo que, a fines de la década de los setenta, se mostraba ávido de hidrocarburos.

De hecho, tras la elevación del precio del petróleo en 1973, la situación de los países de la periferia dotados de petróleo se volvió radicalmente diferente de la de los carentes de él. Entre esos países y dadas sus propias características, México se constituyó prácticamente en el único país en que el auge de la explotación petrolera se proyectó sobre una economía que había alcanzado un grado intermedio de industrialización y que poseía un mercado interno de una magnitud relativamente importante. Así, su inserción en la economía internacional se volvió singular.

Ello no significa que México se haya tornado menos dependiente de las cada vez más estrechas relaciones que lo vinculan con el exterior. Sus relaciones con el exterior afectan cada vez esferas más amplias de actividad. La propensión marginal a importar de México --una de las más elevadas de la región durante las últimas dos décadas-- es el reflejo de una trama industrial con ostensibles vacíos, especialmente en la producción de insumos intermedios y, de bienes de capital, bienes, que, generalmente presentan patrones tecnológicos y escalas de producción progresivamente crecientes. El aumento de su demanda en magnitudes más que proporcionales, a la de bienes de consumo --producidos casi en su totalidad en el país--, explica el por qué de esa elevada propensión.

/Por otra

Por otra parte, también en la esfera productiva, la internacionalización ha adquirido creciente importancia mediante las empresas transnacionales, no sólo por su mayor peso relativo dentro de la economía mexicana ya mencionado, sino por el control que ejercen sobre ciertas ramas básicas como son la alimenticia, la farmacéutica y la química, para no hablar de la creciente dependencia tecnológica que generan, dada la escasa o nula irradiación interna de los conocimientos y procedimientos técnicos que utilizan.

En la esfera del financiamiento, la dependencia de México del capital foráneo también es creciente en la medida en que su deuda externa (pasó de 4 500 millones de dólares en 1971 a 34 000 millones en 1980, y a 51 000 en 1981, véase nuevamente el cuadro 17) es una de las más elevadas de los países de América Latina.^{2/} Si bien se ha intentado contratar ésta con agencias multilaterales y gubernamentales (México es el tercer cliente del Banco Mundial, después de la India y del Brasil) una proporción cada vez mayor del crédito externo proviene de fuentes privadas, sobre todo estadounidenses. (Véase de nuevo el gráfico 11.)^{3/} Este fenómeno, que no es privativo de México, ha obedecido también a la presión de la banca internacional para la colocación de los ingentes recursos derivados del reciclaje de los petrodólares. Las consecuencias del mismo han sido un endurecimiento de las condiciones de financiamiento,

^{2/} La deuda pública externa que representaba el 12% del producto interno bruto en 1971 se había elevado a más de 30% en 1976. Con posterioridad, al aplicarse la política oficial de limitar el uso neto de financiamiento externo a alrededor de 3 000 millones de dólares anuales, esa proporción comenzó a reducirse hasta llegar a 20% en 1980.

^{3/} Si en 1966 la deuda de origen privado ascendió a 53%, en 1975 esta proporción se elevó a 73%. Véase, Rosario Green, "La deuda pública externa de México, 1965-1975", en Comercio Exterior, México, noviembre de 1977, págs. 1279-1286. En 1980, esta proporción se elevó al 86%, según declaraciones del Director General de Crédito, en Uno más uno, 29 de septiembre de 1980, pág. 12.

por lo que el servicio de la deuda ha representado una proporción creciente de las exportaciones de bienes y servicios, que llegó a comprometer más del 65% de las mismas en 1979, la más elevada registrada en América Latina. (Véanse el cuadro 18 y el gráfico 13.) A partir de entonces descendió, más que nada por el auge de las exportaciones petroleras, aunque también por el tope en cuanto al uso de financiamiento neto externo que se viene aplicando desde hace 3 años, según se dijo antes.

Cuadro 18

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: NIVEL DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA

(Porcentajes)

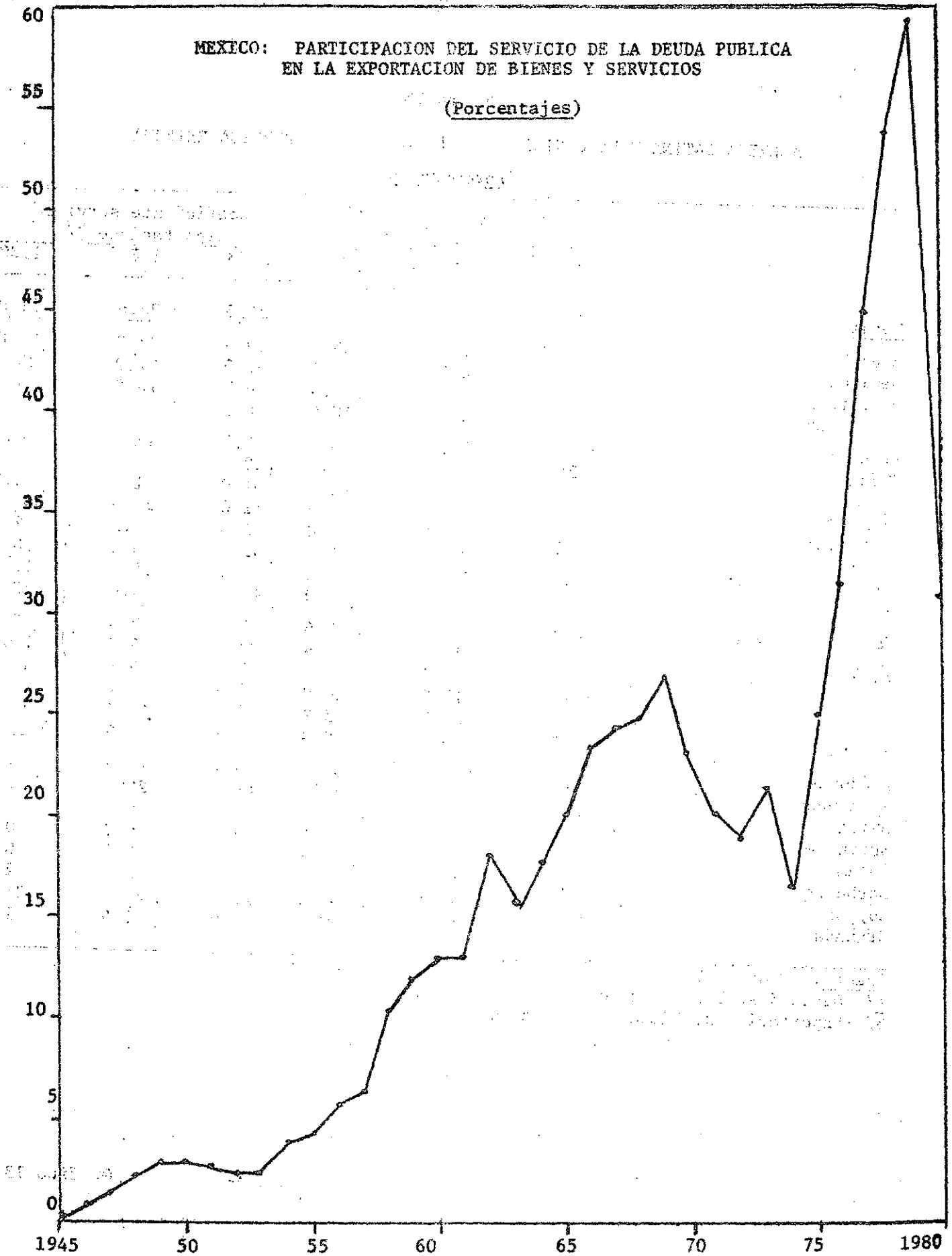
| | Coeficiente saldo/ ^{a/} producto interno bruto | | | Coeficiente servicio/ exportaciones ^{b/} | | |
|----------------------|--|-------------|-------------|--|-------------|-------------|
| | 1978 | 1979 | 1980 | 1978 | 1979 | 1980 |
| <u>Total</u> | <u>22.0</u> | <u>21.2</u> | <u>20.2</u> | <u>26.5</u> | <u>28.6</u> | <u>21.0</u> |
| Brasil | 23.1 | 24.4 | 25.8 | 29.3 | 35.0 | 37.8 |
| México | 26.9 | 23.6 | 20.1 | 57.0 | 67.0 | 33.0 |
| Argentina | 10.4 | 9.1 | 10.4 | 26.7 | 16.9 | 18.3 |
| Venezuela | 17.6 | 20.6 | 18.0 | 6.9 | 9.7 | 12.9 |
| Colombia | 11.7 | 11.4 | 10.4 | 9.7 | 12.7 | 10.1 |
| Chile | 25.4 | 25.3 | 21.2 | 38.2 | 25.1 | 18.7 |
| Perú | 39.7 | 44.5 | 41.3 | 31.0 | 31.6 | 32.3 |
| Ecuador | 21.2 | 24.1 | 26.6 | 11.6 | 29.6 | 16.3 |
| Guatemala | 5.9 | 6.7 | 8.0 | 1.8 | 2.2 | 2.9 |
| Uruguay | 17.2 | 16.6 | 16.1 | 45.8 | 10.3 | 10.9 |
| República Dominicana | 15.5 | 15.5 | 17.2 | 9.4 | 14.0 | 12.3 |
| Bolivia | 40.7 | 37.0 | 32.0 | 48.5 | 29.8 | 32.3 |
| Trinidad y Tabago | 10.7 | 9.4 | 12.6 | 1.9 | 2.3 | 2.6 |
| Costa Rica | 27.5 | 30.7 | 34.4 | 22.7 | 23.8 | 20.0 |
| Paraguay | 17.0 | 13.7 | 13.3 | 5.7 | 6.3 | 10.2 |
| El Salvador | 10.8 | 11.3 | 10.0 | 2.6 | 2.7 | 3.0 |
| Panamá | 80.8 | 80.2 | 75.2 | 32.7 | 18.7 | 18.2 |
| Jamaica | 38.6 | 43.4 | 38.0 | 18.3 | 18.0 | 21.5 |
| Honduras | 32.7 | 34.5 | 36.0 | 8.4 | 12.6 | 9.8 |
| Nicaragua | 45.0 | 66.7 | 84.0 | 13.3 | 29.1 | 28.9 |
| Haití | 14.8 | 16.4 | 16.3 | 5.9 | 4.0 | 4.4 |
| Suriname | 4.2 | 3.5 | 3.0 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| Bahamas | 5.3 | 4.7 | 4.2 | 0.4 | 0.4 | 0.4 |
| Barbados | 11.4 | 10.3 | 9.3 | 1.9 | 2.6 | 2.7 |
| Guyana | 86.5 | 89.6 | 93.5 | 15.9 | 29.5 | 21.7 |
| Granada | 12.2 | 10.2 | 8.5 | 3.0 | 1.6 | 1.6 |

Fuente: CENLA y CEPAL.

a/ Deuda desembolsada únicamente.

b/ Exportación de bienes y servicios.

Gráfico 13



III. EL PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN CON EL FMI

Ante los problemas devaluatorios mundiales de desequilibrio creciente del balance de pagos, de pérdida de reservas monetarias internacionales y de inflación, México suscribió una carta de intención con el FMI. Desde el punto de vista de dicha institución un arreglo de esta naturaleza significaba, como en otros similares celebrados con países en desarrollo, prevenir que la crisis del balance de pagos condujera a una reducción drástica de las importaciones, evitar una posible insolvencia en los pagos o que se estableciera un control de cambios. Por su parte México se comprometía a llevar a cabo una serie de medidas de política económica en el contexto de un "programa de estabilización para los años 1977-1979".^{1/} De esta forma al asumir el poder la nueva administración, ésta fijó las grandes líneas de un programa financiero de importantes consecuencias que regiría durante la mitad de su sexenio y que en cierto grado entrañaría ajustes internos para readecuar la economía mexicana a la cambiante situación de la economía internacional.

Al formularse este programa, como ha sido de rigor en circunstancias similares en otros países, la inflación fue considerada básicamente como un problema derivado de un exceso de demanda. Por lo tanto se le atribuyó una importancia capital como causante de ella al déficit del sector público, a la expansión crediticia y a los aumentos salariales. Por tal razón, como medida prioritaria, se consideró la reducción drástica del déficit del sector público de forma tal que en 1979 representase

^{1/} La carta de intención de México no se publicó oficialmente; sin embargo, pueden verse los comentarios al respecto en Carlos Tello, op. cit., págs. 176 a 182, Lawrence Whitehead, op. cit., pág. 502, y Armando Labra, Referencias básicas de la política de estabilización económica de México, 1946-1976, mimeo., México, 1978.

el 2.5% del producto interno bruto cuando en 1975 esta proporción había llegado a ser de 9.0% y de 10.9% en 1976. (Véase de nuevo el cuadro 17.) Asimismo, se contempló la necesidad de mejorar la situación financiera de las empresas públicas mediante una política de precios y tarifas más ajustada a los costos reales. En suma, se preveía simultáneamente elevar los ingresos tributarios y reducir los gastos corrientes proponiéndose, además, limitar el crecimiento del personal contratado por el gobierno federal.

La política monetaria se orientó en parte, a supeditar el crecimiento del circulante al de las reservas internacionales; se contempló, asimismo, la necesidad de mantener altas tasas de interés con el objeto de retener en el país el ahorro interno y se pusieron, en fin, limitaciones al financiamiento del Banco de México al sector público.

Entre los objetivos más destacados fijados por esta política figuraban: que el peso mexicano encontrara su nuevo nivel, manteniéndose la libre convertibilidad del mismo; que las reservas monetarias internacionales se reconstituyeran y que el déficit de la balanza de pagos se redujera considerablemente. Todo ello dentro de un proceso de gradual liberalización del comercio exterior dado por la eliminación de barreras no arancelarias (permisos previos) a las importaciones. Estos objetivos parecieron resultar a corto plazo incompatibles con el mantenimiento de las elevadas tasas de crecimiento que tradicionalmente registraba la economía que, de hecho, manifestó una contracción absoluta en 1977 (2.9% de crecimiento del producto interno bruto global) que se prolongó hasta los primeros meses de 1978, aunque en este comportamiento incidieron también algunos de los elementos que precipitaron la crisis económica del año anterior.

Pese a su relativa flexibilidad, el programa de austeridad auspiciado por el FMI se contraponía a la política de empleo preconizada por el Presidente López Portillo en su campaña electoral, llegando a afectar el cumplimiento de las metas propuestas al respecto en los dos primeros años de su gobierno. De no mediar el auge petrolero, quizás habrían perseverado las tendencias recesivas de las que el año 1977 alcanzó a dar muestras.

Si bien el programa acordado con el FMI cubría la mitad del sexenio de la nueva administración y en sí determinaba ciertos lineamientos de política económica que han persistido a lo largo de los primeros tres años --tal como la contención a las alzas salariales--, la confirmación de México como potencia petrolera cambió, pues, dichas perspectivas recesivas, dando paso a una vigorosa recuperación económica.

Cabe adelantar que, desde el punto de vista de los pagos externos, la instrumentación de este programa junto con las nuevas expectativas económicas significaron un robustecimiento de la posición externa del país --en términos de reservas monetarias internacionales-- lo que significó el pago anticipado del crédito del FMI y la terminación tres meses antes del plazo fijado del programa de estabilización correspondiente.

IV. LA ALIANZA PARA LA PRODUCCION

En parte como una respuesta al marco externo dentro del que se desenvolvía la economía mexicana y, principalmente, para hacer frente a un imperativo de superar la crisis y de una reconciliación política para restablecer la confianza de los inversionistas privados, dentro de una nueva estrategia de desarrollo se esgrimió la fórmula de la Alianza para la Producción.

Esta estrategia formó parte de la reforma económica y se instrumentó en una manera simultánea con la Reforma Política y la Reforma Administrativa. Mediante la Reforma Política se persiguió incorporar a la vida democrática del país a las diversas corrientes ideológicas. Dentro del marco de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) se reglamentó el registro legal --condicionado o permanente-- de los partidos políticos en formación o antiguamente ilegales, para así dar cabida a un abanico más amplio de corrientes de opinión discrepantes al partido oficial, el PRI.

La Reforma Administrativa obedeció a un principio de mayor racionalidad y eficiencia del aparato gubernamental y de las empresas del sector público. Al asumir el poder la actual administración puso en práctica las distintas etapas en que se concibió esta reforma: reorganizaron las secretarías de Estado, fusionándose algunas y creándose otras, varias empresas paraestatales desaparecieron y se tendió a dar mayor impulso al federalismo. Posteriormente se procedió a la "reforma de las ventanillas" para agilizar los trámites y hacer más eficientes y expeditos los servicios públicos.

/En cuanto

En cuanto a la Reforma Económica, se requirió como tarea inmediata para superar la crisis la restitución de la confianza del sector privado estableciéndose para ello, con mayor precisión, las reglas del juego de este sector dentro del conjunto de la economía mixta. La Alianza para la Producción operó en este contexto y sus rasgos más significativos son los que a continuación se reproducen.

"Todo el país debe organizarse para producir, distribuir y consumir conforme a nuestro propio modelo --señalaba en su discurso de toma de posesión el actual presidente-- por encima de intereses sectarios o temores pueriles infundados. Así superaremos los problemas económicos y reforzaremos nuestra economía mixta sin hostilidades ni exclusivismo, pero sí con firmeza nacionalista.

"Esto constituye la alianza popular, nacional y democrática para la producción, que implica ofrecer a todos alternativas viables que permiten conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social, con las demandas específicas de los diversos factores de la economía." 1/

Dentro del pacto de la Alianza para la Producción se pidió el sacrificio de los trabajadores en lo que atañe a la limitación de sus demandas salariales; los empresarios por su parte, se comprometieron a incrementar sus inversiones --y lo hicieron señalando metas concretas-- con el fin primordial de generar empleos y el gobierno, por su parte, a emprender un esfuerzo en materia de programación jerarquizando las inversiones y los gastos, además de ejercer una decidida labor de apoyo en el fomento de las ramas consideradas prioritarias:

"Buscamos orientar las inversiones a las siguientes prioridades: sector agropecuario y acuicultura, energéticos, petroquímica, minero-siderurgia, bienes de capital, transportes y bienes de consumo popular, mediante acuerdos específicos por ramas de actividad, con la iniciativa social así como la privada, nacional y extranjera." 2/

1/ Véase la fundamentación de la Alianza para la Producción por José Andrés de Oteyza, "Alianza para la Producción", en Comercio Exterior, enero de 1977, pág. 45.

2/ Ibid.

Dentro del marco de la Alianza para la Producción, las demandas salariales de los trabajadores fueron, pues, moderadas, al grado que el salario mínimo promedio anual se vio depreciado en términos reales en 1% en 1977, en 3%, en 1978 y en más de un 1%, en 1979. Esta tendencia continuó en 1980 en que el deterioro fue de 7%, con lo que su nivel en este último año fue 13% inferior al que tuvo en 1976, además de que se ha revertido en el bienio 1980-1981, sin haber llegado a compensar, ni con mucho, la pérdida acumulada. El comportamiento del salario mínimo rural fue diferente, ya que no obstante ligeros deterioros en 1977 y 1978, en 1980 su nivel real superaba en 1% al que había registrado cinco años antes. Cabe resaltar que este hecho se dio en un período de rápido crecimiento del producto bruto por habitante, quedando en claro la regresividad de la política respectiva. (Véase de nuevo el gráfico 6.) Es probable que el sector informal de la economía --en el que milita una proporción mayoritaria de la fuerza laboral-- haya sufrido aun reducciones mayores derivadas de la persistencia de una inflación considerable sobre un ingreso no sujeto a mínimos. En las declaraciones oficiales formuladas en 1977 y 1978 se insistió en que el sacrificio de los trabajadores había sido la condición principal para la recuperación de la economía pero también en el hecho de que los empresarios no habían cumplido cabalmente los compromisos de inversión asumidos dentro de la Alianza para la Producción.

Al señalar las áreas reservadas al Estado, el documento citado expresa:

/"...al Estado

"...al Estado le corresponde el papel de rector de la economía. Es el único con atribuciones legales y autoridad para hacerlo. Se pone en marcha así un proceso de planeación de la actividad económica que se ha diseñado para que opere en tres niveles: planeación obligatoria para el sector público; convenido con los Estados de la República, reforzando el Pacto Federal; y planeación no sólo inducida, sino concertada y de entendimiento, con los sectores social y privado de nuestra comunidad." 3/

"El gobierno federal, por su parte, estudiará reformas a los instrumentos de política de que dispone para inducir y regular el crecimiento industrial y, junto con las entidades paraestatales, programará rigurosamente a mediano y largo plazos sus inversiones, de tal forma que, en el contexto de una planeación participativa de la actividad económica, pueda también el sector empresarial prever con suficiente anticipación la estructura y el ritmo que habrá de tener su propia expansión, acorde con los objetivos nacionales.

"Para alcanzar estos fines (los de la Alianza), las empresas públicas, privadas, sociales y mixtas deben contar con una estructura financiera sólida. Para esto requieren utilidades, es decir, de una rentabilidad adecuada que garantice su sano crecimiento. Las utilidades cumplen su función social cuando se utilizan fundamentalmente para nutrir la capitalización en ramas económicas prioritarias."

La Alianza para la Producción constituyó, pues, una estrategia de arranque para superar la crisis. Mediante ella se intentó limar las diferencias que existieron a lo largo del sexenio anterior entre el sector público y el privado, y entre empresarios y asalariados, y fue también un esfuerzo orientado a restituir la confianza de los inversionistas extranjeros. Representó una fórmula de compromiso con el fin inmediato de incrementar la producción y, mediante las nuevas inversiones, disminuir el desempleo, que había alcanzado límites altos, alrededor del 9% de la fuerza de trabajo. 4/

Sin embargo, la restitución de la confianza por parte de los inversionistas nacionales y extranjeros tomó su tiempo y exigió ciertas

3/ José Andrés de Oteyza, op. cit.

4/ Véase, Secretaría de Programación y Presupuesto, Encuestas Trimestrales de Mano de Obra.

seguridades. Dentro de éstas la política salarial ocupó un lugar destacado. Así, contrariamente a lo ocurrido en el sexenio anterior en que los salarios se iban ajustando a los nuevos niveles de precios con el fin de mantener su poder adquisitivo, o bien en ocasiones aumentarlo de acuerdo con los incrementos en la productividad de la mano de obra, la política antiinflacionaria, en el siguiente, descansó en buena medida en la contención salarial, congruentemente con el plan de estabilización acordado con el FMI.

El mantenimiento de esta política durante cuatro años consecutivos, que significó un deterioro del salario real urbano de 12.7% (véase de nuevo el gráfico 6),^{5/} entrañó distorsiones en la estructura de ingresos al afectar directamente a los asalariados, si bien la reactivación económica iniciada a mediados de 1978 tuvo un impacto positivo en la generación de empleo con lo cual, en balance, la participación de la masa salarial en el ingreso nacional ha venido incrementándose.

Las altas utilidades obtenidas en términos reales por las empresas inscritas en la Bolsa, sobre todo en 1978, contrastan con los efectos de la política salarial restrictiva, dada la plena expansión de la economía. La inversión privada reaccionó favorablemente (14% de crecimiento en 1978, 20% en 1979 y 15% en 1980) como consecuencia no sólo del restablecimiento de la confianza derivado de la política económica, sino también, en gran medida, por las expectativas de crecimiento que generó en torno suyo la actividad petrolera. La inversión pública tuvo también un comportamiento muy dinámico en igual lapso, expandiéndose en alrededor de 17% anual.

(Véase el cuadro 19.)

^{5/} Calculado con base en el salario mínimo general de diciembre de 1976 a diciembre de 1980.

Cuadro 19

MEXICO: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

| | Miles de millones de pesos de 1970 | | | | | | Composición porcentual ^{a/} | | | Tasas de crecimiento ^{a/} | | | | |
|--------------------------------------|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------------------|-------|-------|------------------------------------|-------|------|------|------|
| | 1970 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1970 | 1976 | 1980 | 1970-1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
| Oferta global | 487.2 | 700.0 | 715.4 | 779.6 | 866.1 | 958.5 | 109.6 | 110.1 | 114.1 | 6.2 | 2.2 | 9.0 | 11.1 | 10.7 |
| Producto interno bruto ^{b/} | 444.3 | 635.8 | 657.7 | 711.2 | 775.2 | 840.3 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 6.2 | 3.4 | 8.1 | 9.0 | 8.4 |
| Importaciones | 42.9 | 64.2 | 57.7 | 68.4 | 90.9 | 118.2 | 9.6 | 10.1 | 14.1 | 7.0 | -10.2 | 18.6 | 32.9 | 30.0 |
| Demanda global | 487.2 | 700.0 | 715.4 | 779.6 | 866.1 | 958.5 | 109.6 | 110.1 | 114.1 | 6.2 | 2.2 | 9.0 | 11.1 | 10.7 |
| Demanda interna | 452.7 | 649.6 | 657.6 | 711.7 | 786.8 | 867.2 | 101.9 | 102.2 | 103.2 | 6.2 | 1.2 | 8.2 | 10.5 | 10.2 |
| Inversión bruta interna | 101.0 | 147.4 | 146.9 | 165.3 | 191.5 | 219.8 | 22.7 | 23.2 | 26.2 | 6.5 | -0.3 | 12.5 | 15.8 | 14.8 |
| Inversión bruta fija | 88.7 | 132.9 | 124.0 | 143.1 | 170.5 | 198.8 | 20.0 | 20.9 | 23.7 | 7.0 | -6.7 | 15.4 | 19.1 | 16.6 |
| Pública | 33.7 | 62.6 | 60.5 | 71.0 | 84.4 | 98.8 | 7.6 | 9.8 | 11.8 | 10.9 | -3.4 | 17.3 | 19.9 | 17.1 |
| Privada | 55.0 | 70.3 | 63.5 | 72.1 | 86.1 | 100.0 | 12.4 | 11.1 | 11.9 | 4.2 | -9.7 | 13.6 | 19.3 | 16.1 |
| Variación de existencias | 12.3 | 14.5 | 22.9 | 22.2 | 21.0 | 21.0 | 2.7 | 2.3 | 2.5 | 2.8 | 58.4 | -3.5 | -5.2 | - |
| Consumo total | 351.7 | 502.2 | 510.6 | 546.4 | 595.3 | 647.4 | 79.2 | 79.0 | 77.0 | 6.1 | 1.7 | 7.0 | 8.9 | 8.8 |
| Público | 32.2 | 57.4 | 56.8 | 62.3 | 68.8 | 75.4 | 7.3 | 9.0 | 9.0 | 10.1 | -1.1 | 9.7 | 10.4 | 9.6 |
| Privado | 319.5 | 444.8 | 453.8 | 484.1 | 526.5 | 572.0 | 71.9 | 70.0 | 68.0 | 5.7 | 2.0 | 6.7 | 8.8 | 8.6 |
| Exportaciones | 34.4 | 50.4 | 57.8 | 67.9 | 79.3 | 91.3 | 7.7 | 7.9 | 10.9 | 6.6 | 14.7 | 17.4 | 16.9 | 15.1 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^{a/} Cálculos efectuados sobre la base de cifras sin redondear.^{b/} A precios de mercado.

V. EL DESARROLLO PETROLERO Y SUS IMPLICACIONES
DIRECTAS DE POLITICA

En 1973 México era importador neto --aunque marginal-- de petróleo. De hecho la política seguida en materia de producción había estribado en ajustar sus volúmenes al consumo interno, dedicándose a la exportación cualquier eventual excedente. Los importantes gastos dedicados a la exploración a partir de 1971 dieron como resultado el descubrimiento de vastos mantos de petróleo, principalmente en los Estados de Tabasco, Campeche, Chiapas y Veracruz, cuya explotación resultó más costeable tras la cuadruplicación del precio internacional del petróleo en octubre de 1973 y los ulteriores incrementos que le siguieron. Las reservas probadas de petróleo estancadas en un nivel de 5 400 millones de barriles en los primeros años de la década, empezaron a elevarse en 1974 y en 1976 ascendían a 11 200 millones de barriles. Dado el aumento en el ritmo de la producción, se tuvo un excedente exportable de 15 900 barriles diarios en 1974 y de 94 200 barriles diarios en cada uno de los dos años siguientes. (Véase el cuadro 20.). Estas cifras resultan reducidas en comparación con las que se habían comprobado ya en septiembre de 1980 (60 130 millones de barriles), mes en que las exportaciones ascendían a un millón de barriles diarios, para superar a 1 200 000 a mediados de 1981. El extraordinario desarrollo petrolero alcanzado entre 1977 y 1981 --en menos de cuatro años la producción se elevó de casi 900 000 barriles diarios a 2.3 millones-- se cimentó en el intenso trabajo de exploración realizado en el sexenio 1970-1976, período en el que asimismo se dotó al país de una suficiente capacidad de refinación

/Cuadro 20

Cuadro 20

MEXICO: PRINCIPALES INDICADORES DE LA ACTIVIDAD PETROLERA

| Año | Reservas probadas de hidrocarburos ^{a/} | Vida teórica de las reservas ^{b/} | Petróleo crudo ^{c/} | | Capacidad de refinación ^{d/} |
|------|--|--|------------------------------|-------------|---------------------------------------|
| | | | Producción | Exportación | |
| 1970 | 5.6 | 18 | 157 | - | 592 |
| 1971 | 5.4 | 18 | 156 | - | 592 |
| 1972 | 5.4 | 17 | 161 | - | 625 |
| 1973 | 5.4 | 17 | 165 | - | 760 |
| 1974 | 5.8 | 15 | 210 | 6 | 760 |
| 1975 | 6.3 | 14 | 262 | 34 | 785 |
| 1976 | 11.2 | 24 | 293 | 34 | 969 |
| 1977 | 16.0 | 24 | 358 | 74 | 974 |
| 1978 | 40.2 | 61 | 443 | 113 | 989 |
| 1979 | 45.8 | 58 | 537 | 194 | 1 341 |
| 1980 | 60.1 | 59 | 709 | 303 | 1 476 |

Fuente: PEMEX.

^{a/} Miles de millones de barriles.

^{b/} Años.

^{c/} Millones de barriles.

^{d/} Incluye el fraccionamiento de líquidos del gas natural.

/que ha seguido

que ha seguido luego ampliándose, rompiendo así un cuello de botella que presentaba la economía hasta entonces. A fines de ese sexenio se tenían ya expectativas en cuanto al papel que le cabría jugar al petróleo para aliviar las presiones sobre el balance comercial y poner coto al rápido proceso de endeudamiento externo, si bien la fuga masiva de capitales descrita desquició las cuentas externas. Aún así no se explicitaron demasiado los impresionantes descubrimientos que se iban haciendo ni las expectativas en torno a ellos.^{1/} El agudo estrangulamiento externo de fines de la anterior administración y el programa de estabilización subsecuente condujeron a apoyarse más en el petróleo de lo que originalmente se había previsto. La frecuente ampliación de la "plataforma" de explotación permitida, y el hecho de que a menudo las metas fijadas se lograron en forma anticipada, son claros síntomas de lo anterior.

La actual administración inició pues, sus labores en una nueva era, en la que el petróleo había cobrado una importancia sin precedentes en el ámbito mundial. Consciente de que las divisas obtenidas por la exportación del hidrocarburo podrían conducir a una "indigestión" financiera y a fuertes presiones inflacionarias, se fijó un límite a su producción --la llamada "plataforma" petrolera-- de 2.25 millones de barriles diarios de producción que se alcanzaría en el año 1982, correspondiendo la mitad --1.1 millones-- a la exportación. Si bien este ritmo de explotación --con relación a las reservas comprobadas-- aseguraba una vida útil de las mismas que podría considerarse prudente (alrededor de 60 años, véase de nuevo el cuadro 20), diversos sectores de

^{1/} Según Lawrence Whitehead, *op.cit.*, las fricciones habidas con los grupos externos fueron probablemente la causa de ello.

opinión se han manifestado en contra de esta política por considerarla conducente a una explotación demasiado acelerada de ese recurso natural no renovable. Aun así, tal como se indicó antes, el ritmo de explotación se adelantó a lo programado de forma tal que en 1980 se alcanzaron las metas previstas para 1982.

En su Tercer Informe a la Nación el Presidente apuntó:

"...la gran variante que se ha introducido en estos tres últimos años (1977-1979) a las perspectivas y expectativas del país y no en forma casual sino como prioridad planeada y anunciada tiene un dinamismo transformador del que no todos se dan cuenta y muchos se resisten a creer. Tener abundancia de petróleo en un mundo ávido de energéticos y económicamente desordenado nos coloca en posición prominente para impulsar nuestro crecimiento económico y social independiente y autosostenido y por primera vez y quizá la única en nuestra historia nos permite delinear un modelo de país factible y a la altura de nuestra más ambiciosa filosofía política."

Por su aporte al balance de pagos, a los ingresos públicos y a los recursos para inversión y, en general, a las expectativas de crecimiento de los demás sectores, la explotación de petróleo se ha constituido en el cuatrienio más reciente en el pivote alrededor del cual gira la política de desarrollo. Además, la irrupción de México como potencia petrolera en el ámbito mundial, amplió su capacidad de endeudamiento externo y contribuyó a hacer más ponderable la presencia de México en diversos foros internacionales. Y, aunque la actividad petrolera no aporta más de un 7% en la generación del producto interno bruto global, su incidencia real en la dinámica del crecimiento reciente es innegable. Ya en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, publicado en 1979 --cuando todavía la explotación de este recurso no había alcanzado la dimensión que ostentó más adelante-- se la consideró el "pivote" del desarrollo y el Plan Global de Desarrollo de 1980, se finca en el excedente petrolero, tal como se

/verá en

verá en el próximo capítulo. En noviembre de 1980 se promulgó el Plan Nacional de Energía --el primero en su género en el país-- con lo que se reafirma el papel central de este recurso en la economía y en la política económica nacional.

De hecho, la política de comercio exterior, la de endeudamiento externo y la cambiaria se han vinculado estrechamente al devenir de esta actividad. De la misma forma, la política de gastos públicos se vio condicionada por la expansión de la actividad petrolera, con especial impacto en la inversión pública, pero también en el gasto corriente, especialmente, realizado en los sectores sociales y los orientados al sector agrícola.

El Plan Global de Desarrollo definió una nueva "plataforma" petrolera hasta el año 1982, situándola en 2.5 millones de barriles diarios con un radio de oscilación de 10%, con lo que se podría elevar el límite hasta 2.75 millones de barriles. El criterio mediante el cual se fijó esta meta fue, por una parte, la capacidad de absorción de divisas del país; la magnitud de las reservas probadas y su vida teórica. Dado que la producción de crudo en septiembre de 1980 había alcanzado ya a los 2.4 millones de barriles diarios, se prevé un crecimiento de sólo cerca del 15% en el resto del sexenio (hasta 1982) o sea en más de dos años. En consecuencia, el aumento de la capacidad para importar que se logre en 1982 dependerá en mayor medida de los eventuales aumentos del petróleo, perspectiva bastante incierta, dados los acontecimientos recientes en esta materia que apuntan más bien a un mercado mundial sobresaturado y con tendencia a la baja en las cotizaciones.

/Tal como

Tal como se verá después, el petróleo ha representado una proporción creciente dentro de las exportaciones de mercancías --cerca del 65% en 1980 y más del 70% en 1981-- con lo que el país, en pocos años, ha visto modificarse su estructura de exportaciones en favor de un solo producto, dado además el descenso en las exportaciones de manufacturas debido principalmente a la recesión de los países del centro, y al auge continuado de la demanda interna (que redujo los saldos exportables), pero también a una probable pérdida de competitividad de la producción mexicana frente al exterior ya que tanto en 1980 como en 1981 el volumen físico de las exportaciones de productos industriales se contrajo. (Véanse de nuevo el cuadro 3 y el gráfico 3.)

Las expectativas de crecientes ingresos vía exportaciones, la convicción de que la industria mexicana había gozado durante muchos años de una sobreprotección --que la llevó a niveles de ineficiencia que en ciertas ramas impedían su acceso a los mercados externos-- y lo contenido a este respecto en el programa de estabilización acordado con el FMI, llevaron a la puesta en marcha a partir de 1977 de un proceso de liberalización de las importaciones que, en esencia, consistió en la sustitución de los permisos previos por aranceles o, en algunos casos, la elevación de éstos. Cabe recordar que en 1975, ante las serias dificultades del balance de pagos llegaron a quedar sujetas al régimen de permiso previo la totalidad de las fracciones de importación, si bien se autorizaron luego excepciones. Hasta entonces el permiso previo constituyó el principal instrumento discrecional a disposición de las autoridades de protección frente al exterior. El proceso de creciente liberalización del comercio exterior iniciado en 1977 continuó en forma gradual alcanzando

/a fines

a fines de 1980 alrededor de 70% de las fracciones que representan cerca del 30% de las importaciones. Sin embargo, en el curso de 1981 se ha vuelto, para un número apreciable de partidas arancelarias, a la reinstalación del permiso previo. De todas maneras el proceso de liberalización del comercio no resultó de la magnitud que ha tenido en igual período en otros países de la región, especialmente en los del sur. En este contexto se iniciaron las negociaciones para el eventual ingreso de México al GATT, para lo cual se recabó la opinión de distintos sectores de la sociedad, pero a raíz de ella se acordó aplazar indefinidamente dicho ingreso de México al GATT.

En cuanto a la política de deuda externa, en el período 1977-1979 se respetó el límite anual de endeudamiento neto del sector público convenido con el FMI de 3 000 millones de dólares, con lo que el saldo acumulado de la deuda ha decrecido como proporción del producto interno bruto. De hecho, las cuantiosas inversiones de la industria petrolera y la reactivación de la economía en su período de consolidación, han entrañado elevadas importaciones que junto con la reversión de la tendencia creciente de las exportaciones de productos no tradicionales, han determinado un aumento en el déficit comercial y en cuenta corriente. (Véanse de nuevo el cuadro 10 y el gráfico 11.)

Por tal razón, pese a las crecientes exportaciones de petróleo, el país continúa haciendo un amplio uso de financiamiento externo, si bien en menor medida que en el pasado, y se ha aligerado la carga que su servicio representa en el balance de pagos, aunque sigue elevada (véase de nuevo el gráfico 13). Como se verá más adelante, cuando se analizan los planes de desarrollo, se prevé la persistencia de un déficit moderado en /cuenta

cuenta corriente a lo largo de la década de los ochenta. Dado el ritmo de crecimiento económico previsto, el flujo de capitales será decreciente en relación al producto interno bruto, aunque lo ocurrido a este respecto en 1981 hace que se abriguen dudas ahora.

Fuera de la introducción de un sistema de flotación, la esencia de la política cambiaria --tendiente a salvaguardar un clima de estabilidad y confianza-- ha permanecido inalterable durante la presente administración. El régimen de flotación se ha traducido en un lento proceso de devaluación del peso frente al dólar que ha acelerado algo su paso en el curso de 1981 pero quedando siempre a la zaga de lo que sería un tipo de cambio de paridad basado en el comportamiento de los índices generales de precios relativos de la economía mexicana y de la norteamericana (ya sea que se calculen éstos a base de los precios mayoristas o al consumidor). (Véase de nuevo el gráfico 7.) Sin embargo como, en general, el dólar se ha revaluado frente a las monedas europeas durante dicho año y el comercio de México con dichos países es importante, resulta difícil estimar cuál es el grado real de sobrevaluación del peso.

En todo caso, la relativa mantención del tipo de cambio --o su lento deslizamiento-- ha sido posible también gracias al fortalecimiento de las reservas monetarias internacionales, que han registrado importantes crecimientos absolutos como consecuencia de los mayores ingresos de exportación y de creciente flujo de capitales foráneos, dado el restablecimiento de la confianza en el potencial de desarrollo de la economía en el que el auge petrolero y la política económica gubernamental han desempeñado un papel primordial. (Véase de nuevo el cuadro 2.)^{2/}

^{2/} Pese a la duplicación que experimentaron las reservas en los últimos tres años, su relación frente a las importaciones no ha aumentado mayormente por la fuerte expansión de éstas.

VI. LA POLITICA DE GASTO PUBLICO Y DE INGRESOS

Estrechamente vinculado con el desarrollo petrolero, el gasto público se vio en buena medida subordinado a los requerimientos de una extracción acelerada de petróleo. Esta política de expansión de los gastos de inversión contrastó con la aplicada a los gastos corrientes, en el contexto del programa de estabilización puesto en práctica, que persiguió, entre otras cosas, la reducción relativa del déficit del sector público, el cual bajó efectivamente de 10.9% a 5.6% entre 1976 y 1979 con respecto al producto interno bruto. (Véase de nuevo el cuadro 17.) En definitiva, la participación del gasto del sector público consolidado dentro de la economía ha continuado su acentuado crecimiento. De un nivel de 26% del producto interno bruto que representaba en 1970, se había elevado a 41.1% en 1976 y siguió ascendiendo hasta casi un 49% en 1980. (Véanse nuevamente el cuadro 6 y el gráfico 5.) En el crecimiento de los ingresos tributarios que acompañó a este fenómeno fueron los provenientes del comercio exterior los que más se han incrementado.

El auge de la inversión pública se asoció a las necesidades de la expansión petrolera en perforación y extracción, así como con la construcción del gasoducto de la zona petrolera de Tabasco y Chiapas, la frontera con los Estados Unidos, con su ramal a Monterrey.^{1/} Tal como se observó en el cuadro 13, el sector industrial --que incluye la industria extractiva-- absorbió una proporción creciente de la inversión pública

^{1/} El asunto de la venta de gas a los Estados Unidos fue sujeto de tensiones entre ambos países en 1977 y 1978. En un inicio se proyectó un gasoducto de Cactus, Chiapas, a Reynosa, Tamaulipas, y al no llegarse a un acuerdo se desvió a Monterrey, fomentando el uso interno del gas en la industria. Posteriormente se extendió a Reynosa, en la frontera con los Estados Unidos.

total (47% en el período 1977-1979), perdiendo importancia relativa la destinada a otros sectores, en particular, comunicaciones y transportes y bienestar social. El sector agropecuario ha recuperado su participación a partir del sexenio anterior y en el bienio 1980-1981 es objeto de mayor preocupación dentro de las prioridades de inversión establecidas por el SAM.

En el contexto de la política de gasto, uno de los rasgos más característicos de la actual administración es el fortalecimiento del federalismo. Dentro de la Reforma Administrativa puesta en práctica se ha hecho hincapié en la descentralización, tanto en lo que afecta a los ingresos del gobierno como a sus gastos.

"Hay una multitud de funciones de gobierno que pueden realizarse mejor en las entidades federativas. No se trata sólo de trasladar a la provincia actos que se realizan en la capital, sino de transferir poder a los Estados soberanos al desconcentrar la ejecución y el manejo de los recursos económicos. No podemos seguir pensando que la federación hace mejor las cosas, porque esto, además, no siempre es cierto. Hemos descentralizado la construcción de obras y las labores administrativas de muchas dependencias. Esto se complementa con modificaciones fiscales y esquemas renovados para dotar a las entidades y municipios de mayores disponibilidades financieras y crediticias que les permitan fortalecer su economía y estar en condiciones de cumplir con las tareas que se les ha propuesto tomen en sus manos." 2/

En cuanto a la política tributaria, se ofrecieron desde un principio, en el marco de la Alianza para la Producción, facilidades a las empresas que tenían deudas en dólares, con lo que el Estado compartió la carga financiera resultante de la devaluación de 1976. Asimismo, los ingresos de capital se vieron favorecidos al ampliarse en 1977 de medio millón --vigente desde 1971-- a millón y medio de pesos, el límite de ingresos acumulables de las empresas para considerarlas "causantes menores". Para

2/ Véase, Segundo Informe a la Nación del Presidente José López Portillo.

los "causantes mayores" se hicieron concesiones en las deducciones por amortización de activos fijos intangibles, depreciación de edificios, maquinaria, equipo y bienes muebles. En contraste, en cuanto a los ingresos por trabajo, las reducciones impositivas a los estratos de menores ingresos en 1977 y 1978 fueron insuficientes para compensar los efectos de su traslación a categorías superiores de ingreso nominal por efecto de la inflación.^{3/}

En cierto sentido tuvo también un efecto adverso sobre la distribución del ingreso al gravarse más el gasto mediante la introducción, a partir de enero de 1980, del impuesto al valor agregado (IVA) con una tasa de 10% en vez del 4% sobre ingresos mercantiles que afectaba en cascada anteriormente. Al poco tiempo se dejaron exentos del IVA los productos alimenticios.

Por su parte, se había mantenido constante el precio de la gasolina que PEMEX expende dentro de una política deliberada que, sin embargo, ha empezado a tener modificaciones dentro de la revisión que se hace de la política de subsidios con sentido selectivo. Por lo pronto, la gasolina de mayor octanaje había sufrido un incremento importante en su precio, quedando inalterado el de la gasolina popular, principalmente para evitar presiones inflacionarias. Pero a fines de diciembre de 1981 se decretó un alza en ambos tipos de gasolina y en el diesel. La corriente (Nova) se elevó de 2.80 a 6.00 pesos el litro, y la de alto octanaje de 4.20 a 10.00 pesos y el diesel de 1.00 a 2.50 pesos el litro.

^{3/} Para una discusión más amplia, véase CIDE, "La evolución reciente y las perspectivas de la economía mexicana", Economía Mexicana, N° 2, México, 1980, pág. 12.

VII. LA POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA

Pese a la ruptura que significó la crisis devaluatoria de 1976, pocos cambios se han dado desde entonces en la política monetaria y financiera que se aparten de las líneas generales seguidas durante la posguerra. En lo que atañe a la política cambiaria, se ratificó la libertad cambiaria como "constante forzosa de la condición mexicana",^{1/} si bien se abandonó el régimen de tipo de cambio fijo para ser sustituido por el tipo "estable pero ajustable", de acuerdo con los nuevos lineamientos de la reforma monetaria internacional. Sin embargo, en este régimen de flotación controlada el valor del peso frente al dólar ha variado mínimamente, sin reflejar el diferencial de inflación entre México y los Estados Unidos. (Véase nuevamente el gráfico 7.)

La elevada prioridad concedida a la política cambiaria --aun cuando se han hecho repetidos pronunciamientos en el sentido de restarle importancia-- ha continuado significando la sujeción a ella de la política monetaria, al menos en lo que respecta a la fijación de tasas de interés tanto en moneda nacional como en dólares. En efecto, las tasas de interés en México, dada la libertad cambiaria, han debido mantenerse por encima de las de los Estados Unidos para retener el ahorro interno y captar ahorro del exterior. De esta forma se han debido hacer ajustes al alza para que sigan siendo competitivas frente

^{1/} Tal como lo expresó el Presidente José López Portillo en el Segundo Informe a la Nación, en septiembre de 1970.

a las tasas del exterior cuya alza ha sido significativa en el bienio más reciente y, simultáneamente, para tener una estructura de plazos más favorable sin por ello elevar demasiado el costo medio de la captación. A pesar de lo anterior, la "dolarización" de la economía sigue constituyendo un obstáculo al sistema de intermediación financiera a pesar de haberse creado instrumentos de captación en pesos como los "CETES", como los "petrobonos" y de haberse seguido, en general, una política de fijación de un diferencial atractivo en las tasas de interés de los instrumentos en moneda nacional, para contrarrestar este fenómeno.^{2/}

Tras la experiencia del retiro masivo de fondos especulativos en 1976, se cerraron las posibilidades de captación de recursos a la vista. Uno de los rasgos de la política monetaria ha sido la creación de instrumentos a plazo con el fin de promover la permanencia de los recursos dentro del sistema de intermediación financiera.

"Démonos cuenta --había señalado el Presidente en su discurso de toma de posesión en diciembre de 1976-- que la fuga de capitales y la dolarización son consecuencia de un sistema de libertades bien meditado, pero constituyen serio peligro para nuestra soberanía." Por tal razón mediante el manejo de tasas de interés en instrumentos de moneda nacional y extranjera se ha logrado retener el ahorro interno. Sin embargo, aun cuando las tasas de interés han sido nominalmente elevadas, el proceso creciente de inflación ha significado que en términos reales hayan sido casi siempre negativas.

^{2/} Los "petrobonos" no obstante estar expresados en pesos, en la práctica se cotizan en dólares al ser ésta la moneda de valoración del petróleo.

El fenómeno inflacionario ha contribuido, además, a que en un país donde los ahorradores han estado tradicionalmente habituados a los títulos de renta fija y a la vista, hayan optado por otros instrumentos a plazo que el sistema financiero puso a su disposición. En ese contexto, la Bolsa de Valores empezó a cobrar importancia, aunque el volumen de sus operaciones sigue siendo reducido. En los meses de grandes expectativas de 1978 y 1979, mediante la Bolsa de Valores muchas empresas transnacionales se "mexicanizaron" aunque conservando el control. Sin embargo, desde entonces las perspectivas de la Bolsa se cerraron por algún tiempo, dado el desplome que sufrió, del cual no se ha recuperado.

En materia crediticia, fuera de la contracción de 1977, asociada al programa de estabilización, la política de financiamiento ha resultado ser suficientemente flexible para hacer posible un crecimiento de la economía del 8%. El crédito, sin embargo, ha tendido a orientarse en mayor medida al sector de los servicios pese a las exhortaciones del gobierno en el sentido de apoyar el campo. Esta situación tendió, sin embargo, a modificarse en 1980 y 1981, cuando, a raíz de la puesta en vigor del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), se canalizaron importantes montos de crédito hacia la agricultura.

Finalmente, dentro del proceso de modernización del sistema bancario mexicano y siguiendo las tendencias de internacionalización de las operaciones bancarias, los bancos mexicanos se encuentran abriendo sucursales en las principales plazas financieras internacionales y participando en operaciones relativamente sofisticadas.

VIII. EFECTOS DE LA RECUPERACION, PERSISTENCIA O AGRAVACION DE PROBLEMAS, Y CONCLUSIONES

Antes del período previsto de superación de la crisis (1977-1978) la economía mexicana había dado muestras de reactivación. En efecto, en el segundo semestre de 1978 la construcción y la actividad manufacturera revelaron un franco crecimiento que, junto con el dinamismo de la actividad petrolera, hicieron posible lograr un crecimiento del PIB de 7% en ese año, lo cual parece haber inaugurado una era de crecimiento sostenido que el Plan Global de Desarrollo fijó en 8% durante la década de los ochenta, tasa anual que fue alcanzada en 1979, 1980 y en 1981 en promedio. (Véase de nuevo el cuadro 1.)

Dentro de este proceso de recuperación llama la atención el carácter desequilibrado del mismo a nivel sectorial. En efecto, esta reanimación provocada por el auge petrolero, por las expectativas generadas en torno suyo, y por la reactivación del gasto público y de la inversión privada --asociada esta última a la repatriación de capitales-- incidió, positivamente, sobre ciertas ramas productivas procíclicas como son la construcción, las manufacturas (en particular las de consumo duradero) y los servicios. En cambio, la producción de los bienes de consumo no duraderos tuvo un comportamiento letárgico asociada a esta última el deterioro de los salarios reales.

La agricultura --cuyas limitaciones provienen de crecientes problemas en la oferta de productos básicos de consumo-- siguió teniendo un desempeño mediocre hasta 1979 con la correspondiente incidencia negativa sobre el balance de pagos por las crecientes importaciones de granos,

azúcar y leche. Pero reaccionó dinámicamente en el bienio 1980-1981 en virtud de la activa política gubernamental de apoyo a la producción temporalera apoyada por condiciones meteorológicas que lograron una expansión sin precedentes en la producción de maíz, frijol y sorgo. El crecimiento superior al 7% anual logrado en estos años contrasta con la tendencia que venía manifestando este sector desde mediados de la década de los sesenta.

La reactivación económica y el fuerte crecimiento de las transacciones con el exterior hicieron que se manifestaran fuertes entorpecimientos y cuellos de botella en el transporte ferroviario y en las instalaciones portuarias, así como en el abastecimiento de diversos insumos industriales, como los productos siderúrgicos.

Si bien en 1975 se dieron los primeros pasos decididos para reestructurar el crédito y canalizar mayores recursos al campo, los viejos problemas estructurales no pudieron ser superados ni aumentar la producción de la agricultura tradicional hasta fines de la década ni superar los problemas vigentes en el campo. Para atacar estos problemas de la agricultura tradicional se aprobó y puso en vigencia, en marzo de 1980, el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), cuyas características principales se presentarán en la tercera parte, el programa de las agroindustrias y la Ley de Fomento Agropecuario a comienzos de 1981 que persigue elevar la productividad de la empresa agrícola.

Pero sin duda, el rasgo que más singulariza la evolución económica de la segunda mitad del decenio de los setenta es el que deriva de el acrecentamiento casi vertical de la producción petrolera. Esta nueva realidad trajo aparejados múltiples efectos en la política económica, en la orientación del gasto público, así como en las características del

/relacionamiento

relacionamiento externo de la economía. Hasta cierto punto el petróleo se transformó en el eje del funcionamiento del sistema, sobre todo hacia fines del decenio haciendo surgir los primeros síntomas del "síndrome del petróleo".^{1/} Sin embargo, a diferencia de otros países petroleros, México al irrumpir como potencia petrolera había logrado ya un grado de industrialización apreciable y un mercado interno de importante magnitud que hicieron que los efectos de la nueva inserción petrolera en la economía se presentaran más atenuados que en aquellos países; en todo caso, la importancia del crudo en las exportaciones totales de bienes ya ascendió a 41% en 1979 y sobrepasó el 70% en 1981.

La economía mexicana entró a partir de 1978 en un período expansivo en el que con notable regularidad el producto bruto creció a razón de 8% anual (hasta 1981). A los factores que sustentaron el crecimiento en el bienio 1978-1979 --aceleración del ritmo de producción de hidrocarburos, una política expansiva del gasto público y auge de la inversión privada-- se agregaron en 1980 y 1981 otros también de signo positivo como el éxito alcanzado en la producción agrícola y el avance en la ejecución de importantes proyectos petroquímicos.

1/ Según lo define Abel Beltrán del Río, *op. cit.*, págs. 557-559, los principales rasgos del "síndrome del petróleo" son: 1) crecientes superávits en la cuenta externa; 2) crecimiento rápido y desequilibrado del sector petrolero, con la consecuente aparición de cuellos de botella, y 3) inflación acelerada, generada por la demanda y liquidez excesiva, frente a una oferta deficiente. Dentro de los rasgos secundarios destacan: 1) esfuerzos de diversificación mediante rápidos proyectos industriales y desarrollo del sistema financiero; 2) mayor participación del Estado (infraestructura, bienestar social); 3) apertura de fronteras a importaciones, y 4) combate a la inflación mediante inversiones en el exterior, políticas de "impulso y freno" y revaluación de la moneda.

/Sin embargo,

Sin embargo, el crecimiento económico por cuarto año consecutivo puso en evidencia en forma más nítida la existencia de algunos desequilibrios que venía mostrando la economía desde mediados de la década como son la tendencia a elevados si no crecientes déficit de las cuentas del sector público --que llevó a mediados de 1981 a introducir un corte de 4% en el presupuesto programado-- la elevación sistemática del saldo deficitario del balance de pagos en cuenta corriente (a más de 10 000 millones de dólares en 1981) y la mantención de elevados niveles de inflación (de alrededor del 30% anual en el bienio 1980-1981).

Pese a las promisorias perspectivas del sector externo mexicano, en estos cuatro años de reajuste y consolidación de la economía, la deuda externa ha crecido en forma impresionante (de 20 000 millones de dólares en 1976 a 34 000 en 1980 y a 51 000 en 1981), así como la correspondiente carga financiera que ha distraído importantes montos de divisas --el 67% de las exportaciones de bienes y servicios en 1979-- si bien ha tendido luego a moderarse este coeficiente debido al virtual crecimiento de las exportaciones y a la renegociación de la deuda en condiciones más ventajosas.

Un problema que contrariamente se mantiene o se agudiza es, como ya se dijo, el de la inflación. Alimentada en buena medida por la inflación externa, el alza interna de precios es el resultado también de rigideces en la oferta (agricultura) y de los cuellos de botella (transportes, cemento, acero) que se van presentando en períodos de crecimiento acelerado como el actual, sobre todo en condiciones de una falta de articulación e integración industrial y de carencia de planeación como de hecho ha ocurrido hasta este sexenio en que se iniciaron serios esfuerzos en este sentido.

Frente a una inflación de 13.5% en 1979 en los Estados Unidos, la mexicana se elevó a 20% y la brecha se ha ampliado aún más al elevarse estas cifras a 18% y 30% respectivamente en 1980 y a 10% y 30% en 1981, lo cual no sólo afecta la capacidad competitiva en el exterior, con sus efectos adversos sobre el balance de pagos que el petróleo podría compensar, sino también sobre las decisiones de inversión.

La inequitativa distribución del ingreso que tradicionalmente ostenta el país, y el curso que ha seguido ésta en los últimos años, constituye un problema difícil de dilucidar, pero que tendrá sin duda una enorme incidencia en la evolución futura de la política económica. Si bien el sostenido crecimiento económico y del empleo del último cuatrienio ha tenido a este respecto efectos positivos, las medidas descritas de contención salarial han tenido signo contrario; son asimismo dignos de mención los esfuerzos del gobierno por aumentar las prestaciones y restituir el poder de compra cercenado por la inflación, mediante la acción de la CONASUPO, el FONACOT, las tiendas sindicales y estatales, y la continua ampliación de la población amparada por la seguridad social. Asimismo, se ha intentado elevar el ingreso de los grupos campesinos marginados mediante el COPLAMAR^{2/} y los primeros resultados concretos del SAM.

En suma, si la devaluación de 1976 fue el punto culminante de un período crítico del proceso de desarrollo, el período posterior significó una etapa de reajuste y de un patrón de desarrollo que tiene como pivote la actividad petrolera, caracterizado por un acelerado crecimiento económico con una tónica de modernización, pero que no consigue superar muchos

2/ Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

de los problemas inherentes al estilo de desarrollo adoptado por México desde fines de la Segunda Guerra Mundial.

Por tanto el período estudiado en esta segunda parte, que abarca básicamente los años de 1977 a 1980, ha sido de transición en el que sin apartarse de los principales lineamientos de política seguidos en el pasado, gracias al petróleo, se han podido superponer otros nuevos. Al respecto, la irrupción de la economía petrolera implicó, por una parte, que la superación de la crisis se efectuara con rapidez --año y medio-- al menos en lo que se refiere a los factores que incidían en los bajos niveles de inversión privada y en la cuantiosa salida de capitales del país.

Este período, de ajuste y de transición, ha puesto un énfasis particular en la capitalización de la economía, que se ha reflejado en los crecientes gastos de inversión del sector público en detrimento de los gastos corrientes, en las garantías y facilidades dadas a los inversionistas privados nacionales y en la atracción de flujos del exterior, tanto de inversionistas directos como por la vía crediticia. Esta política se ha sustentado, en parte, en una contención de las demandas salariales que ha provocado, como se ha visto, una caída gradual en el poder adquisitivo por cuatro años consecutivos de los sectores sometidos a salario mínimo que contrasta con las elevadas utilidades de las empresas, al menos las inscritas en la bolsa. Las autoridades mexicanas sostienen que la mayor generación de empleos que se ha logrado con el crecimiento económico y el de la inversión por sí sola, es una forma efectiva de distribución del ingreso.

/Los conceptos

Los conceptos de eficiencia y modernización de la economía han cobrado en este período mayor relevancia. Ello se refleja en la búsqueda de una mayor racionalidad y productividad del Estado y sus empresas mediante la reforma administrativa y el uso sistemático de técnicas de planificación a nivel nacional y sectorial. Esta búsqueda se ha hecho también particularmente patente en el agro, dada su situación crítica. Igualmente, la mayor exposición de los industriales a la competencia externa les exige un mayor esfuerzo en materia de eficiencia y productividad.

Este paso a un estadio de industrialización avanzada que pretende ser más competitiva y descentralizada y la reversión de las tendencias adversas del campo que se postulan como metas de un desarrollo integral a lograr en el futuro han implicado, en este período, una importante movilización de recursos que ha sido posible por la presencia del petróleo. Sin embargo, el propio desarrollo de esta actividad ha exigido una buena parte de estos recursos, por lo que una de las características de este período es el haber consolidado la industria petrolera que hará posible en el futuro alcanzar las metas perseguidas de crecimiento económico.

Tercera parte

LOS PLANES ECONOMICOS Y LAS PERSPECTIVAS EN LA
DECADA DE LOS OCHENTA

I. PASOS PRINCIPALES DE LA COYUNTURA ECONOMICA A
COMIENZOS DE LA DECADA

Según se desprende de los capítulos anteriores, el estilo de desarrollo socioeconómico predominante en México durante la posguerra se fue configurando por la influencia de una serie de factores de diversa índole, tanto internos como externos, que le han imprimido un sello particular. Son estos factores los que, en gran medida, determinarán y orientarán, a su vez, la evolución del patrón de desarrollo en la década de los ochenta. Si bien ese estilo de desarrollo mostró síntomas de debilitamiento en la crisis de 1976-1977, tras un período de reajuste que se prolongó hasta mediados de 1978, la economía accedió a una etapa de crecimiento acelerado --entre 7% y 8% entre 1978 y 1981-- que las autoridades mexicanas estiman perdurará hasta 1990, e inclusive hasta finales del siglo, aunque ya se anticipan ciertos problemas en los primeros años de la década de los ochenta, que podrían alterar esta tendencia.

Al finalizar los años setenta el auge petrolero había permitido salvar algunas de las debilidades del estilo de desarrollo, al agregar cuantiosos recursos que atenuaron las restricciones externas, e hicieron posible que el sector público llevara a cabo una política más activa de promoción del desarrollo económico y social; y, al crear expectativas favorables alentó, en general, la formación de capital por parte de la empresa privada.

/Así, a

Así, a partir de 1978 la economía mexicana inició de lleno una fase de expansión acelerada cuyas causas principales radican precisamente en la actividad petrolera, en el mayor gasto e inversión públicos y en una reanimada inversión privada --nacional y extranjera-- resultante, además, de la restitución de la confianza que los lineamientos de política económica descritos anteriormente hicieron posible. Como parte de la política de "desarrollo integral" contemplada en los planes de gobierno, los excedentes que está generando el sector petrolero se están orientando a sectores prioritarios, entre los que destacan el fortalecimiento del nivel de vida de los estratos de menores ingresos --a través de programas sociales y de atención a los "marginados"-- y la política agropecuaria, que está estimulando a un sector que se hallaba sumido en una verdadera crisis desde mediados de los años sesenta. Destaca, asimismo, la prioridad concedida a la industria, aunque la política respectiva --que persigue una mayor integración, la descentralización y el paso decidido a la fabricación de bienes de capital-- tenga efectos más indirectos que la aplicada a aquel sector.

Dentro de los primeros desequilibrios que ha traído consigo el sostenido crecimiento que por cuarto año consecutivo experimentó la economía (1978-1981) destacan, por su magnitud ascendente, el déficit externo, el déficit fiscal y la persistencia de presiones inflacionarias de considerable proporción. La nueva inserción de México en la economía internacional como país exportador de petróleo coincidió con una política gradual de liberalización de las importaciones, al sustituirse el régimen de permisos previos de buen número de fracciones por aranceles más elevados que los que

regían anteriormente. Pero mayor incidencia aún en el desequilibrio externo han tenido las cuantiosas compras externas de maquinarias e insumos asociados al desarrollo petrolero y petroquímico, así como a la elevación de la formación de capital privado. Aunque de menor peso relativo, en el mismo sentido, actuaron las crecientes importaciones de granos básicos realizadas hasta 1981. Todo ello ha conducido a un ascenso casi vertical en el valor de las importaciones,^{1/} que ha llevado a un elevado desequilibrio comercial, no obstante el acentuado crecimiento de la capacidad de compra externa del país que ha tenido lugar en igual lapso.

Este desequilibrio de las transacciones comerciales, al que se agregó el déficit creciente registrado en la cuenta de servicios, ha conducido a un elevado nivel de endeudamiento, determinando, a su vez, fuertes pagos por intereses y amortizaciones, al grado de que, en la actualidad, los factores financieros explican una porción significativamente mayor que los comerciales en la determinación del déficit externo. La idea de una "autodeterminación financiera" esgrimida por las autoridades en 1978 se ha desvanecido ante este fenómeno y, de hecho, se considera que el desequilibrio externo seguirá constituyendo una limitante al desarrollo de los años venideros. El ataque a este problema significará, por su parte, la adopción de importantes medidas en materia de política económica en la década de los ochenta.

La persistencia de presiones inflacionarias y la magnitud de las mismas --cerca del 30% anual en 1980 y en 1981-- significan un aspecto relativamente desconocido en la economía mexicana, especialmente si se

^{1/} El auge casi inusitado de las importaciones alcanzado en 1980 y 1981 llevó a las autoridades a reinstalar los permisos previos para un buen número de fracciones arancelarias en el curso de este último año.

considera la estabilidad de precios, característica del pasado. Dos factores hacen suponer que estas tendencias podrán mantenerse durante la década de los ochenta, al menos en la primera mitad. De un lado, el propósito declarado de la actual administración --y el de la que, muy probablemente, la sucederá a fines de 1982-- de no sacrificar crecimiento y empleo en aras de una contención inflacionaria a ultranza y, del otro, si bien no se puede negar que existe una política antiinflacionaria y todo un conjunto de medidas e instrumentos, entre los que la contención de las alzas salariales ha jugado un papel destacado, la magnitud que ha asumido el proceso, que va más allá de la mayor registrada en el pasado, estaría demandando un conjunto de medidas diferente, acorde con esta situación inédita.

El deterioro del salario mínimo real registrado a partir de 1977, el auge petrolero, la reanimación económica y el clima especulativo inherente a la inflación han significado una mayor concentración de recursos sobre una estructura distributiva ya inequitativa de por sí. Para contrarrestar en alguna forma lo anterior, principalmente para resarcir las pérdidas de los estratos de menor ingreso --básicamente campesinos-- el Estado mexicano ha centrado esfuerzos para generar empleo y estimular la producción de la agricultura tradicional, ha canalizado recursos a los grupos menos favorecidos o ha adoptado medidas para defender el ingreso de los mismos, mediante CONASUPO, COPLAMAR, ISSSTE, y FONACOT, entre otras instituciones. Tanto en el Plan Global de Desarrollo como en los planes sectoriales en los que se apoyó se establece como prioridad la creación de empleos como medio principal de mejorar los niveles de bienestar y, por ende, la distribución del ingreso.

/Muchas de

Muchas de las características de la economía y de la política económica en la coyuntura actual tendrán injerencia en las decisiones y en el curso que sigan éstas durante la década. Destacan entre ellas: a) el importante esfuerzo de capitalización realizado (el coeficiente global de inversión se elevó a 27% del producto bruto en 1980); b) el reajuste en lo que atañe a la inserción de la economía mexicana en el contexto internacional, en la que el petróleo le otorga un margen mayor de manobra; c) la institucionalización de la planificación, entre otras motivaciones, para dar un mejor destino al excedente petrolero, y d) el haberse alcanzado una cierta diversificación geográfica de la actividad económica, ligada al desarrollo de este recurso, aunque, en menor medida, también al proceso de descentralización industrial impulsado por el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982. En esta fase, el papel del Estado --tradicionalmente importante en México tras la Revolución-- cobra una singular significación por los importantes recursos que deja el petróleo en su poder.

Tratando de recapitular lo expresado hasta aquí podría estimarse, pues, que la recuperación de elevados índices de crecimiento después de la situación crítica de 1976 ha estado muy asociada al desarrollo petrolero reciente, y a las expectativas favorables de toda índole que el trajo aparejado. Al alcanzarse a finales de la década de los ochenta los niveles programados de producción y exportaciones y al percibirse en 1981 debilidad en el mercado mundial de hidrocarburos, con la consiguiente reducción de los precios de exportación, la economía mexicana vuelve, sin embargo, a mostrar algunos de los síntomas que a mediados de la década de los setenta hacían pensar en un agotamiento de las posibilidades del

estilo de desarrollo seguido hasta entonces: niveles sin precedente del desequilibrio externo, persistencia de fuertes presiones inflacionarias, importante desbalance de las finanzas públicas, aguda dependencia de insumos y bienes de capital importados y, a juzgar por diversos indicadores disponibles, la persistencia de una estructura distributiva inequitativa del reparto, acentuada por una política salarial regresiva adoptada en el marco de la política antiinflacionaria (si bien todo ello dentro de un creciente esfuerzo redistributivista a través de la provisión de bienes y servicios subsidiados).

No podría afirmarse, sin embargo, que no se produjeron algunas mutaciones importantes en la estructura y funcionamiento de la economía, que de por sí presenta ya una magnitud muy diferente a la de seis años atrás. Por un lado, ésta es ahora mucho más dependiente de la producción de hidrocarburos: las exportaciones de los mismos ya ascendieron en 1981 a más del 70% de las exportaciones de bienes, y las finanzas públicas se sustentan ahora, en medida importante, en los tributos generales en esta actividad. Los efectos multiplicadores de esa producción en otros sectores --y la diversificación productiva que han promovido-- si bien han sido positivos, han ubicado al país en una situación de dependencia de bienes del exterior prácticamente inusitada, elevándose considerablemente la tradicionalmente alta elasticidad-ingreso de las importaciones. Asimismo, como entonces, se ha ido produciendo un rezago en el tipo de cambio en cuanto a su paridad real frente al dólar, por mucho que en 1981 haya significado una pérdida de 10% de su valor frente a esa moneda. La sobrevaluación del peso parece estar afectando negativamente el proceso de diversificación de exportaciones, así como los ingresos del turismo, importante fuente neta de divisas para el país.

/Por otro

Por otro lado, la economía y la política económica han experimentado un proceso de "modernización" sobre todo en las estructuras administrativas y en la infraestructura urbana, así como también en ciertas actividades, especialmente las financieras y comerciales ligadas a la continuación del agudo proceso de urbanización --especialmente en torno a tres grandes ciudades-- que viene caracterizando al devenir económico mexicano en la posguerra.

Además, en el área productiva, el auge del petróleo, los recursos generados y la política económica adoptada han conducido a dos cambios importantes que bien pudieran contribuir significativamente a alterar las bases de sustentación de la economía y atenuar su vulnerabilidad externa, una vez que la explotación petrolera alcance una línea asintótica, cosa que ocurriría ya en 1962.^{2/} Se trata, en primer lugar, de la puesta en marcha de un vasto programa de apoyo a la producción de granos básicos, a través del SAI --con resultados ya muy tangibles-- que estaría garantizando la autosuficiencia que había venido perdiendo en forma ascendente el país en esta materia desde mediados de la década de los sesenta. En segundo lugar, la apreciable diversificación que está en vías de alcanzarse en el sector petroquímico que habrá de situar al país en el primer plano en la producción mundial de varios rubros de este sector y el impulso que ha venido cobrando la producción nacional de bienes de capital al amparo del programa respectivo puesto en vigencia a fines de la década pasada.

^{2/} Si bien la magnitud de las nuevas reservas comprobadas podría aconsejar a las autoridades elevar las "plataformas" de producción y exportación fijadas en el Plan Nacional de Energía, hasta el año 1962.

El desarrollo de la actividad petrolera parece haber influido, por otra parte, en fin, ensanchándolo, en el poder de negociación de México en el contexto internacional y, al elevar su capacidad como sujeto de crédito, ha ampliado considerablemente la disponibilidad y acceso del país a las fuentes de financiamiento externo.

De lo anterior se infiere que es aún muy temprano para apreciar en forma equilibrada los múltiples efectos de largo plazo que tendrá la nueva inserción petrolera en el funcionamiento de largo plazo de la economía mexicana, no obstante que se reconozca la posibilidad histórica que le está abriendo al país para el ataque de los problemas endémicos de su economía y para el logro de un desarrollo más integral de su población.

II. LOS PLANES DE DESARROLLO

Durante la administración 1977-1982 se ha hecho un uso más difundido de las técnicas de planificación y se ha dado mayor apoyo político a la elaboración y puesta en obra de planes económicos. En un principio, a raíz de la crisis devaluatoria de 1976, el programa de estabilización convenido con el FMI incluyó elementos de planificación financiera que, si bien no se cumplieron cabalmente, sí representaron un marco efectivo en el que se movieron las principales variables macroeconómicas (gasto público, déficit externo, crédito, etc.).

Sin embargo, simultáneamente, a medida que se obtenían resultados cada vez más halagüeños en el descubrimiento de yacimientos petrolíferos se hizo más necesario repensar y replantear el destino y los objetivos que deberían perseguirse con los excedentes generados por la actividad petrolera. Se requirió, pues, la formulación de planes de desarrollo para asignar dichos recursos de acuerdo con determinados criterios. Así, a diferencia del pasado en que fueron pocos los planes elaborados, no se hallaban coordinados entre sí, resultando, frecuentemente, inoperantes, tal como ocurrió en el período del "desarrollo estabilizador",^{1/} las nuevas posibilidades que se abrieron, hasta cierto punto imprevisibles hace un lustro, condujeron a hacer un esfuerzo en materia de planificación congruente con la necesidad de dar el uso más atinado a los nuevos recursos y de ser coherente con la racionalidad preconizada por las nuevas autoridades mediante la Reforma Administrativa puesta en práctica.

^{1/} Véase, Humberto Vega, La planificación en México, ILPES, Santiago de Chile, diciembre de 1979, págs. 16 y 17.

Estos esfuerzos los realizaron las diversas dependencias por separado, de suerte tal que muchos de los planes sectoriales aparecieron sin ajustarse a un marco general, ya que el Plan Global de Desarrollo no los precedió sino que fue él de los últimos en publicarse, en 1980. Con todo, este Plan incluyó muchos de los elementos de los planes sectoriales, poniéndolos en un contexto coherente y corrigiendo varias de las proyecciones en función del comportamiento más reciente presentado por la economía.

El primer plan en publicarse fue el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982, que, por incluir un marco general con las principales variables económicas, constituyó durante varios meses un elemento relevante en materia de conducción de la política económica global. En abril de 1980 apareció el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 que, como se dijo, incorporó los lineamientos vertidos en otros once planes sectoriales ya entonces publicados.^{2/} En él se resumen los trazos de la política económica de la actual administración, así como las metas más importantes que configuran el "proyecto nacional" durante este periodo. Por último, unos meses después (noviembre de 1980), se publicó el Programa de Energía que prácticamente concluyó este ciclo de planes y

2/ Son éstos el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, el Programa Nacional de Empleo, los planes anuales del sector agropecuario y forestal, el Plan Nacional de Turismo, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, los avances del Plan Nacional de Comercio, del Programa del sector educativo, del Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y del Plan de Agroindustrias.

que establece límites importantes a la extracción y exportación de hidrocarburos. A continuación se incluye una descripción sucinta de los planes que se estiman de mayor relevancia.

A. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982

En respuesta a la exhortación implícita en la Alianza para la Producción de que el sector público debería efectuar un mayor esfuerzo de planificación, las distintas dependencias formularon los planes referentes a sus respectivos campos. Así, dentro de los primeros planes se publicó el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI). Elaborado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, a pesar de no dejar de ser sectorial, este plan cobró mayor importancia tanto por presentar algunas características de plan global --al considerar a la economía en su conjunto y no sólo al sector industrial-- como por la oportunidad política en la que fue publicado.

El Plan Industrial presenta un marco dentro del cual se consideraba evolucionaría la economía mexicana a lo largo del sexenio actual (hasta 1982) y en un segundo plano, hasta 1990, constituyendo el primer esfuerzo en México de programar para un período que rebasa una administración.

El él se considera ya a la actividad petrolera como el pivote del desarrollo industrial del país; la producción de bienes básicos y de bienes exportables son las dos vertientes en que se abre el plan. Su objetivo primordial es abatir el desempleo, que se estima será eliminado hacia 1990, básicamente, mediante el logro de altas tasas de crecimiento de la economía (10% anual).

/Fuera

Fuera de este objetivo central, otros que destaca el plan son:

- 1) Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, como el sustento real de una remuneración adecuada del trabajo;
- 2) Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y de sustituir importaciones de manera eficiente;
- 3) Integrar mejor la estructura industrial para aprovechar en mayor medida los recursos naturales del país y para desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y equipo;
- 4) Desconcentrar territorialmente la actividad económica, orientando las inversiones hacia las costas, las fronteras y otras localidades que puedan convertirse en alternativas viables a los grandes centros industriales del país, y
- 5) Equilibrar las estructuras de mercado, atacando las tendencias a la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas y articulando a la gran empresa con la mediana y la pequeña.

Además de considerar prioritariamente la producción de bienes de consumo popular y de bienes de exportación, el plan contempla tres programas específicos: el de producción de bienes de capital, el de apoyo a la pequeña y mediana industria y el de las agroindustrias.

Para cumplir con el objetivo de la descentralización regional --quizás el que aparece como más relevante y mejor estructurado en el Plan-- se establecen en él tres zonas:^{3/} una, de estímulos preferenciales, otra, de prioridades estatales, y una tercera, de ordenamiento y regulación, que carece de estímulos. La primera se refiere a las costas y fronteras, y, la última, al conglomerado urbano de la ciudad de México.

^{3/} En estrecha relación con lo establecido al respecto en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

En el plan se presentan dos tendencias del posible comportamiento de la economía mexicana en los periodos mencionados. (Véase el cuadro 21.) Una es la trayectoria base (TB), o sea aquella que tendría la economía en las condiciones actuales y sin ningún cambio de política económica, y la otra es la trayectoria del plan (TP), que incluye una serie de cambios de política económica recomendados en el mismo y que constituyen su esencia. En ambos casos se considera que en 1982 se llegará a la meta de exportación de petróleo crudo de 1.1 millones de barriles,^{4/} que era lo que se había reconocido como el límite recomendable dentro de la política de exportación de energéticos, dada la capacidad de "digerir" divisas de la economía mexicana, y dados los ingresos del exterior previstos. En la segunda trayectoria, la economía se expandiría aceleradamente (10% anual en promedio).^{5/} Una de las diferencias entre una y otra trayectoria es la forma en que se define el "excedente petrolero". En la TP se considera que el "excedente petrolero" no lo constituye sólo el ingreso de divisas ni los mayores recursos que pueda captar el sector público, sino "la capacidad adicional de gasto que da a la economía la exportación de hidrocarburos al disponer de mayores recursos externos, la economía puede generar mayores recursos internos".

De hecho, el Plan considera que la escasez de recursos externos ha sido la principal limitante del desarrollo económico, por lo que, contrariamente a lo que ocurriría en la TB, en que se lograría mantener un

^{4/} De hecho, tras la decisión de marzo de 1980 de aumentar la "plataforma" petrolera de 1982, de 2.25 a 2.75 millones de barriles diarios, implícitamente aumentó el límite fijado a las exportaciones de 1.1 a 1.5 millones de barriles diarios, como después de verás.

^{5/} Cifra que fue reducida a 8% en el Plan Global de Desarrollo.

Cuadro 21

MEXICO: PROYECCIONES DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Porcentajes)

| | Tasa media anual de crecimiento | | | | | | | | Participación | | |
|--------------------------------|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-------|-------|
| | 1970/ 1975 | 1977/ 1978 | 1978/ 1979 | 1979/ 1980 | 1980/ 1981 | 1981/ 1982 | 1982/ 1985 | 1985/ 1990 | 1975 a/ 1982 | 1982 | 1990 |
| <u>Trayectoria base</u> | | | | | | | | | | | |
| Producto interno bruto total | 5.4 | 6.5 | 7.1 | 6.8 | 6.4 | 6.9 | 6.4 | 6.4 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Sector primario | 1.1 | 0.8 | 2.5 | 1.7 | 1.5 | 1.9 | 1.8 | 1.5 | 9.3 | 7.0 | 4.8 |
| Minería | 3.3 | -2.4 | 6.1 | 9.1 | 8.6 | 8.7 | 6.5 | 5.6 | 1.1 | 1.1 | 1.1 |
| Petróleo y petroquímica básica | 6.3 | 36.5 | 38.4 | 22.6 | 19.2 | 5.8 | 3.3 | 3.9 | 2.8 | 7.7 | 6.2 |
| Manufacturas | 5.1 | 6.4 | 6.6 | 6.4 | 5.6 | 7.4 | 7.0 | 6.5 | 23.2 | 22.9 | 23.3 |
| Construcción | 9.4 | 14.4 | 6.5 | 8.6 | 6.8 | 9.7 | 10.4 | 9.5 | 7.6 | 8.1 | 10.4 |
| Electricidad | 5.9 | 9.0 | 10.0 | 9.7 | 9.1 | 10.6 | 10.5 | 10.3 | 0.8 | 1.0 | 1.4 |
| Sector comercio y servicios | 5.9 | 4.6 | 5.4 | 5.7 | 5.6 | 6.9 | 6.4 | 6.6 | 55.1 | 52.2 | 52.7 |
| <u>Trayectoria del plan</u> | | | | | | | | | | | |
| Producto interno bruto total | 5.4 | 6.5 | 7.1 | 8.2 | 9.5 | 10.6 | 10.2 | 10.5 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Sector primario | 1.1 | 0.8 | 2.5 | 2.7 | 2.9 | 3.5 | 3.5 | 2.9 | 9.3 | 6.8 | 3.9 |
| Minería | 3.3 | -2.4 | 6.1 | 9.1 | 8.6 | 10.5 | 8.3 | 7.7 | 1.1 | 1.1 | 0.9 |
| Petróleo y petroquímica básica | 6.3 | 36.5 | 38.3 | 24.6 | 22.0 | 8.9 | 6.7 | 8.3 | 2.8 | 7.6 | 6.3 |
| Manufacturas | 5.1 | 6.4 | 6.6 | 8.2 | 9.7 | 12.4 | 12.1 | 10.8 | 23.2 | 23.4 | 25.1 |
| Construcción | 9.4 | 14.4 | 6.6 | 10.4 | 11.4 | 13.4 | 13.2 | 14.8 | 7.6 | 8.2 | 10.8 |
| Electricidad | 5.9 | 9.0 | 9.9 | 11.1 | 12.5 | 14.7 | 14.5 | 14.0 | 0.8 | 1.0 | 1.3 |
| Sector comercio y servicios | 5.9 | 4.6 | 5.4 | 6.8 | 8.4 | 10.6 | 10.1 | 10.5 | 55.1 | 55.8 | 51.7 |

Fuente: Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982.

a/ Las tasas de crecimiento se obtuvieron de cifras a precios de 1975.

superávit en cuenta corriente, en esta trayectoria el Plan se inclina por mantener un déficit, aunque éste no deberá superar el 2% del PIB, ni los pagos netos a los factores de la producción, incluyendo las transferencias corrientes, deberán elevarse por encima del 15% de las exportaciones de bienes y servicios. Todo ello en el entendido de no aumentar las exportaciones de petróleo por encima del límite fijado. De esta forma se seguiría incurriendo en el endeudamiento externo, aunque en proporciones prudentes. En el Plan se considera el "excedente petrolero" en un sentido lato, es decir, como un elemento que da mayores posibilidades de atraer financiamiento externo, lo cual permitirá movilizar un mayor monto de recursos internos y alcanzar metas más ambiciosas. La autodeterminación financiera que, según el Plan, México obtendría por primera vez, gracias a su petróleo, le permitirá continuar endeudándose con el exterior en proporciones manejables para obtener mayores tasas de crecimiento y de absorción de mano de obra.

El excedente petrolero obtenido de esta manera se canalizará, pues, a tres destinos prioritarios: 1) combatir la pobreza extrema; 2) crear infraestructura económica y social, y 3) invertir en ramas de actividad seleccionadas. Dentro de las políticas del gasto nacional se prevé un aumento del consumo social (educación y salud pública) y de la construcción de vivienda popular, así como una coordinación del gasto en infraestructura económica y social con la política industrial (ampliación de puertos y dotación de servicios en zonas prioritarias). Por último, se señala la conveniencia de mantener bajos los

/precios

precios de los energéticos; de hecho, el otorgamiento de subsidios en los precios de los combustibles, es uno de los principales instrumentos del Plan para el fomento de la inversión en zonas prioritarias.

Se proseguirá con la política iniciada de sustituir el régimen de permisos previos a la importación de aranceles, terminando así --aunque en forma muy gradual-- con esta arma tradicional de protección a la industria, y se pondrán en práctica medidas de fomento a las exportaciones en actividades donde la oferta era insuficiente, como la minería; a industrias que agreguen valor a materias primas abundantes, como la petroquímica; a ramas con baja capacidad competitiva, como los textiles; a aquellas que deban producir a gran escala, como las productoras de bienes de capital, y en los sectores que en el pasado generaron un fuerte déficit comercial, como el automotriz y el farmacéutico.

Es importante agregar aquí que se considera que si la agricultura no lograra crecer a su tasa histórica del 3% (tal como lo prevé el Plan), la importación de alimentos absorbería el 21% de las exportaciones de petróleo en 1982 y el 54% en 1990.^{6/}

Consistente con las intenciones declaradas de política económica de la presente administración, que es la de utilizar la capacidad de endeudamiento externo del país, mientras la trayectoria base (TB) arroja un superávit acumulado de 3 200 millones de dólares en el período 1979-1982, la trayectoria del Plan indica como más aconsejable un déficit de cerca de 2 000 millones de dólares. (Véase el cuadro 22.) Este déficit

^{6/} Según las propias estimaciones incluidas en el Plan Industrial.

Cuadro 22

MEXICO: MODELO INDUSTRIAL. CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

| | 1975 ^{a/} | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983- 1985 ^{b/} | 1985 | 1986- 1990 ^{b/} | 1990 |
|--|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------------------|--------|-----------------------------|---------|
| Trayectoria base | | | | | | | | | | |
| Déficit o superávit, cuenta corriente | -3 701 | -2 544 | -1 659 | -477 | 1 918 | 3 415 | 3 418 | 3 242 | 4 615 | 5 985 |
| Déficit o superávit, bienes y servicios | -2 533 | -404 | 770 | 1 990 | 4 168 | 5 381 | 4 934 | 4 593 | 5 452 | 6 336 |
| Exportación de bienes (incluye plata) | 3 007 | 5 384 | 7 602 | 9 733 | 12 225 | 13 853 | 16 150 | 17 379 | 22 674 | 27 174 |
| (Petróleo) | 420 | 1 802 | 3 548 | 5 320 | 7 370 | 8 445 | 9 355 | 9 810 | 11 388 | 12 523 |
| Exportación de servicios | 2 853 | 3 764 | 4 634 | 5 718 | 7 043 | 8 677 | 11 886 | 13 815 | 23 726 | 33 009 |
| Importación de bienes | 6 581 | 7 233 | 8 815 | 10 427 | 11 656 | 13 214 | 18 034 | 20 916 | 32 938 | 44 015 |
| (Productos agrícolas y alimentos) | 786 | 864 | 996 | 1 147 | 1 374 | 1 549 | 2 279 | 2 698 | 4 012 | 4 977 |
| Importación de servicios | 1 812 | 2 318 | 2 651 | 3 034 | 3 444 | 3 934 | 5 068 | 5 684 | 8 009 | 9 833 |
| Déficit o superávit más pago de factores | -1 168 | -2 140 | -2 429 | -2 468 | -2 251 | -1 966 | -1 516 | -1 351 | -637 | -441 |
| Trayectoria del plan | | | | | | | | | | |
| Déficit o superávit, cuenta corriente | -3 701 | -2 544 | -1 653 | -802 | 477 | 26 | -2 728 | -5 307 | -17 223 | -26 394 |
| Déficit o superávit, bienes y servicios | -2 533 | -404 | 776 | 1 679 | 2 806 | 2 229 | -379 | -2 707 | -11 920 | -18 318 |
| Exportación de bienes (incluye plata) | 3 007 | 5 384 | 7 602 | 9 851 | 12 513 | 14 449 | 17 823 | 19 697 | 29 169 | 37 893 |
| (Petróleo) | 420 | 1 802 | 3 548 | 5 320 | 7 370 | 8 445 | 9 355 | 9 810 | 11 388 | 12 523 |
| Exportación de servicios | 2 853 | 3 764 | 4 634 | 5 788 | 7 286 | 9 218 | 13 580 | 16 298 | 31 636 | 46 379 |
| Importación de bienes | 6 581 | 7 234 | 8 812 | 10 909 | 13 457 | 17 285 | 26 112 | 32 177 | 62 800 | 90 051 |
| (Productos agrícolas y alimentos) | 786 | 864 | 996 | 1 131 | 1 428 | 1 732 | 2 833 | 3 477 | 5 496 | 6 787 |
| Importación de servicios | 1 812 | 2 318 | 2 648 | 3 051 | 3 536 | 4 153 | 5 669 | 6 526 | 9 925 | 12 539 |
| Déficit o superávit más pago de factores | -1 168 | -2 140 | -2 429 | -2 481 | -2 329 | -2 204 | -2 349 | -2 600 | -5 303 | -8 076 |

Fuentes: Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982.

a/ Datos históricos.

derivaría de las mayores importaciones previstas, especialmente de maquinaria y equipo para llevar adelante los distintos programas e incluso las de artículos cuya producción no resulte rentable ni competitiva en el país. Sin embargo, ya en 1979 se observó un divorcio entre estas estimaciones y la realidad, ya que el déficit de cerca de 4 300 millones de dólares ha sido considerablemente mayor que el previsto (del orden de 1 650 millones en 1979), situación que se agravó aún más en 1980 y 1981, año, este último, en el que superó a los 10 000 millones. De hecho, el sector externo ha sido el eslabón más débil en las proyecciones macroeconómicas del Plan comentado, aspecto que el Plan Global de Desarrollo intentó corregir.

El Plan Industrial prevé que el producto interno bruto real se acelere de una tasa anual de crecimiento de 7% en 1979 a 10% en 1982, y que continuaría a una tasa promedio de 10% para el período 1982-1990. El empleo total crecería de una manera acelerada, de un ritmo de 3% anual en 1979 a 5% en 1982 y alrededor de 5% anual entre este año y 1990. El volumen de la producción industrial debe crecer entre un 10% y un 12% anual, con algunos sectores manufactureros muy por encima (por ejemplo, equipo para petróleo, petroquímica y equipo de transporte, aumentando entre 18% y 20% anual). La industria aportará alrededor de 30% del incremento en el empleo, y gran parte del resto, el sector servicios.

De seguirse los lineamientos recomendados en el Plan Industrial, se crearían 600 000 empleos, entre 1978 y 1982, 100 000 más que en la TB y, dado que el desempleo y subempleo se estimaba en 1980 en 20%, medido en términos de la desocupación abierta, y que la fuerza de trabajo crece

/a una tasa

a una tasa de 3.4% anual, el Plan prevé que en 1990 la desocupación en México habría sido abatida por completo, ya que se habrán creado 12.6 millones de empleos más que en 1978, de los cuales 4.6 millones se atribuyen a la puesta en práctica de sus políticas recomendadas. (Véase el cuadro 23.) Para lograr estas metas el Plan dispone de la adopción de instrumentos de efectos directos e indirectos. Dentro de los primeros, el sector paraestatal desempeña un papel destacado, principalmente mediante su política de compras, dada la movilización de recursos a partir del creciente excedente petrolero, además de que el gobierno federal contará con mayores recursos para invertir en infraestructura física y social. Se han publicado listas de las adquisiciones requeridas por los principales organismos y empresas paraestatales, dato importante para cuantificar su demanda interna. En lo que se refiere a la externa, estas empresas están planificando sus requerimientos de divisas.

Dentro de las medidas de acción indirecta destacan los incentivos fiscales y, en segundo plano, los financieros. Los estímulos fiscales constituyen el instrumento nodal del Plan Industrial. Mediante ellos se pretende descentralizar geográficamente la actividad industrial al subsidiar hasta un 30% el precio de los energéticos consumidos por las empresas elegibles y al conceder reducciones tributarias mediante el otorgamiento de Certificados de Promoción Fiscal que les servirán para liquidar impuestos federales no destinados a un fin específico. Estos certificados se otorgarán --graduados en función de las prioridades regionales del Plan-- a las empresas que realicen nuevas inversiones,

Cuadro 23

MEXICO: TOTAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA REMUNERADA

| | Millones de personas | | Tasa media anual de crecimiento ^{a/} | |
|------|----------------------|------------------|---|------------------|
| | Trayectoria base | Trayectoria plan | Trayectoria base | Trayectoria plan |
| 1978 | 14.2 | 14.2 | 2.2 | 2.2 |
| 1979 | 14.7 | 14.7 | 3.1 | 3.1 |
| 1980 | 16.1 | 15.2 | 3.0 | 3.4 |
| 1981 | 15.6 | 15.8 | 3.2 | 4.1 |
| 1982 | 16.2 | 16.6 | 3.8 | 5.1 |
| 1985 | 18.1 | 19.4 | 3.7 | 5.4 |
| 1990 | 22.2 | 26.9 | 4.2 | 6.7 |

Fuente: Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982.

a/ Calculadas con cifras absolutas antes del redondeo.

creen empleo (o aumentos de turnos) o compren bienes de capital mexicanos, según se aprecia en el cuadro 24. Dentro de estos instrumentos se encuentran los de desarrollo tecnológico y de promoción industrial. Por otra parte, el gobierno proporcionará apoyo financiero mediante sus distintos fondos y fideicomisos creados, que operarán --según el Plan-- a través de una política más concertada que en el pasado.

El Plan Industrial incorpora todos los instrumentos de las políticas de promoción vigentes hasta entonces, fija, además, metas sectoriales y geográficas y especifica los estímulos fiscales y los subsidios a los insumos. Resulta, sin embargo, novedoso, entre los incentivos contemplados, el que otorga créditos tributarios en función del empleo adicional que se cree.

Un análisis realizado en los Estados Unidos de los postulados del Plan de Desarrollo Industrial y de los mecanismos para alcanzarlos^{7/} concluye que en el esquema de subsidios no existe nada que defienda la participación del factor trabajo en la distribución del ingreso generado en la industria que se busca promover.^{8/}

^{7/} Calvin Blair, "Economic Development Policy in Mexico: A New Penchant for Planning", Technical Papers, Serie No. 26, Universidad de Texas en Austin.

^{8/} En la página 10 se afirma: "Indeed the net effect of the various subsidies - all of which go to profits - is to raise the ratio of property income to labor income in every beneficiary firm. The degree of the shift in favor of property income varies...; it is greatest for those firms which are eligible for all of the subsidies at their maximum rates, but it varies with the ratio of fixed assets to wage bills, with the length of the depreciation period, with the share of Mexican capital goods in new fixed assets and with the proportion of costs represented by energy and petrochemical products".

Cuadro 24

MEXICO: ESTIMULOS FISCALES A LA INDUSTRIA

(Porcentajes)

| Localización geográfica de las inversiones | Crédito fiscal ^{a/} | | | | | |
|---|----------------------------------|---|---|--|---|---|
| | Pequeña empresa ^{b/} | Prioridades sectoriales | | Activida- des no priori- tarias | Todas las actividades | |
| | | Actividades prioritarias Categoría 1 | Categoría 2 | | Compra de maquinaria y equipo de fabricación nacional | Empleo gene- rado por tur- nos adicio- nales |
| <u>Zona I</u> | | | | | | |
| De estímulos preferenciales | 25/inversión | 20/inversión 20/empleo | 15/inversión 20/empleo | Nada | 5 | 20/empleo |
| <u>Zona II</u> | | | | | | |
| De prioridades estatales | 25/inversión | 20/inversión 20/empleo | 10/inversión 20/empleo | Nada | 5 | 20/empleo |
| Resto del país | 25/inversión ^{c/} | 20/inversión 20/empleo | 10/inversión ^{c/} 20/empleo <u>c/</u> | Nada | 5 | 20/empleo |
| <u>Zona III</u> | | | | | | |
| De ordenamiento De crecimiento controlado | Nada | Nada | Nada | Nada | 5 | Nada |
| De consolidación | 25/inversión ^{c/} | 20/inversión ^{c/} 20/empleo <u>c/</u> | 10/inversión ^{c/} 20/empleo <u>c/</u> | Nada | 5 | 20/empleo |

Fuente: Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-1982.

Nota: El porcentaje se aplica sobre la inversión para la construcción de edificios e instalaciones y la adquisición de maquinaria y equipo nuevos, directamente relacionados con el proceso productivo. Se otorga en el momento de ejercerse la inversión. En el caso del empleo, el porcentaje se aplica por un período de dos años sobre la nómina valuada al nivel del salario mínimo anual.

a/ Sustituye las exenciones vigentes sobre diversos impuestos --importación, timbre, ingresos mercantiles y renta de las empresas-- y deducciones tributarias como la depreciación acelerada. Puede utilizarse para el pago de cualquier impuesto federal no destinado a un fin específico.

b/ Empresas con activos fijos no superiores a 200 veces el salario mínimo anual del Distrito Federal.

c/ Se aplica únicamente a ampliaciones de la capacidad productiva dentro de la misma actividad industrial.

El objetivo de descentralización, hasta cierto punto el fundamental del Plan, puede no estarse cumpliendo en la medida esperada. A pesar de que se les niegan subsidios a las firmas que se localizan (o expanden) en el Distrito Federal y sus alrededores, la atracción dada por la proximidad a este enorme mercado, las grandes economías externas que allí se dan (disponibilidad de servicios técnicos y comerciales, contactos gubernamentales y empresariales, disponibilidad de repuestos, infraestructura de recreación, etc.) harán que la capital resulte económicamente más atractiva que las otras alternativas locacionales subsidiadas.

Durante los cinco años de vigencia del Plan (1977-1982), y como estaba previsto en él, la inversión fija realizada por el sector público --en particular la de sus empresas-- creció a un ritmo mayor que la privada, que también lo hizo con cierta celeridad. Ello se debió, sobre todo, a las pesadas inversiones realizadas en el sector petrolero, petroquímico, eléctrico en la rama de fertilizantes y en la de hierro y acero, aunque en esta última la capacidad productiva sigue aún a la zaga del aumento de la demanda.

B. El Plan Global de Desarrollo, 1980-1982

El Plan Global de Desarrollo representa la culminación de los trabajos realizados dentro del Sistema Nacional de Planeación integrado a inicios de la actual administración. Los distintos planes estatales y sectoriales --entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo Industrial-- quedaron englobados en este plan que abarca a la economía en su conjunto y contiene también importantes señalamientos políticos. En efecto, el Proyecto Nacional incluido en él se define como "democrático, representativo y popular", además de tener una índole claramente nacionalista al propugnar por la independencia económica, política y cultural de México.

/Dado el

Dado el reconocimiento explícito del carácter mixto de la economía mexicana se expresa que el cumplimiento del Plan es obligatorio para el sector público e indicativo para el privado. Por lo mismo no representa sino una serie de intenciones de política, un marco dentro del cual se estima que evolucionará la economía mexicana hasta 1982, a grandes rasgos hasta 1990 e incluso al año 2000. Los objetivos fundamentales del Plan son:

- 1) Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- 2) Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.
- 3) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- 4) Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas."

Para lograr estos cuatro objetivos, el Plan propone una estrategia que, al igual que la del Plan Industrial, se orienta fundamentalmente a la creación de empleos remunerados como el medio más destacado para avanzar en la justicia distributiva. El petróleo estaría en la base de la estrategia, por el ensanchamiento de los recursos públicos que representa. Se hace hincapié en el hecho de que se trata de una política de desarrollo "que se sirve del petróleo", y no de una "política petrolera del desarrollo".

Teniendo en cuenta las condiciones geográficas e históricas de México, su sistema político y la vigencia de la "economía mixta de mercado", entre otros factores, el Plan formula veintidos políticas básicas como integrantes

de su estrategia, que supone la utilización concertada de todos los instrumentos y medios a disposición del sector público. Ellos son:

1. Fortalecer el Estado;
2. Modernizar los sectores de la economía y la sociedad;
3. Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia;
4. Consolidar la recuperación económica;
5. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital;
6. Racionalizar el consumo y estimular la inversión;
7. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población;
8. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano;
9. Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos;
10. Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo;
11. Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores de campo y la ciudad y la sociedad en su conjunto;
12. Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural;
13. Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial;
14. Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo;
15. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos;

/16. Vincular

16. Vincular la educación terminal --media y superior-- con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales que requiere el sistema nacional de producción;
17. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo;
18. Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras;
19. Controlar y reducir el ritmo de la inflación;
20. Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo;
21. Establecer una vinculación eficiente con el exterior que estimule la modernización y la eficiencia del aparato productivo, y
22. Ampliar la concentración de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción.

Con la aplicación de estas medidas se estima que se logrará una tasa de crecimiento de la economía de por lo menos 8% anual, en promedio, en el período 1980-1982, que se espera se prolongue a lo largo de la década. Esta cifra invalida la propuesta por el Plan Industrial del 10% anual hasta 1990, que suponía una propensión a importar de la economía mucho más baja que la que efectivamente ha venido mostrando.

Las importaciones de bienes y servicios --según el Plan Global-- serán elevadas, si bien acusarán una tendencia decreciente; en promedio se estima que crecerán a razón de 20.8% anual en el trienio. En 1980 el volumen de importaciones creció en 34%, y en 1981, en 40%, con lo que, al igual que lo ocurrido con el Plan Industrial, la proyección de las importaciones se ha quedado muy corta, afectando la validez de parte del comportamiento macro-económico previsto en él. En cambio las exportaciones crecerían a una tasa menor --24.4%-- si bien dentro de ellas las de manufacturas tendrán

/una participación

una participación más elevada. Tampoco en este aspecto el Plan ha tenido capacidad de prever lo que en realidad ocurriría (al menos en 1980 y 1981), ya que mientras que el volumen de exportaciones creció en 20% en 1980 y 36.2% en 1981 (28% promedio) las manufacturas no sólo no han tenido una participación creciente, sino que su volumen ha caído en términos absolutos.

El déficit en cuenta corriente se prevé que será inferior al 1% del producto interno bruto. Si se excluyen los pagos netos a los factores se tendría un superávit en el trienio del orden de 1.0-1.5% del producto interno bruto. Es en este aspecto donde las previsiones han resultado más alejadas de la realidad (en 1981 el déficit en cuenta corriente superó el 5% del PIB).

La inversión pública tiene una meta de crecimiento de 14% anual en promedio y la privada de un 13%. Así, el coeficiente inversión-producto se ubicaría alrededor del 27% al final del trienio. El consumo por habitante crecerá alrededor del 4.5% anual mientras que para el público se le fijó una meta de 7.5%. A diferencia de lo ocurrido con el sector externo, lo previsto en el Plan tanto en la inversión como en el consumo se ha venido ajustando bastante a la realidad en el bienio más reciente.

En cuanto a los sectores, se estima que el agropecuario-forestal tendrá un crecimiento de 4.1% en el trienio y el industrial 10.8%. Dentro de la industria, la fabricación de bienes de capital se expandiría en 13.5% anual. En forma acorde con el Plan Nacional de Empleo, se prevé una generación de 2.2 millones de empleos en el trienio 1980-1982 (crecimiento promedio de 4.2% anual). En cuanto a la inflación, se

/pretende.

pretende ir reduciéndola gradualmente de forma tal que para 1982 el diferencial con el exterior sea de cuatro o cinco puntos porcentuales. Los resultados a este respecto en 1980 y 1981 --con una tasa media anual de 29%-- están también bastante alejados de las previsiones ya que la inflación en los Estados Unidos, en igual lapso, promedió el 12% anual.

En materia de política energética se ratifica la "plataforma" de producción de 2.5 millones de barriles diarios de crudo con un rango de flexibilidad del 10% para garantizar el suministro y la exportación, sin rebasar la cifra de 2.7 millones de barriles diarios. Así, el total de recursos petroleros susceptibles de ser utilizados para el fomento de la inversión y el desarrollo del país --que en el Plan se denomina "excedente"-- se estima en 931 600 millones de pesos en el trienio, o sea el 22% de los ingresos totales del sector público al final del período. De ellos se destinará el 32% al programa de inversión del propio PEMEX. Del resto, el 25% se canalizará al sector agropecuario, el 24% al sector social, el 20% a transportes, el 16% al sector industrial, y el 25% restante a los programas de inversión de los gobiernos de los Estados y los municipios.

En materia agrícola, el Plan propone lograr la autosuficiencia de maíz y frijol en 1982 y de los demás productos deficitarios en años sucesivos. Mediante el Sistema Alimentario Mexicano, expuesto sucintamente más adelante, se pretenden lograr estas metas con la tendencia a integrar mejor la producción, la distribución y el consumo de alimentos.

En cuanto a la política poblacional, se tiene la meta de disminuir el crecimiento demográfico a 2.5% en 1982 y a 1% para el año 2000 (frente al 2.9% real en 1979), con una distribución más racional de la población en el territorio.

/En materia

En materia social, el sector educativo se propone impulsar la educación universal básica de diez grados en 1982 y vincular el sistema educativo con los nuevos requerimientos del sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios y, en cuanto a la salud el Plan pretende ampliar la cobertura a las zonas marginadas rurales y urbanas, consolidar los avances logrados en la esperanza de vida y preservar y mejorar la calidad del ambiente. Asimismo, se considera una política de protección al salario (que incluye aumentos por la productividad), de moderación de utilidades (aumento de competencia mediante la apertura gradual y selectiva de la economía), control de precios y de acciones fiscales.

En suma, la visión de las autoridades mexicanas de su desarrollo económico hasta fines de siglo resulta altamente promisorio. En efecto, en el Plan Global de Desarrollo se señala que en las condiciones previsibles el producto interno bruto crecerá a una tasa sostenida del 8% anual, lo que significa triplicar el producto por habitante de una población que ascenderá a 100 millones de habitantes en 1990. El analfabetismo, actualmente estimado en el 18% de la población, habrá desaparecido virtualmente y la totalidad de los mexicanos estaría amparada por la seguridad social. Se habrán creado 20 millones de empleos remunerados y la estructura económica será predominantemente industrial al representar la producción de la industria el 45% del producto interno total en vez del 25% actual.

C. Programa de energía

Publicado unos meses después del Plan Global de Desarrollo, el Programa de Energía cierra el ciclo de los planes de la actual administración y añade, a los elementos anteriores, la definición de los niveles máximos que deberá alcanzar tanto la producción (2.75 millones de barriles diarios de crudo) como la exportación petrolera (1.5 millones de barriles diarios de crudo y 300 millones de pies cúbicos de gas natural) para lo que resta del sexenio. La aplicación de estas metas, que significan un incremento inferior al inicialmente estimado, con lo que la política al respecto puede considerarse relativamente conservadora, constituye una decisión crucial en materia de política económica. El petróleo que al principio permitirá una mayor holgura en el balance de pagos y en la cuenta pública, constituirá, según el Programa, un elemento transformador de la estructura de la economía, tendiente a lograr una industrialización sostenida. En este sentido, dicho Programa resulta consistente con el Plan Industrial, ambos elaborados por la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial,

Por un lado, se busca garantizar el abastecimiento oportuno y adecuado de energía para alimentar el desarrollo económico integral e independiente de México; por otro, racionalizar el uso de los energéticos y diversificar sus fuentes primarias, con particular atención a las renovables. Se propone, pues, expandir la producción de energéticos en función de las necesidades de desarrollo y la diversificación económica y no tanto en función de las reservas ni de los requerimientos por parte de otros países. Los recursos derivados del petróleo serán canalizados al desarrollo de sectores prioritarios, entre los que destaca el sector agropecuario,

/Como objetivos

Como objetivos específicos, el Programa de Energía contempla:

- 1) Satisfacer las necesidades nacionales de energía primaria y secundaria;
- 2) Racionalizar la producción y uso de energía;
- 3) Diversificar las fuentes de energía primaria, prestando particular atención a los recursos renovables;
- 4) Integrar el sector de energía al resto de la economía;
- 5) Conocer con mayor precisión los recursos energéticos del país, y
- 6) Fortalecer la infraestructura científica y técnica capaz de desarrollar el potencial de México en este campo y de aprovechar nuevas tecnologías.

El programa presta particular atención, además, a tres campos: el de la industrialización, el del desarrollo regional y el del sector externo. Del papel que puede desempeñar la energía en ellos, resultan importantes lineamientos de política económica que vienen a complementar tanto el Plan Nacional de Desarrollo Industrial como el Plan Global de Desarrollo.

En cuanto a la industrialización, se señala la necesidad de ampliar la capacidad de refinación y de fabricación de productos petroquímicos. En cuanto al segundo aspecto, se apoya la estrategia de ordenamiento territorial del Plan Industrial y se pretende aprovechar localmente el impulso de la actividad petrolera en donde se realice su explotación, pero sin menoscabo del medio ambiente. Finalmente, en lo que toca al sector externo, entre otras pautas, se establece que el tope máximo de exportación vigente hasta 1982 se fijó en función de la capacidad de la economía para absorber los recursos externos generados por ésta.

Se tiende, además, a que las exportaciones de hidrocarburos no sobrepasen el 50% de los ingresos corrientes de divisas^{9/}, se procurará no

9/ En 1981 sobrepasaron el 70% de las exportaciones de bienes.

concentrar más del 50% de las exportaciones mexicanas de hidrocarburos en un solo país y se evitará que el petróleo mexicano represente más del 20% de las importaciones petroleras de cualquier país, con excepción de los de Centroamérica y el Caribe, para los que se ha convenido un tratamiento especial; la proporción en ellos ha llegado, inclusive, a 50%.

El Programa de Energía plantea, en fin, la necesidad de preservar la autosuficiencia en materia de hidrocarburos. Así, mientras las reservas no descendan por debajo del nivel crítico, o la extracción no rebase el límite técnico, se podrían incrementar las exportaciones para que el déficit externo no excediera el 1% del producto interno bruto, con lo cual el crecimiento de la economía del 8% anual se fijaría exógenamente. Si, en cambio, se transgredieran esas condiciones y el déficit externo superara el 5% del producto interno bruto, entonces se sacrificaría la tasa de crecimiento de la economía.

No obstante lo previsto en este programa, en 1981 el déficit del balance de pagos en cuenta corriente sobrepasó el 5% del producto interno bruto, si bien la plataforma máxima de exportación de 1.5 millones de barriles diarios no se había alcanzado aún (se exportaron en promedio 1.1 millones).

D. El Sistema Alimentario Mexicano

Dentro de las medidas concretas de política económica puestas en práctica por la actual administración, y, a la vez, directamente relacionadas con el Plan Global de Desarrollo y con el destino del excedente petrolero establecido en el Programa Energético, se encuentra el Sistema Alimentario Mexicano (SAM). El SAM no es un plan como los descritos anteriormente, sino un proyecto, pero tiene tal envergadura, engloba a tal número de

/dependencias

dependencias y persigue fines tan necesarios y urgentes, que cobró desde que fue anunciado, en marzo de 1980, una importancia preponderante. El SAM fue creado después de haberse publicado el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y su lanzamiento coincidió cronológicamente con el del Plan Global de Desarrollo. Una de las políticas básicas que éste explicita es, justamente, el apoyo al SAM.

Se trata de un ambicioso proyecto que compromete una gran masa de recursos y persigue el logro de la "seguridad alimentaria" de México, es decir, la independencia frente al exterior en este campo que estaba en vías de perderse por las crecientes importaciones de alimentos, viabilizados por las divisas generadas por el petróleo. Asimismo persigue proveer los alimentos mínimos a un amplio sector de la población --aproximadamente 35 millones-- que constituyen la "población objetivo" que no alcanzan los mínimos nutricionales y preferentemente a 19 millones de ellos que se considera que tienen un "muy bajo nivel nutricional" y que se localizan en las llamadas "zonas críticas", que se concentran en 782 municipios.^{10/}

^{10/} En los documentos de presentación del SAM se consignan datos de la precaria y regresiva situación nutricional del país, entre los que destacan los siguientes: 35 millones de mexicanos no alcanzan los mínimos nutricionales de 2 750 calorías y 80 gramos de proteínas; de ellos, el 90% de la población de las zonas rurales (21 millones de personas), padece algún grado de subconsumo calórico y proteínico. En las áreas urbanas, un millón de personas está mal nutrido; entre 1959 y 1979 disminuyó el ya bajo consumo de calorías de la zona centro del país de 1 901 a 1 752 calorías por día, en la zona sur, de 1 911 a 1 755 y en el sureste, de 2 007 a 1 577 calorías; en la zona centro se mantuvo estacionario el consumo y en la norte apenas aumentó a 2 222 calorías por persona. Véanse los documentos del SAM, "Primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos" y "Medidas operativas agropecuarias y pesqueras; estrategia de comercialización, transformación, distribución y consumo de la Canasta Básica Recomendable" en "El SAM, principio de una estrategia", Comercio Exterior, Vol. 30, No. 7, México, julio de 1980, págs. 684-689.

Así, el SAM se propone atender a aquella parte de la población que ha vivido bastante marginada del desarrollo económico del país, principalmente en las zonas rurales, que constituye los deciles de menor ingreso de la población, cuya participación en el ingreso total ha disminuido con los años (véase de nuevo el cuadro 14), y cuya precaria situación alimentaria se ha deteriorado. Para ello se pretende que el SAM se sustente en los pequeños agricultores de secano: "no se trata sólo de producir más alimentos básicos sino de que los produzcan primordialmente los campesinos de temporal, porque son los que mayor potencial de respuesta productiva tienen, porque esa es la opción nacional para ofrecer empleo e ingreso a millones de mexicanos y porque su reactivación productiva es la mejor solución a sus problemas de subalimentación".^{11/} De esta forma, el SAM sigue también los lineamientos expresados en los demás planes, en el sentido de que la mejor forma de distribuir el ingreso es crear empleos.

Para dar este apoyo a las actividades agropecuarias se ideó la incorporación del binomio Estado-organizaciones campesinas con el esquema de "riesgo compartido". Mediante esta fórmula el Estado se asocia con los campesinos en las actividades productivas respaldándoles financieramente y aplicando un sistema de seguros a posibles pérdidas en las cosechas.

No se persigue en sí una rápida modernización mediante el uso intensivo de maquinaria e insumos industriales que pudiera violentar la base económica o conducir a una concentración de la propiedad o a una mayor desigualdad del ingreso, sino, mediante el manejo selectivo de los instrumentos de política disponibles, inducir las respuestas tecnológicas adecuadas

^{11/} Comercio exterior, op. cit., págs. 686-687.

a los distintos tipos de unidades productivas, según sus prácticas actuales y su capacidad de absorber estos nuevos factores.

Podría afirmarse que el SAM introduce líneas directrices en torno a las cuales se vertebran muchas de las políticas agrícolas vigentes en el momento de su implantación, jugando un papel esencialmente catalizador. De la misma manera se insiste en que los productores primarios lleguen a controlar el proceso productivo "mediante relaciones interactuantes estables en otros agentes de la cadena alimentaria, en especial con las unidades agroindustriales".^{12/} Es por ello que el SAM pretende impulsar las "agroindustrias integradas", de coparticipación campesina.

A partir de la "canasta" de consumo de la población objetivo, registrada a fines de la década pasada, se diseñó una "canasta básica" recomendable que supliera las deficiencias de la anterior, al cubrir los mínimos alimentarios, y que se apegara a los costos de producción de los productos que la componen (se estimó ésta en 13 pesos, a precios de enero de 1980). Según los distintos hábitos de adquisición --tienda de abarrotes, mercado público, la distribuidora CONASUPO, etc.-- se formularán políticas de subsidio para hacer llegar la canasta a la población objetivo a un precio entre 30% y 50%, por debajo del real. Este subsidio selectivo entrañaría un monto de 27 000 millones de pesos al año.^{13/}

El SAM está integrado por 20 subproyectos que abarcan los diversos aspectos relacionados con la alimentación: insumos, producción, distribución, hábitos de consumo, etc. Para su instrumentación se ha insistido en que los sectores involucrados --agropecuario, pesquero, comercial e industrial--

^{12/} Ibid., pág. 686.

^{13/} Este contrasta con el otorgado a la gasolina en 1980, de alrededor de 100 000 millones.

incorporen a sus planes los lineamientos del SAM. Asimismo, dentro del ámbito de la planeación, se hace necesario que los programas estatales de inversión de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) se elaboren desde los distritos de temporal para así aumentar las asignaciones de recursos a las zonas geográficas y grupos de población prioritarios. En el mismo sentido se intenta dar un mayor apoyo a los gobiernos estatales y municipales y continuar con la desconcentración administrativa, dentro de la tendencia reciente de fortalecer la federación.

El esfuerzo gubernamental representado por el SAM que se estima el paso más importante que se ha dado en el campo desde la iniciación de la Reforma Agraria se ha llevado a cabo a través de diversas medidas: se han ampliado 60% los créditos a la agricultura en 1980; la banca oficial otorgó 71 000 millones de pesos por este concepto; el seguro agrícola cubrió una superficie de 5.2 millones de hectáreas (74% más superficie asegurada que el año anterior). Por otra parte, se duplicó la cantidad de semillas seleccionadas y mejoradas que se distribuyeron a los agricultores y se elevó en 13% la de fertilizantes, amén de otros beneficios que se otorgaron ligados con la inversión, la extensión agrícola, la capacitación de los productores y su organización. Se estima en 2 000 millones de pesos el total de los subsidios por concepto de fertilizantes a precios bajos para el maíz, el frijol y el trigo; se cobraron menores primas para el seguro agrícola y se redujo en 12% la tasa de interés del Banco Nacional de Crédito Rural para los créditos destinados a los cultivos básicos. Todo ello durante el año 1980.

/Como las

Como las acciones del SAI han estado dirigidas principalmente a elevar la producción de granos básicos, los resultados más importantes se han producido precisamente en este rubro, con un incremento del volumen de 32.3% en 1980 y 22% en 1981, año en el que la cosecha alcanzó el récord de 29 millones de toneladas y con la cual se estima el país alcanzó la autosuficiencia en esta materia.

III. APRECIACIONES ADICIONALES SOBRE EL ALCANCE REAL DE LOS PLANES
Y ALGUNAS PERSPECTIVAS DE LA POLITICA ECONOMICA
EN LA DECADA DE LOS OCHENTA

Realizar una apreciación cabal del cumplimiento de las grandes orientaciones incluidas en los planes económicos formulados en el período 1976-1982 enfrenta serias limitaciones que tienen que ver, en parte, con el estado actual de la planificación en México. La primera está ligada con la viabilidad misma de realizar una evaluación tanto de la forma en que se aplicaron los planes, como de los resultados alcanzados. En efecto, en la segunda mitad de la década de los setenta hubo una verdadera irrupción de la planificación en México, sin que se haya avanzado lo suficiente en la creación de la maquinaria administrativa ni en el sistema de información para ello. Si a nivel global no se elaboran indicadores mensuales, trimestrales o semestrales, a nivel sectorial su disponibilidad es aún más remota.

Al señalar el escaso avance logrado en el desarrollo de indicadores coyunturales, no se desconocen los pasos positivos que se han dado con el ordenamiento introducido en el Sistema Estadístico Nacional por medio de la SPP con la creación, desde hace casi un lustro, del Sistema Nacional de Información, ni los avances logrados en el seno de esa misma Secretaría en cuanto a mejorar las bases de cálculo de las Cuentas Nacionales.

Parece ser, sin embargo, que no es sólo un problema de falta de indicadores, sino más bien quizás la falta de inserción dentro de la propia operación de los planes de un sistema efectivo de evaluación de su marcha.

/Por otro

Por otro lado, no obstante los esfuerzos en esta materia, se aprecia una cierta falta de articulación entre los planes sectoriales y el Plan Global, que fue el último de los planes en elaborarse. Además, las metas y objetivos de este último no aparecen suficientemente integrados con medidas e instrumentos conducentes al logro de los mismos, por lo que poseen, más que nada, un carácter indicativo; en algunos casos, el Plan presenta los efectos alternativos de las diferentes medidas sobre las distintas variables, o intenta demostrar la viabilidad de que sean alcanzados o no, simultáneamente, varios de los objetivos.

Cabe tener presente, sin embargo, que independientemente de la excelencia que haya alcanzado el sistema de planificación --o de las debilidades que aún presente-- la importancia relativa del sector público en el proceso económico y en su conducción, sea en México, quizás, la mayor entre los países de América Latina (salvo Cuba). Además del hecho ya analizado en la primera parte de que el gasto público consolidado representó en 1980 una proporción del producto interno bruto cercana al 50%, el sector público realiza una parte mayoritaria de las importaciones; la inversión pública igualó en 1980 a la privada en valores absolutos; controla insumos claves como son la energía (eléctrica y la producción de hidrocarburos); así como gran parte del transporte urbano de pasajeros, el ferrocarrilero, las comunicaciones, y la producción de fertilizantes, el riego y una parte sustancial de las materias primas industriales básicas, como son el azufre, el cobre, los productos petroquímicos y una elevada cuota de la producción de acero.

/Además de

Además de este hecho real --y el carácter "indicativo" de la planificación para el sector privado-- la política de desarrollo ha evolucionado en la actual administración hacia un concepto de "planificación participativa", que se sustenta en acciones tales como el fortalecimiento del federalismo. Por otro lado, la Alianza para la Producción encierra un mecanismo que incorpora a ella personajes políticos claves a nivel estatal y local, así como a representantes del sector privado, los que se comprometen en forma oral o escrita a hacerla cumplir. Estos acuerdos son formales, debidamente firmados. En ellos, por ejemplo, el sector público se obliga a financiar actividades prioritarias y las industrias privadas, por su parte, a alcanzar determinadas metas de inversión y empleo. Pero aunque su cumplimiento no es en última instancia forzoso, una vez firmados se convierten en obligatorios, en el sentido de que se debe aplicar a ellos "los mejores esfuerzos".

Durante los años 1980 y 1981 las metas de crecimiento económico y de inversión previstas tanto en el Plan Industrial como en el Plan Global se han cumplido casi a cabalidad; asimismo, ha ocurrido con los objetivos de empleo^{1/} y con el de alcanzar hacia 1982 la autosuficiencia alimentaria.

No se ha logrado, en cambio, un éxito comparable en lo que concierne a las metas fijadas en cuanto a la reducción del ritmo inflacionario ni, sobre todo, aquéllas que establecían que se alcanzaría --gracias al petróleo-- un alto grado de "autodeterminación financiera" y, derivado de aquélla, se mantendría el déficit de las transacciones externas en una magnitud reducida y manejable. La discrepancia entre lo previsto y lo

^{1/} Entre 1977 y 1980 se crearon 2.8 millones de puestos de trabajo, con lo cual la ocupación se incrementó a razón de 5% anual.

real en esta última materia se debió a un cúmulo de factores: caída de precios de los productos exportados, inclusive el petróleo, aumento inusitado de las importaciones, caída del volumen real de las exportaciones no tradicionales y del turismo, carga creciente por pagos a factores externos a consecuencia de la elevación de las tasas de interés y cambio de estructura de la deuda externa política cambiaria de reajustes inferiores a la evolución de la paridad real, entre otros.

Tomando en cuenta los rasgos más permanentes del estilo de desarrollo de México, las orientaciones y resultados de la política económica de la actual administración y los lineamientos establecidos en los planes de desarrollo, la magnitud comprobada de las reservas de hidrocarburos y la nueva inserción de México en la economía internacional, se puede intentar formular algunas consideraciones acerca del marco dentro del cual podría evolucionar la economía y la política económica mexicana en lo que resta de la década de los ochenta.

Conviene, sin embargo, hacer un esfuerzo para apreciar qué elementos nuevos han surgido en el panorama, que podrían ser relevantes durante los próximos años y en qué medida esos elementos recientes, en conjunto con los que se mantienen del pasado, apuntan hacia un comportamiento futuro diferente.

Entre ellos cabe destacar, en primer lugar, el impacto del desarrollo petrolero y sus efectos tanto en la dinámica del crecimiento futuro como en la ampliación de las bases de sustentación económica a través de la diversificación industrial que está en curso tanto en el sector petroquímico como en el de bienes de capital.

Un segundo elemento, si bien de signo contrario al anterior, es el creciente desequilibrio externo que, con altibajos, se ha venido proyectando

/desde la

desde la década de los setenta, con caracteres que ya podrían considerarse como crónicos. Ya se ha expresado antes la medida en que esta tendencia limita a la posibilidad de expansión futura tanto por los niveles de endeudamiento externo que ha traído aparejado como por el freno que necesariamente acaba por imponerse a las compras externas tan decisivas para el desarrollo de la capacidad productiva nacional. Han sido ya ampliamente aludidos en este trabajo los factores que inciden en este creciente desequilibrio de las transacciones en cuenta corriente con el exterior. Cabe recordar, entre otros, la depresión económica de los países industrializados, el crecimiento sostenido del mercado interno de productos manufacturados durante el último quinquenio --que ha reducido los saldos exportables-- y ha acrecentado las importaciones de insumos, y la perseverancia que se prevé de esta tendencia; la pérdida de agresividad de la política de fomento de exportaciones unida a los efectos de una política cambiaria, que tiende a sobrevalorar el peso, y resta a su vez incentivos a las exportaciones no tradicionales, desestimulando seriamente, por añadidura, al turismo. Inciden en este funcionamiento, por último, las características del desarrollo industrial, también ya varias veces aludidas, que redundan en una elevadísima elasticidad de importaciones de la economía en su conjunto. Cabe mencionar, en fin, con relación a la política de endeudamiento externo que, en los últimos años (especialmente en 1981), se ha recurrido crecientemente a fuentes privadas de financiamiento que están significando ya servicios de capital mucho más onerosos para el país.

Otro elemento nuevo en el panorama, y que está llamado a ejercer influencia en los niveles de bienestar futuros, es la tendencia indiscutible

/hacia una

hacia una disminución de la tasa de aumento vegetativo de la población, que de un nivel de 3.5% anual a mediados de los años setenta se había reducido a alrededor de 2.5% en 1981 y seguirá seguramente moderándose para llegar a menos de 2.0% a fines de la presente década. Gran parte de este logro debe atribuirse a la política oficial al respecto, aunque también han influido en él, entre otros factores, los efectos que sobre el tamaño de la familia tiene el intenso proceso de urbanización que se registra en el país, así como el efecto indirecto que tiene sobre esta variable el avance en los niveles de instrucción.

Quizás constituya un factor relativamente nuevo también en el devenir futuro el que deriva de la nueva política gubernamental de apoyo a la producción agrícola, especialmente la de granos básicos. Si bien éste no es nuevo en sí, lo es desde el punto de vista de sus efectos que han logrado revertir de una tendencia a la desaceleración de la producción de estos rubros que venía dándose durante 15 años, en los que se fue acrecentando la importación de alimentos y, por ende, surgiendo un problema, casi inédito en el país, de inseguridad en su abastecimiento. Las medidas recientes entre las que destaca el poder catalizador del SAM han logrado, pues, resultados muy tangibles en esta materia que deberán consolidarse en los años venideros en tanto los avances alcanzados en la producción vayan de la mano con progresos comparables en las técnicas de cultivo, en los sistemas de compras, en el almacenamiento, transporte y conservación, que impidan las pérdidas y la especulación de los sistemas de intermediación aún vigentes.

Aunque no es un elemento nuevo, sí cabe insistir en los efectos sobre la dinámica y estilo de desarrollo futuro que derivan del destacado papel que ha venido cobrando el sector público en la economía.

/Su insistente

Su insistente crecimiento, que lo lleva a realizar desembolsos que bordean el 50% del producto interno bruto y similar proporción de la inversión bruta, aunado al hecho, ese sí nuevo, de la creciente aplicación de la planificación como principal rector de la política gubernamental de desarrollo, constituyen elementos decisivos de ordenamiento futuro que abren perspectivas de un desarrollo económico socialmente más comparado y generalmente más equilibrado que en el pasado.

El sostenido crecimiento económico del último quinquenio vino, por otra parte, a influir positivamente en la magnitud de uno de los problemas ancestrales de la economía mexicana, cual es su insuficiente capacidad para utilizar productivamente su población económicamente activa. En efecto, la dinámica reciente ha redundado en una disminución hasta niveles bastante bajos de la tasa de desocupación abierta y ha empezado también a influir en los niveles de subocupación. Es este otro elemento que proyecta una situación diferente hacia el futuro.

Finalmente, la porfiada presencia de la inflación desde mediados de la década pasada --factor prácticamente ausente, o apenas latente en el comportamiento tradicional de la economía mexicana-- establece --dadas las perspectivas de corto plazo-- la necesidad de modalidades de ajuste e introduce elementos especulativos que la política económica futura no podrá ignorar.

Refiriéndonos ahora a las perspectivas propiamente tales, puede concluirse que, en cuanto al ritmo de crecimiento, las autoridades mexicanas prevén un elevado dinamismo de la economía a partir de 1981, año en que se inicia el último bienio de la actual administración

/llamado

llamado de "crecimiento acelerado", hasta 1990 y posiblemente hasta el año 2000. De hecho en 1979, en 1980 y en 1981 se alcanzó una tasa de crecimiento promedio de alrededor del 8% que es la prevista en el Plan Global de Desarrollo para ese período.^{2/} Logro notable si se considera el ambiente depresivo en que se desarrolló la economía de los países industrializados en ese lapso que tanto afectó los ritmos de crecimiento de los restantes países de América Latina.

El grado en el que se pueda alcanzar la meta del 8% anual --si es que se desea persistir en ella-- depende de diversos factores, no todos ellos del resorte de la política económica interna. Además, hay ciertos síntomas de que en los próximos años la política de desarrollo tendería a supeditar el crecimiento económico al cumplimiento de ciertas metas de avance social lo que, de ser así, requeriría replantear, en parte, los objetivos prioritarios y estrategias contenidos en los planes vigentes.

Dejando de lado los atolladeros y efectos sobre el balance en cuenta corriente que genera el rezago relativo en algunas ramas industriales --tanto de insumos como de bienes de capital-- área en la que el gobierno está realizando decididos avances, tres parecen ser los problemas más cruciales cuya permanencia frenaría el crecimiento económico futuro: a) la persistencia de la situación recesiva en economías industrializadas; b) el agravamiento de la situación del desbalance de las cuentas con el exterior, y c) la perseverancia de fuertes presiones inflacionarias.^{3/}

^{2/} En el Plan Nacional de Desarrollo Industrial se había previsto una tasa del 10% que quedó invalidada por ésta.

^{3/} En su comparecencia ante la Cámara de Diputados, en noviembre de 1981, el Secretario de Hacienda previó una reducción del ritmo de crecimiento para 1982, básicamente influido por la problemática antes aludida, así como una probable mantención o leve disminución de la inflación. Sin embargo, el retiro del Banco de México del mercado cambiario el 18 de febrero de 1982 y la significativa devaluación del peso --que pasó de alrededor de 27 pesos por dólar a alrededor de 38 durante ese mismo día, y a alrededor de 45 en los restantes días del mes de febrero-- hará prácticamente imposible que se cumpla dicha previsión en cuanto a la inflación.

En cuanto al primero, pese a las perspectivas halagüeñas del petróleo, que en un principio condujeron a pensar en una "autodeterminación financiera",^{4/} la propia estructura productiva de México es tal que cualquier intento de elevar la tasa de crecimiento de la economía y el empleo por encima de su nivel histórico conduce a fuertes presiones sobre el balance de pagos, dada la existente elevada propensión marginal a importar. Así, el déficit en cuenta corriente de 1979 --cerca de 4 300 millones de dólares-- se alejó del estimado en el Plan Industrial --1 650 millones de dólares, y en 1980 se registró un déficit de 6 700 millones-- que todavía representa el 4% del producto interno bruto, cuando el estimado en el Plan Global de Desarrollo para el período 1980-1982 era menor del 1% en promedio; y en 1981, al ser éste de más de 10 000 millones de dólares, superó el 5% del producto interno bruto.^{5/}

Esta situación parece presentarse, pues, como una de las restricciones más importantes para el logro de los objetivos de crecimiento y de equidad contemplados en los distintos planes y planteamientos oficiales de la presente administración. Para hacerle frente se presentan distintas alternativas. La de mayor efecto inmediato sería la ampliación continua de la "plataforma" petrolera. Al respecto, en marzo de 1980 se anunció una ampliación moderada de la misma para el año 1982, lo que constituye más bien una política cauta. El aumento anunciado sucesivamente

4/ Este fue uno de los conceptos en el que descansó el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

5/ El CIDE estimaba un déficit en cuenta corriente de 9 500 millones de dólares en 1984 y de 30 000 millones en 1986, Economía mexicana, op. cit.

en el nivel de reservas probables y las perspectivas favorables, que aún se presentan sobre este particular, estarían auspiciando una salida consistente en una ampliación acorde de los niveles de explotación, manteniéndose los márgenes de seguridad en cuanto a la vida útil de las reservas. La medida en la que ello logre superar la restricción planteada depende, principalmente, de los precios en que se coloque el producto en el exterior, que todo parece indicar serán a la baja, dadas las tendencias actuales y previsibles en la demanda mundial de hidrocarburos y del comportamiento de la elasticidad-demanda de las importaciones de México, cuya elevación acentuada en los últimos años ha absorbido con creces el fuerte ascenso en la generación de divisas que dicha actividad ha reportado.

Vinculado también al tema problemática externa, se anunció en 1981 la posposición indefinida del ingreso de México al GATT cuyas negociaciones se encontraban avanzadas. Ellas se vieron acompañadas por el gradual desmantelamiento del régimen del permiso previo a la importación, y su sustitución por aranceles más elevados. En una economía abierta financieramente, como la mexicana, dada la libertad cambiaria, el permiso previo constituye el principal instrumento de tipo discrecional de defensa frente al exterior (recuérdese su utilización plena en 1975). Tal como se señaló, en octubre de 1980, el 40% del valor de las importaciones se encontraba ya liberado y la meta era hacerlo para todo el comercio a fines de 1980. Sin embargo, ante el creciente desbalance comercial externo, en esta misma fecha se observó ya el retorno al permiso previo en el caso de algunas de las fracciones de mayor incidencia, lo cual sienta un precedente y muestra el margen de maniobra que todavía conservan las autoridades al no haber aceptado aún las condiciones del GATT. Obviamente que

/en esta

en esta situación pesa el hecho de que un vasto número de empresas del sector industrial ha expresado, a través de sus organizaciones respectivas, que aún no estarían suficientemente maduras como para enfrentarse a la competencia exterior sin protección alguna.^{6/}

Aun así, dada la creciente internacionalización de la producción, representada por la importancia cada vez mayor de las empresas transnacionales, en el sector manufacturero resulta muy probable una mayor integración de la economía mexicana a la internacional, con lo que el ingreso al GATT en esta década no se puede descartar. Ello deberá ir acompañado de un necesario proceso de ajuste de los niveles de eficiencia de los sectores productivos, en particular del industrial.

Otra posible opción para aminorar los efectos de la restricción al desarrollo impuesto por el sector externo, y relacionado con el diferencial de inflación entre México y los principales países con que comercia --particularmente los Estados Unidos-- es la variación del tipo de cambio. La devaluación del peso de 1976 significó el ingreso en un régimen cambiario de "tipos estables pero ajustables", congruente con las reformas al sistema monetario internacional, tras el abandono del tradicional régimen de tipo de cambio fijo.^{7/} Sin embargo, una vez terminada la incertidumbre cambiaria, el tipo de cambio del peso frente al dólar volvió a estabilizarse

^{6/} Para una discusión mayor acerca de las desventajas para la economía, de la liberalización del comercio exterior, véase Vladimir Brailowsky, Industrialization and oil in Mexico: A long-term perspective, Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, México, mimeo, septiembre de 1980.

^{7/} Como se señaló en la primera parte, este régimen tradicional en México se vio interrumpido solamente durante la devaluación de 1947-1948, en que se dejó fluctuar el peso hasta encontrar su nuevo tipo de cambio que quedó fijo.

a un nivel de 22.64 a 22.84 pesos por dólar (valor a la compra y a la venta) y sólo se reajustó en un 5% entre 1977 y 1980, para ascender, a partir de entonces, en alrededor de 10% hasta fines de 1981, acumulando durante el quinquenio posterior a la devaluación, un amplio margen de sobrevaluación, si se mide éste en función del diferencial de inflación de México y Estados Unidos. (Véase nuevamente el gráfico 7.) Las autoridades monetarias continuaron hasta mediados de febrero con estos pequeños ajustes al tipo de cambio que inclusive fueron algo más acentuados que en el año pasado, pero manteniendo de hecho sobrevaluado el peso en una importante proporción. Al considerarse que esta situación se había tornado crítica, el gobierno adoptó la medida que se comenta en la nota 2 de este capítulo y que, según los primeros síntomas, restituyó de golpe una buena parte, si no toda, de la paridad perdida del peso.

En este esquema y, en mayor medida que en el pasado, el equilibrio del balance de pagos se ha sustentado en la importación de capitales, tanto mediante el endeudamiento del sector público y del privado, como por la inversión extranjera directa. En ello ha influido, por un lado, la situación actual y las perspectivas que ratifican a México como buen sujeto de crédito internacional, y, por el otro, la gran oferta de recursos provenientes del reciclaje de los petrodólares por parte de la banca privada internacional.

La lucha contra la inflación constituirá un aspecto primordial de la política económica en los próximos años, si bien los planteamientos contenidos en los planes tienden a no supeditar el desarrollo, ni menos el

/empleo,

empleo, al objetivo de combatir la inflación. Así, en distintos pronunciamientos de política económica y en los planes de desarrollo se ha diseñado una estrategia para incrementar la oferta tanto agrícola --mediante el SAM-- como industrial, mediante el programa nacional de producción de bienes de capital y eliminar así los cuellos de botella que han venido presentándose en el abastecimiento de los mismos.

De acuerdo con los postulados del Plan Global de Desarrollo se persigue diversificar la economía con base en el excedente petrolero y no hacer de México una economía petrolera, si bien se advierten actualmente claros síntomas que apuntan en este sentido. En efecto, una vez alcanzada la "plataforma" petrolera en 1982, y de continuar el comportamiento de las exportaciones no petroleras registrado hasta 1981, el petróleo y sus derivados llegará a representar más del 80% de las exportaciones de bienes. No cabe insistir en los efectos de este fenómeno así como en las consecuencias que esa dependencia proyecta sobre la propia autonomía de la política petrolera nacional.

Los pasos previstos en el SAM atacan dos problemas fundamentales del patrón de desarrollo de la década de los setenta: la insuficiencia en el abastecimiento alimentario y el ensanchamiento en la brecha de los niveles de vida urbano y rural. Mientras al incrementar la producción de bienes agrícolas de consumo interno se consigue lo primero, al dotar de empleos remunerados a los deciles de menor ingreso de la población, y al ofrecer precios de garantía remunerativos, se estaría mejorando la distribución del ingreso en el sentido indicado .

El desarrollo industrial en la década de los ochenta seguramente estará muy influido por los procesos de diversificación y de descentralización ya en curso. En cierta medida, se verá afectado también por los rasgos que adquiera la reconversión o relocalización industrial a nivel mundial que está ocurriendo en los países industrializados. En todo caso, se han previsto en el Plan Industrial, el ingreso decidido a la producción de bienes de capital y el fomento de la actividad industrial en las fronteras y las costas, tanto con miras a la desconcentración regional como para orientarla al mercado externo. Por otra parte, la opinión bastante generalizada de que el apoyo de las autoridades mexicanas a la exportación de manufacturas debería ser más decidido que nunca debido a los problemas que ha acarreado el déficit creciente en las transacciones de productos manufacturados con el exterior y al impacto definitivo que ha tenido éste en el saldo de la cuenta corriente del balance de pagos.

Durante los últimos cinco años la política de contención salarial que se ha administrado ha significado un deterioro importante de los salarios reales --si bien con tendencia a frenarse en el bienio 1980-1981-- y pese a la cual no han logrado aminorarse las presiones inflacionarias. Además de los efectos de esta política en la participación de los asalariados en la distribución del ingreso, se ha erigido, desde el punto de vista del mercado, en un obstáculo a la producción masiva de bienes para el mercado interno. Todo ello pese a las intenciones expresadas en el Plan Global de Desarrollo de elevar los salarios no sólo de acuerdo con los aumentos de los precios, sino también de la productividad.

/En suma,

En suma, a partir de los elementos y las tendencias actuales, se visualiza para la década de los ochenta un período de transición y ajuste caracterizado por el mantenimiento de una elevada tasa de crecimiento de la economía --probablemente el 8%-- sustentada en los efectos sobre los distintos sectores del excedente petrolero. Este crecimiento más elevado que el que caracterizó a la economía mexicana en el pasado, implicará cambios importantes tanto en la estructura económica del país como en la sociedad en su conjunto. Se trata aun de "preparar los cambios cualitativos, la modernización económica de un país, que nos permita acceder después a estadios más avanzados de progreso social".^{8/}

^{8/} Véase la Presentación de la Exposición de Motivos ante la LI Legislatura de la Cámara de Diputados de las Iniciativas de Ley de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, para 1980, por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, noviembre de 1979.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de estas páginas se ha intentado esbozar los rasgos más destacados de la política económica de México a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial y se encontró que muchos de ellos están dados por las propias características intrínsecas del país --su posición geográfica-- y por su evolución histórica, en la que destaca el haber efectuado una revolución social como la de 1910, con sus múltiples efectos. El marco externo dentro del que se insertó la economía mexicana en la posguerra ha desempeñado un papel determinante que impuso ciertas características a la política interna, entre las que destacan la libertad y la estabilidad cambiarias.

En un ambiente de crecimiento económico y de estabilidad de precios en la economía internacional, México fue de los pocos países de la región en pasar de un período de relativa inflación a uno de estabilidad que se prolongó durante casi dos décadas y que acompañó a un proceso de acelerada industrialización sustitutiva. El "desarrollo estabilizador" (1958-1970) fue el estilo de desarrollo característico de México, asociado a la idea de "milagro mexicano", que arrojó como saldo a favor de tasas sostenidas de crecimiento económico, estabilidad de precios y de cambios, un rápido proceso de industrialización sustentado en elevados incrementos de la productividad, una acelerada urbanización y la formación de una importante clase media. Como contrapartida ese estilo dio origen a un rezago en el campo, a una inequitativa distribución del ingreso, a una creciente dependencia del capital externo y a la sumisión de la política económica, en general a la cambiaria.

La debilidad del impacto social de este estilo y la necesidad de conceder al Estado una mayor importancia en la vida económica condujeron a modificar esta estrategia en el sexenio 1970-1976. Sin embargo, el logro de los objetivos redistributivistas planteados se vio obstaculizado por los agudos desequilibrios de la economía internacional, cuyos efectos se transmitieron a México, iniciándose una era de marcada sensibilidad de la economía a los fenómenos externos. Así, se rompió la estabilidad de precios de tantos años y la tasa de crecimiento de la economía mostró pérdida de vigor, los desequilibrios del balance de pagos se ampliaron por factores económicos y extraeconómicos, dado el retiro de capitales, descansando su financiamiento en el endeudamiento externo. La crisis devaluatoria resultante de 1976 constituyó una ruptura en lo que se refiere a la estabilidad del tipo de cambio mantenido durante 22 años y el agotamiento del recurso de varias de las políticas puestas en práctica hasta entonces, más no del potencial de crecimiento de la economía ni del propio estilo de desarrollo.

La aparición del petróleo le permitió al país la continuidad de muchas de estas políticas, que de otra forma quizás se hubieran visto truncas por el creciente desequilibrio externo y la inusitada inflación. Se siguió así transitando por el mismo estilo de desarrollo, al cual se le superpusieron nuevos elementos, sin llegar a constituir un nuevo patrón, salvo en la nueva dependencia de los hidrocarburos. En efecto, las exportaciones de crudo dieron a la economía un nuevo y mayor radio de acción en cuanto al sector externo, y la restitución de la confianza resultante en la que influyeron, además, los lineamientos de política

de la nueva administración y de las medidas de austeridad implantadas, significaron el retorno de los capitales y el robustecimiento de la posición externa del país.

Rasgos fundamentales de la política económica han persistido. Como el de la economía mixta y la libertad cambiaria que no fue suspendida ni en los momentos críticos de 1976. La estabilidad del tipo de cambio frente al dólar, sustituida a partir de entonces por un sistema de flotación regulado^{1/}, ha sido respetada aun con sus efectos sobre otras políticas económicas a pesar de las fluctuaciones y desequilibrios del sistema monetario internacional. Si bien la carga fiscal ha aumentado en los últimos años, y recientemente se ha introducido el impuesto al valor agregado que reemplaza y racionaliza el cobro de una serie de impuestos, no se ha llevado a cabo durante todo el lapso de más de tres décadas que cubre este informe, lo que podría considerarse como una reforma fiscal, no obstante, debido sobre todo al crecimiento acentuado de los impuestos al comercio exterior, la participación de los impuestos indirectos en los ingresos tributarios totales se ha reducido de casi la mitad a un tercio entre 1976 y 1981.

Dentro de las modificaciones principales de política económica destacan la prioridad otorgada al campo dados los problemas que venía acarreando el decaimiento de esta actividad desde mediados de la década de los sesenta, la búsqueda de una mayor eficiencia del sector público dentro de lo cual la planificación económica y social encuentra su lugar. Asimismo se perfilan cambios tendientes a una readecuación de la industria y de la banca a las nuevas modalidades de la economía

^{1/} Que se mantuvo hasta el 17 de febrero de 1982, cuando el Banco de México, al anunciar su retiro temporal del mercado cambiario provocó una nueva devaluación inicial del peso de alrededor de 33%, que siguió luego ensanchándose.

internacional en que predominan las tendencias hacia la internacionalización de la producción y del capital.

La exportación de petróleo constituye, pues, la llave que ha permitido la supervivencia de varios rasgos de la política económica en México y el acceso a una etapa de modernización y de cambios como la prevista en los distintos planes de desarrollo económico formulados por la actual administración. Estos planes permiten entrever una era de alto crecimiento económico sostenido --presumiblemente de 8% anual-- sustentada en el petróleo --si bien tratando de evitar los vicios de las economías petroleras-- aunque orientada a la autosuficiencia alimentaria, a la diversificación industrial y a un mayor bienestar social fincado en el pleno empleo.

Sin embargo, estos objetivos pueden verse obstaculizados por diversos factores, entre los que caben destacar las restricciones que podrá seguir imponiendo el sector externo y la debilidad del mercado interno resultante de la estructura desigual de ingresos.

En cuanto al primero, deberán las autoridades mexicanas decidir el ritmo de explotación del petróleo para hacer frente a las importaciones tan elevadas que demanda el crecimiento de una economía con tal propensión a importar como la mexicana, o bien actuar sobre otras variables. La devaluación del tipo de cambio (como algo distinto a las minidevaluaciones en curso), a mediados de febrero de 1982, es ya un síntoma de las acciones emprendidas para hacer frente a la actual coyuntura. Como política de más largo plazo --según las declaraciones oficiales y las medidas de políticas puestas en práctica-- se está actuando sobre el ámbito agrícola y se darán pasos importantes en el industrial para disfrutar de una autosuficiencia alimentaria de la que el país carece actualmente y de un

aparato industrial mejor integrado, más diversificado y competitivo. En suma, se intenta dar empleo a una fuerza de trabajo que crecerá por encima del 3% anual hasta el año 2000, pues se considera que es una forma efectiva de mejorar la estructura distributiva.

La desigual distribución del ingreso en México constituye, de hecho, otro límite del crecimiento económico, y su recrudecimiento a partir de 1979 apunta hacia un crecimiento de tipo concentrador que las intenciones incluidas en los planes, y los logros reales obtenidos en materia de creación de puestos de trabajo en el último trienio, tienden a revertir. El reto de las autoridades mexicanas en los próximos años consiste en erigir una sociedad más equitativa y que disfrute al menos de un mínimo de bienestar social, es decir lograr un verdadero desarrollo integral a partir de la oportunidad que les brinda el petróleo.

Respondiendo a la interrogante planteada en diversas partes de este estudio sobre la probable permanencia o mutación, durante el decenio de los ochenta, del estilo de desarrollo que ha caracterizado a la economía mexicana desde la posguerra, podría afirmarse, en conclusión, que ésta se encontraría en un período de transición y ajuste hacia un nuevo patrón. Durante el reciente período, que cubriría los últimos años de la década de los setenta y los iniciales de la siguiente, el petróleo constituye un elemento fundamental para el tránsito hacia ese nuevo patrón de desarrollo, que, según todo parece indicar, se caracteriza por la modernización del aparato productivo y de la estructura institucional; por la ampliación y diversificación de las bases de sustentación de la economía, inclusive de su comercio exterior --destacando en este sentido el desarrollo de la petroquímica, el de la producción de bienes de capital y el avance hacia

/la descentralización

la descentralización geográfica de la actividad económica-- todo ello en el contexto de un proyecto nacional que busca un desarrollo socialmente más compartido.

Para ello el papel del sector público en la economía se ha ensanchado y se ha difundido la planificación como herramienta básica de conducción del proceso de consolidación y cambio. Durante dicho período de transición, que bien podría extenderse hasta mediados de la década de los ochenta, la economía no estaría exenta de desequilibrios --en sus relaciones externas, en los derivados de insuficiente dotación de infraestructura, en la evolución alcista de sus precios internos, en las finanzas públicas--, pero ellos serían más bien expresión de una pauta de desarrollo heredada del pasado a cuya superación apuntan muchas de las políticas de desarrollo que se están llevando a cabo.

Anexo estadístico

021

021

Cuadro A-1

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDADES^{a/}(Tasas medias anuales de crecimiento)

| Concepto | 1945- 1976 | 1945- 1952 | 1952- 1958 | 1958- 1964 | 1964- 1970 | 1970- 1976 | 1976- 1980 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 ^{b/} |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------|------|------|--------------------|
| Producto interno bruto | 6.2 | 5.9 | 6.5 | 6.7 | 6.8 | 6.1 | 7.0 | 2.9 | 8.0 | 8.9 | 8.4 |
| Sector primario | 3.9 | 5.5 | 6.3 | 3.4 | 3.2 | 2.7 | 5.1 | 7.8 | 5.5 | 0.6 | 6.5 |
| Agricultura | 3.9 | 6.7 | 7.8 | 3.6 | 2.0 | 1.9 | 6.1 | 10.7 | 7.1 | -1.8 | 8.7 |
| Ganadería | 4.0 | 4.4 | 4.0 | 2.9 | 5.4 | 3.6 | 3.0 | 3.3 | 3.1 | 3.3 | 2.5 |
| Silvicultura | 2.2 | 0.5 | 1.2 | 2.8 | 3.8 | 2.5 | 5.8 | 7.3 | 4.7 | 5.6 | 5.6 |
| Pesca | 5.2 | 5.4 | 10.0 | 5.6 | 1.4 | 9.2 | 11.4 | 11.5 | 6.1 | 10.9 | 17.5 |
| Industrias | 7.4 | 7.2 | 6.5 | 8.8 | 8.7 | 6.6 | 7.4 | 1.0 | 10.0 | 10.3 | 8.8 |
| Minería | 2.2 | 0.7 | 2.5 | 2.4 | 2.4 | 4.7 | 1.7 | -4.6 | -0.8 | 5.4 | 7.2 |
| Petróleo y carbón | 8.5 | 10.6 | 7.0 | 8.9 | 7.9 | 5.3 | 15.1 | 1.7 | 5.6 | 22.6 | 33.5 |
| Electricidad | 10.2 | 8.2 | 9.3 | 12.1 | 13.3 | 16.4 | 5.7 | -8.5 | 15.4 | 9.9 | 7.5 |
| Construcción | 7.4 | 8.2 | 5.7 | 8.8 | 7.8 | 6.6 | 8.0 | -5.3 | 12.9 | 13.2 | 12.3 |
| Transformación | 7.5 | 7.4 | 6.8 | 8.6 | 9.5 | 6.2 | 7.4 | 3.5 | 9.8 | 9.5 | 7.1 |
| Servicios | 6.1 | 5.3 | 6.3 | 6.9 | 6.7 | 6.5 | 7.0 | 3.1 | 7.4 | 9.6 | 8.3 |
| Transportes y comunicaciones | 7.2 | 8.3 | 5.8 | 5.9 | 7.0 | 12.1 | 9.8 | 5.5 | 10.8 | 11.2 | 12.0 |
| Comercio | 6.0 | 4.4 | 6.8 | 7.5 | 6.9 | 5.2 | 7.1 | 1.8 | 9.3 | 9.4 | 8.1 |
| Gobierno | 6.3 | 0.4 | 6.5 | 8.5 | 7.5 | 9.7 | 6.6 | -1.3 | 8.1 | 10.4 | 9.6 |
| Otros servicios | 5.9 | 8.6 | 5.6 | 5.6 | 5.8 | 6.0 | 6.2 | 4.0 | 4.8 | 9.2 | 7.1 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

a/ Calculado sobre la base de cifras a precios constantes de 1960.

b/ Estimaciones preliminares.

Cuadro A-2

MEXICO: INDICE DE PRECIOS AL MAYOREO EN LA CIUDAD DE MEXICO Y
PRODUCTO INTERNO BRUTO

(Tasas medias anuales de crecimiento)

| Concepto | 1945- 1976 | 1945- 1958 | 1958- 1970 | 1970- 1976 | 1976- 1980 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <u>Indice general de precios</u> | <u>6.8</u> | <u>8.2</u> | <u>2.5</u> | <u>12.6</u> | <u>24.5</u> |
| Artículos de consumo | 6.6 | 7.4 | 2.8 | 12.9 | 26.1 |
| Alimentos | 6.6 | 7.3 | 2.8 | 13.0 | 26.6 |
| Artículos de uso personal | 6.3 | 7.1 | 2.6 | 12.2 | 27.2 |
| Artículos de uso doméstico | 5.8 | 7.1 | 1.8 | 11.4 | 28.5 |
| Artículos de uso mixto | 7.2 | 8.0 | 3.1 | 14.0 | 23.0 |
| Artículos de producción | 7.1 | 9.7 | 2.1 | 12.1 | 21.9 |
| Materias primas | 7.0 | 9.5 | 1.5 | 13.3 | 22.2 |
| Materiales de construcción | 8.1 | 11.6 | 2.5 | 12.0 | ... |
| Energía y combustible | 7.2 | 8.0 | 4.7 | 10.6 | 18.4 |
| Vehículos y accesorios | 7.4 | 13.1 | 1.5 | 7.7 | 27.6 |
| <u>Indice de precios del producto interno bruto</u> | <u>7.7</u> | <u>9.1</u> | <u>3.7</u> | <u>14.0</u> | <u>23.2</u> |

Fuente: CEPAL, a base de datos del Banco de México, S. A.

Cuadro A-3

MEXICO: PRECIOS PAGADOS AL PRODUCTOR AGRICOLA Y PRECIOS DE GARANTIA DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE CONSUMO INTERNO

(Pesos corrientes por tonelada)

| Año | Maíz | | Frijol | | Arroz | | Trigo | | Cebada grano | | Alonjolif | | Soya | | Cártamo | | Sorgo grano | |
|------|------|---|--------|---|-------|---|-------|-----|--------------|---|-----------|---|------|---|---------|---|-------------|---|
| | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| 1943 | 174 | | 231 | | 240 | | 248 | | 133 | | 555 | | | | | | | |
| 1944 | 251 | | 295 | | 288 | | 268 | | 220 | | 660 | | | | | | | |
| 1945 | 274 | | 373 | | 344 | | 307 | | 220 | | 840 | | | | | | | |
| 1946 | 265 | | 682 | | 434 | | 409 | | 250 | | 950 | | | | | | | |
| 1947 | 313 | | 818 | | 460 | | 438 | | 269 | | 880 | | | | | | | |
| 1948 | 303 | | 688 | | 437 | | 459 | | 260 | | 1 020 | | | | | | | |
| 1949 | 294 | | 688 | | 420 | | 472 | | 249 | | 920 | | | | | | | |
| 1950 | 385 | | 722 | | 430 | | 549 | | 275 | | 950 | | | | | | | |
| 1951 | 500 | | 705 | | 438 | | 750 | | 276 | | 956 | | | | | | | |
| 1952 | 500 | | 740 | | 443 | | 733 | | 278 | | 970 | | | | | | | |
| 1953 | 499 | | 772 | | 459 | | 755 | | 296 | | 1 030 | | | | | | | |
| 1954 | 515 | | 680 | | 517 | | 781 | | 355 | | 1 120 | | | | | | | |
| 1955 | 526 | | 1 028 | | 530 | | 796 | | 386 | | 1 190 | | | | | | | |
| 1956 | 636 | | 1 115 | | 795 | | 825 | | 469 | | 1 570 | | | | | | | |
| 1957 | 700 | | 1 246 | | 847 | | 848 | | 666 | | 1 760 | | | | | | | |
| 1958 | 709 | | 1 278 | | 859 | | 862 | | 688 | | 1 830 | | | | | | | |
| 1959 | 715 | | 1 319 | | 873 | | 877 | 913 | 703 | | 1 860 | | | | | | | |
| 1960 | 729 | | 1 342 | | 891 | | 868 | 913 | 714 | | 1 900 | | | | | | | |
| 1961 | 749 | | 1 564 | | 954 | | 912 | 913 | 748 | | 2 015 | | | | | | | |
| 1962 | 762 | | 1 647 | | 1 008 | | 893 | 913 | 671 | | 1 980 | | | | | | | |
| 1963 | 942 | | 1 693 | | 1 060 | | 915 | 913 | 712 | | 2 036 | | | | | | | |
| 1964 | 945 | | 1 726 | | 1 080 | | 940 | 913 | 742 | | 2 070 | | | | | | | |
| 1965 | 959 | | 1 743 | | 1 140 | | 930 | 913 | 793 | | 2 090 | | | | | | | |
| 1966 | 918 | | 1 790 | | 1 130 | | 913 | 913 | 806 | | 2 160 | | | | | | | |
| 1967 | 940 | | 1 755 | | 1 098 | | 823 | 913 | 818 | | 2 456 | | | | | | | |
| 1968 | 934 | | 1 758 | | 1 150 | | 849 | 913 | 847 | | 2 460 | | | | | | | |
| 1969 | 884 | | 1 800 | | 1 190 | | 850 | 913 | 862 | | 2 520 | | | | | | | |

/(Continúa)

Cuadro A-3 (Conclusión)

| Año | Maíz | | Frijol | | Arroz | | Trigo | | Cebada grano | | Ajonjolí | | Soya | | Cártamo | | Sorgo grano | |
|------|-------|-------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|--------------|--------|----------|-------|-------|-------|---------|-------|-------------|---|
| | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| 1970 | 705 | 940 | 1 848 | 1 750 | 2 780 | 942 | 913 | 838 | - | 2 520 | 2 500 | 1 635 | 1 300 | 1 542 | 1 500 | 646 | 625 | |
| 1971 | 899 | 940 | 1 944 | 1 750 | 2 080 | 866 | 913 | 841 | 950 | 2 585 | 2 500 | 1 658 | 1 600 | 1 555 | 1 500 | 680 | 625 | |
| 1972 | 902 | 940 | 2 031 | 1 750 | 2 121 | 852 | 913 | 861 | 950 | 2 607 | 3 000 | 1 792 | 1 775 | 1 575 | 1 500 | 736 | 728 | |
| 1973 | 1 109 | 1 200 | 2 992 | 5 000 | 2 600 | 890 | 1 200 | 1 008 | 1 200 | 3 548 | 3 000 | 3 030 | 2 700 | 1 696 | 1 600 | 848 | 950 | |
| 1974 | 1 463 | 1 500 | 5 602 | 6 000 | 4 250 | 1 344 | 1 300 | 1 246 | 1 200 | 5 490 | 5 000 | 3 296 | 3 300 | 3 748 | 3 000 | 1 268 | 1 100 | |
| 1975 | 1 863 | 1 900 | 5 260 | 5 000 | 6 500 | 1 723 | 1 500 | 1 575 | 1 450 | 5 711 | 5 000 | 3 350 | 3 500 | 3 365 | 3 500 | 1 574 | 1 600 | |
| 1976 | 2 167 | 1 900 | 4 700 | 4 750 | 5 700 | 1 739 | 1 750 | 1 767 | 1 740 | 6 421 | 6 800 | 4 151 | 4 000 | 3 646 | 3 200 | 1 660 | 1 760 | |
| 1977 | 2 837 | 2 340 | 5 434 | 5 000 | 5 700 | 2 127 | 2 050 | 2 080 | 2 030 | 8 177 | 7 540 | 5 212 | 5 500 | 4 186 | 3 900 | 1 998 | 2 030 | |
| 1978 | 2 912 | 2 900 | 7 439 | 7 500 | 5 700 | 2 605 | 2 600 | 2 582 | 2 030 | 10 804 | 7 540 | 5 726 | 5 500 | 5 647 | 4 600 | 2 246 | 2 030 | |
| 1979 | 3 480 | 2 900 | 12 000 | 10 000 | 5 700 | 3 500 | 3 000 | 3 500 | 2 030 | 11 000 | 7 540 | 6 500 | 6 400 | 6 500 | 4 600 | 2 600 | 2 335 | |
| 1980 | 4 791 | 4 450 | 15 000 | 12 000 | 5 700 | 3 550 | 4 600 | 3 783 | 3 300 | 11 210 | 11 500 | 7 404 | 6 400 | 7 200 | 7 800 | 3 466 | 2 900 | |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales (los precios al productor, de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Garantía hasta el año 1975 de información de la Sección Agrícola y de 1976 a 1980 del Centro de Documentación de la COMASAPO).

1 = Pagados al productor.

2 = De garantía.

