

La evolución económica de México en 1978

CEPAL

NOTICIA

Se reproducen fragmentos del documento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) México: notas para el estudio económico de América Latina, 1978 (CEPAL/MEX/1009/Rev. 2, mayo de 1979, que analiza los principales aspectos de la actividad económica del país en dicho año.

TEXTO

1. RASGOS PRINCIPALES DE LA EVOLUCION RECIENTE: INTRODUCCION Y SINTESIS

a] *Introducción*

Dos hechos destacan en la evolución de la economía mexicana en el año 1978: la recuperación del ritmo de crecimiento económico tras el franco estancamiento que caracterizó al bienio anterior, y el decidido surgimiento de México como país productor de petróleo en el panorama energético mundial.

A lo largo del año se fueron superando muchos de los factores que conformaban la situación depresiva precedente al reactivarse la inversión y la producción de varios sectores económicos e incrementarse las exportaciones y la demanda interna. A ello contribuyeron no sólo la acusada expansión de la actividad petrolera y las expectativas de desarrollo creadas en torno a ella, sino también el compromiso político asumido por los trabajadores sindicalizados de postergar y limitar sus demandas salariales y la restitución del clima de confianza entre el sector empresarial, a raíz del señalamiento de los objetivos de política económica que la nueva administración se ha propuesto alcanzar y de los resultados positivos de toda una política orientada hacia el ordenamiento del sistema financiero y fiscal.

Después de los acontecimientos de 1976, que culminaron con la devaluación del peso, y una vez superada la fase

crítica de la reorientación económica que se prolongó hasta los primeros meses de 1978, se pudieron percibir los signos positivos que dieron por resultado una tasa de expansión del producto interno bruto (PIB) de 6.6% durante el año en su conjunto (véase el cuadro 1).

Con todo, aun cuando parecen haberse superado los factores más agudos de la crisis, el rezago relativo de algunos propósitos dirigidos a mejorar los ingresos reales y las condiciones de vida de las grandes mayorías reitera el principio —varias veces señalado por la presente administración— de que el éxito de una estrategia que contemple un desarrollo económico y social integral y sostenido dependerá de la medida en que se avance en la solución de los problemas estructurales, muchos de ellos incluso ahondados en los últimos años. La evolución de 1978 es resultado de dos fenómenos simultáneos. Por un lado, la acelerada mejoría de muchas de las condiciones generadas por la inestabilidad de los años recientes, apoyada por la magnitud del recurso natural, y, por otro, la persistencia de características estructurales que retardan la solución de muchos problemas sociales que aquejan a la economía mexicana. Esto último debe ubicarse, sin embargo, en un contexto donde el sacrificio social relativo encuentra su contrapartida en una política de desarrollo que otorga prioridad a la canalización de recursos hacia áreas y actividades que fundamentarán un proceso sostenido de desarrollo.

La existencia de cuantiosas reservas de petróleo —40 194 millones de barriles las probadas, 44 162 millones las probables y 200 000 millones las potenciales, que incluyen a las anteriores— abre al país nuevas posibilidades para fortalecer su estrategia de desarrollo y avanzar en la solución de esos problemas estructurales, sobre todo si se tiene en consideración que el Estado posee el control absoluto de su aprovechamiento.

El papel estratégico que representa actualmente el petróleo le otorga a México un mayor poder de negociación en el ámbito mundial, lo que, aunado al hecho de tratarse de una

CUADRO 1

México: principales indicadores económicos

	1973	1974	1975	1976	1977	1978 ^a
A. Indicadores económicos básicos						
Producto interno bruto a costo de factores (millones de dólares de 1970) ^b	40 332	42 594	44 274	44 922	46 140	49 177
Población (millones de habitantes)	56 043	57 949	59 861	61 801	63 822	65 864
Producto interno bruto por habitante (dólares de 1970)	720	735	740	727	723	747
B. Indicadores económicos de corto plazo (tasas de crecimiento)						
Producto interno bruto	7.7	5.6	3.9	1.5	2.7	6.6
Producto interno bruto por habitante	4.2	2.1	0.7	- 1.8	- 0.6	3.3
Ingreso bruto ^{b c}	8.2	6.0	4.1	2.2	3.0	6.5
Relación de precios del intercambio	8.6	5.9	5.9	11.2	1.6	- 3.8
Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios	27.5	31.7	0.3	16.3	14.1	26.6
Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios	32.6	48.6	14.7	- 0.8	- 4.9	31.5
Precios al consumidor						
Diciembre a diciembre	21.4	20.6	11.3	27.2	20.7	16.2
Variación media anual	12.1	23.7	15.0	15.8	29.1	17.4
Dinero	24.2	22.0	21.3	31.4	26.4	30.0
Sueldos y salarios ^d	5.2	35.8	16.0	29.3	27.9	13.5
Tasa de desocupación ^e	-	-	-	7.0	8.7	6.9 ^f
Ingresos corrientes del gobierno	25.3	37.9	42.1	31.4	42.6	29.5
Gastos totales del gobierno	36.4	29.1	40.6	33.2	28.5	60.0
Déficit fiscal/gastos totales del gobierno	39.2	35.0	34.3	35.2	36.2	41.9
C. Sector externo (millones de dólares)						
Saldo del comercio de bienes y servicios	- 1 488	- 2 991	- 4 304	- 3 223	- 1 719	- 2 661
Saldo de la cuenta corriente	- 1 413	- 2 878	- 4 181	- 3 069	- 1 550	- 2 462
Variación de las reservas internacionales netas	122	37	165	- 321	504	223
Deuda externa ^g	7 070	9 975	14 449	19 600	22 912	26 264

a. Preliminar.

b. Cifras revisadas con base en la matriz insumo-producto de 1970.

c. Producto interno bruto más efecto de la relación de precios de intercambio.

d. Se refiere a los salarios mínimos nominales.

e. Porcentaje.

f. Estimado con base en las dos primeras encuestas trimestrales de 1978.

g. Deuda pública externa desembolsada.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

economía de cierta dimensión y con un nivel de industrialización intermedio, determina un nuevo tipo de inserción del país en las relaciones económicas internacionales, caracterizadas por una mayor complejidad e interdependencia en los aspectos comercial, financiero, empresarial y de selección e intercambio de tecnología.

En los medios políticos y académicos mexicanos se ha desencadenado un intenso debate en cuanto al ritmo al cual debería explotarse este energético y al destino que debería darse a los recursos financieros por él generados. En las esferas oficiales priva el criterio de que su aprovechamiento debería dosificarse en función de la capacidad que tenga el país de absorberlos productivamente en el contexto del programa de desarrollo económico y social planteado en la estrategia del Gobierno. A este respecto, se procura en especial evitar que los recursos adicionales provoquen presiones inflacionarias.

Esto último ilustra el tipo de vinculación que se estableció durante 1978 entre la actividad petrolera y el resto de la economía. Si bien ésta transmitió impulsos positivos a otros sectores, su efecto multiplicador no parece haber sido de la

magnitud que habría alcanzado si se hubiera contado con el tiempo necesario para trasladar sus resultados hacia diversos sectores de actividad. De la misma forma, no siempre fue posible prever los efectos de diversa índole que la incorporación de nuevas áreas a la explotación tuvo sobre las estructuras socioeconómicas y el equilibrio ecológico.

Las repercusiones favorables de la expansión petrolera sobre las finanzas públicas y la balanza de pagos permitieron superar el estancamiento económico, al mismo tiempo que el Gobierno prosiguió con su programa de estabilización. No se acentuaron durante el año los fuertes desequilibrios presentes en el área monetaria y financiera a partir de 1973, y las presiones inflacionarias cedieron, aunque no en la magnitud esperada.

La evolución de las variables reales y financieras no fue uniforme en el curso del año. En los primeros meses se redujo moderadamente el ritmo inflacionario y se mantuvieron dentro de cierto límite el desequilibrio de la balanza de pagos y el déficit presupuestal. Al acentuarse la reactivación económica, la magnitud de estas variables tendió a aumentar y, ante el recrudecimiento del ritmo inflacionario a comien-

zos del segundo semestre, se acudió a medidas de política monetaria para contrarrestarlo. Estas consistieron en el congelamiento de una parte del medio circulante y en la fijación de un tope al crecimiento del financiamiento otorgado por las bancas privada y mixta durante el último trimestre. No obstante se considera que el sector productivo contó con un monto holgado de recursos crediticios a lo largo del año.

El comportamiento de la economía mexicana durante 1978 se enmarca en el programa sexenal que está llevando a cabo la presente administración y que contempla lineamientos económicos, políticos y administrativos dentro de una estrategia de transformación socioeconómica.

Dentro de los primeros se otorga especial relevancia a la diversificación de la industria —con especial énfasis en la producción de bienes de consumo popular, en una estrategia para la fabricación interna de bienes de capital y en la exportación de manufacturas—, al desarrollo integrado verticalmente del sector petrolero y a la modernización agrícola. Simultáneamente, la nueva política económica tiende a conceder un lugar más destacado a las fuerzas del mercado y persigue mejorar los niveles de eficiencia y competitividad de las empresas, tanto públicas como privadas, mediante la moderación de los niveles de protección, al eliminar el régimen de permisos previos de una parte significativa del universo arancelario. Esta política se inserta en un fenómeno creciente de internacionalización del capital, característico de la década actual. La acción en materia de política económica se concibió en tres etapas bianuales: superación de la crisis (1977-1978), consolidación de la economía (1979-1980) y, finalmente, la que se espera habrá de conducir a un crecimiento acelerado (1981-1982).

Los lineamientos políticos contemplan el robustecimiento de la base política del sistema social mediante la Reforma Política, que tiende a incorporar un abanico más amplio de corrientes ideológicas. Finalmente, la Reforma Administrativa persigue racionalizar la gestión del sector público y fortalecer al federalismo, avanzando decididamente en el proceso de descentralización y dando mayor grado de autonomía económica a los estados, con miras a un desarrollo regional más equilibrado. Para ello se efectuaron cambios de importancia en el número y funciones de las secretarías de Estado, se liquidaron varias empresas paraestatales y se consolidaron otras. Ya en 1978 se apreciaron resultados tangibles en el perfeccionamiento de los sistemas de recaudación tributaria, mediante la descentralización del cobro y otras medidas. Asimismo, se avanzó en los preparativos para adoptar en 1980 el régimen del impuesto sobre el valor agregado, en sustitución del de ingresos mercantiles.

b] *Hechos relevantes de la evolución económica reciente*

La evolución relativamente favorable del ritmo de crecimiento del PIB en 1978, que significó un retorno al tradicional dinamismo de la economía mexicana, estuvo influida básicamente por el desarrollo de la actividad petrolera y por la reactivación industrial. Aquello repercutió no sólo por el aumento considerable en la producción y las exportaciones de petróleo y sus derivados, y sus efectos sobre el resto de la economía, sino también por las expectativas favorables a que

dio lugar. La producción de petróleo crudo y condensados ascendió a 1.2 millones de barriles diarios (superó 23.5% a la de 1977) y las exportaciones a 365 000 barriles diarios, en promedio, con un valor aproximado de 1 800 millones de dólares, 80% más que en el año anterior. Ya en 1975 este producto ocupó el primer lugar en el renglón de exportación y a partir de 1977 el valor de sus ventas sobrepasó a los ingresos generados por el turismo.

Después de dos años de virtual estancamiento, la demanda interna agregada presentó en 1978 un comportamiento bastante dinámico (se expandió 7.5% en términos reales), como resultado de un ascenso importante en la inversión fija pública y privada (16.5%), y de una ampliación de los gastos de consumo de los grupos de medianos y altos ingresos. El repunte de la inversión pública obedeció a un incremento cuantioso en la formación de capital realizado por los organismos descentralizados —particularmente Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE)— ya que el Gobierno federal siguió manteniendo, por razones de equilibrio presupuestal, una actitud cautelosa en la expansión de sus gastos.

Asimismo, después de la contracción del año anterior, las inversiones del sector privado crecieron 15.6% gracias al clima de confianza y al efecto derivado de los mayores desembolsos de los principales organismos descentralizados del sector público y de diversos incentivos fiscales y crediticios otorgados por el Gobierno durante el año. Esta reactivación no fue, sin embargo, de la intensidad prevista debido a que, como lo indican declaraciones oficiales a este respecto, no se cumplieron plenamente los compromisos que el sector empresarial adquirió con el Estado mediante la Alianza para la Producción, mecanismo puesto en práctica por las nuevas autoridades y en el cual los sectores público, empresarial y laboral establecen metas conjuntas sobre el comportamiento de determinadas variables macroeconómicas, como la producción, las inversiones y el empleo. En efecto, tanto el crecimiento de la inversión privada como la absorción ocupacional se mantuvieron por debajo de las metas previstas en esa Alianza, aun cuando el Gobierno prosiguió con su programa de inversión pública por medio de sus principales empresas descentralizadas.

El deterioro de los salarios reales del grueso de la clase trabajadora explica en buena medida la parquedad con que se expandieron los gastos de consumo privado (4.7% en términos reales), especialmente si se considera que las erogaciones de los estratos urbanos, medios y altos se ampliaron considerablemente, como se deduce del dinamismo de la oferta interna de los bienes con mayor ponderación en el gasto de estos sectores.

Finalmente, en cuanto al comportamiento de las exportaciones, si de las ventas totales se descuentan las petroleras se comprueba que, salvo contadas excepciones, los rubros de más amplia expansión fueron aquellos cuya producción procede de empresas transnacionales. En el caso de la industria automotriz, el repunte de las exportaciones recibió el impulso, además, de diversas medidas de estímulo que formaron parte de la nueva política aplicada a este sector. La promoción de las exportaciones de productos no tradicionales llevada a cabo por el Gobierno alentó, pues, escasamente, el

flujo de ventas externas de estos productos debido, entre otras razones, a la gradual pérdida de competitividad externa de los productos mexicanos, ya que durante el año la tasa media de crecimiento de los precios internos duplicó a la de Estados Unidos.

La reactivación económica de 1978 se sustentó, a nivel sectorial, en un crecimiento en términos reales de las siguientes actividades: extracción de petróleo crudo (22.5%), producción de derivados del petróleo (10.4%), construcción (12.5%), generación de electricidad (10%) y producción manufacturera (8.6%), excluida la refinación de petróleo. El sector agropecuario no mostró un gran dinamismo, ya que su producto bruto creció sólo 3.1% y apenas superó a la tasa de crecimiento demográfico. La minería y la pesca, en cambio, mantuvieron el virtual estancamiento de los últimos años, al no responder aún sus producciones a los estímulos fiscales y de diversa índole aprobados en 1978, que alentaron la actividad y las inversiones de ambos sectores, y que habrán de rendir frutos en el futuro cercano.

El dinamismo del producto bruto global de 1978 se sustentó, en síntesis, en los efectos que sobre la estructura productiva generó la reactivación de la demanda de los sectores de ingresos medios y altos, así como en el desarrollo de la actividad petrolera y sus efectos encadenados, y en la ampliación de la formación del capital público y privado. En él no desempeñaron, en cambio, un papel destacado los aumentos en la producción de bienes destinados a ensanchar el consumo corriente de los estratos mayoritarios de la población.

Por lo que toca al sector externo, pese a la constante elevación del ingreso de divisas por concepto de exportaciones, de turismo y de la actividad de las empresas maquiladoras, la recuperación de la economía demandó cantidades crecientes de insumos y bienes de capital del exterior e incrementó además los egresos por concepto de pago de factores. De esta manera, el déficit en cuenta corriente (2 460 millones de dólares) aumentó de manera importante al superar en 900 millones de dólares al del año anterior, pero se mantuvo por abajo del registrado en 1975 (4 200 millones).

Con respecto a los movimientos de capital, la amortización de la deuda pública —cuyas erogaciones casi se duplicaron con respecto a 1977—, el déficit en cuenta corriente y las necesidades financieras del sector público, obligaron a recurrir a un financiamiento externo bruto del orden de 9 000 millones de dólares. Debido a la magnitud de las amortizaciones y de los pagos a factores del exterior, las remesas por estos conceptos absorbieron en 1978 dos tercios de esa suma y representaron 61% de las exportaciones totales de bienes y servicios. El incremento neto del endeudamiento público externo no superó el límite establecido en la Carta de Intención suscrita con el Fondo Monetario Internacional (3 000 millones de dólares), e incluso se mejoró la estructura de la deuda externa en favor de las obligaciones de más largo plazo.

Los ingresos de capital permitieron cubrir adecuadamente el déficit en cuenta corriente durante 1978, e incluso dieron lugar a un incremento en las reservas internacionales de

222.5 millones de dólares, por lo que no se registraron presiones sobre el tipo de cambio, cuyo nivel con respecto del dólar se mantuvo prácticamente inalterado durante todo el año, a pesar de haber estado sujeto a un régimen de flotación. Ello contribuyó a restituir la confianza en la moneda mexicana, lo que, aunado a la recuperación económica, condujo a un incremento considerable en la captación interna de recursos en moneda nacional. El retorno de un monto considerable de capitales, atraídos durante la primera mitad del año por el favorable diferencial de las tasas de interés, desempeñó un papel importante en este sentido. Con ello se produjo un claro proceso de desdolarización en la economía, que ya había iniciado en el último trimestre de 1977.

Durante los primeros meses del año la captación de recursos superó a las necesidades de financiamiento y se acumularon fondos ociosos en las bancas privada y mixta. El banco central los captó para ser utilizados por el sector público mediante la creación de los Certificados de Tesorería (Cetes), los cuales representaron el inicio de las operaciones de mercado abierto en el país. En la medida en que la recuperación económica fue demandando mayores montos de crédito, el proceso se invirtió; es decir, las bancas privada y mixta devolvieron buena parte de los Cetes adquiridos al banco central con lo que obtuvieron nuevamente fondos que canalizaron esta vez al financiamiento del sector privado, a pesar del tope que se les fijó en el último trimestre. En general, el aparato bancario y financiero experimentó durante este período un proceso de fortalecimiento y readecuación a las nuevas condiciones de la economía mexicana y a sus crecientes vinculaciones financieras con el exterior.

En definitiva, a fin de año, la inflación fue de 16.2% si se atiende a los precios al consumidor y de 15.8% según el índice de precios al por mayor, lo que revela un descenso moderado del ritmo inflacionario del año precedente (20.7 y 18.1 por ciento, respectivamente). Cabe destacar que los precios de los alimentos y de los demás bienes de consumo de mayor peso en el gasto de las clases populares subieron más que los índices promedio de precios.

Esta relativa persistencia de las presiones inflacionarias se debió, entre otros factores, a los efectos de la liberación de precios, en el mes de febrero, de productos anteriormente controlados, al aumento de la demanda del sector público (que se enfrentó a algunas rigideces en la oferta de determinados productos), a las prácticas especulativas en el aparato distributivo, al aumento de los costos financieros y al alza en las tarifas de algunos servicios públicos como el agua y la electricidad.

A pesar de la reactivación económica, el desempleo siguió siendo uno de los principales problemas del país. Se estima que en 1978 la desocupación llegó a 7.5% en las zonas urbanas y a una cifra más elevada en las rurales. El crecimiento industrial sólo contribuyó en grado reducido a mejorar la situación, dado que su ritmo de absorción ocupacional fue de 4.5%. Pese a que el problema del desempleo aparece reiteradamente dentro de las prioridades de la política gubernamental —y a ello apuntan las medidas para desarrollar la agroindustria y la pequeña y mediana industrias que se

comienzan a poner en práctica— no se aprecia aún alivio a esta cuestión.

En materia de remuneraciones, si se atiende a lo ocurrido en el salario mínimo a diciembre, se advierte un deterioro de 2%, en términos reales, al que debe sumarse el de 9% registrado en 1977. Si, en cambio, se considera el promedio anual, el deterioro asciende a 3.4% en 1978. Así, la reducción de los costos salariales se mantuvo como el elemento fundamental de la política anti-inflacionaria. Este expediente fue viable por el cumplimiento de los compromisos del sector asalariado sindicalizado dentro del programa de la Alianza para la Producción y por haberse mantenido durante el año elevados niveles de subempleo y desempleo.

La persistencia de este último y el deterioro del salario real durante dos años consecutivos produjeron creciente inquietud social entre la población. En las zonas urbanas estos problemas se tradujeron en innumerables conatos y amenazas de huelga, que en muchos casos llegaron a efectuarse tanto entre los sindicatos afiliados a la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) como entre los independientes; en las zonas rurales se reflejaron en un incremento de los movimientos campesinos en demanda de tierras, de mejoramiento de condiciones de trabajo y de apertura de nuevas fuentes de empleo, así como en un aumento de las migraciones hacia las ciudades, que contribuyó a acrecentar el desempleo abierto.

2. LA EVOLUCION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA

a) *Las tendencias de la oferta y de la demanda globales*

Durante 1978 la oferta global se recuperó significativamente después de tres años de letargo. La tasa de crecimiento (7.9% en términos reales) fue incluso más dinámica que la registrada en 1974, antes de que se manifestaran plenamente los efectos de la crisis de la economía internacional y se acentuaran los síntomas de agotamiento de la estrategia de industrialización sustitutiva seguida hasta entonces.

En esta expansión influyeron tanto el incremento del PIB (6.6%) como el observado en las importaciones de bienes y servicios (25.6%) tras la reducción del ritmo de crecimiento experimentado por el primero y la caída absoluta en el monto de las compras externas que se registró en el trienio pasado (véase el cuadro 2). Dentro de éstas, las de materias primas experimentaron el aumento más vigoroso (40.4%), en tanto que las de bienes de capital crecieron 32.8% al influjo del desarrollo del sector petrolero, el cual demandó la importación masiva de maquinaria y equipo para perforar y explotar nuevos pozos, así como de partes de hierro y acero para la construcción de un importante gasoducto. En cambio, las compras que efectuaron en el exterior los residentes mexicanos de la zona fronteriza disminuyeron 5.7% debido, en parte, a mayores facilidades de abastecimiento nacional.

La reactivación económica se reflejó en el aumento del PIB a una tasa no observada desde 1973. A este fenómeno contribuyeron, por un lado, la actividad petrolera —la extracción de crudo se incrementó 23% y sus derivados 10.4%—,

CUADRO 2

*México: oferta y demanda globales^a
(Tasas de crecimiento)*

	1976	1977	1978 ^b
<i>Oferta global</i>	1.0	1.4	7.9
Producto interno bruto a precios de mercado	1.5	2.8	6.6
Importaciones de bienes y servicios	- 4.6	- 13.7	25.6
<i>Demanda global</i>	1.0	1.4	7.9
Demanda interna	0.9	0.9	7.5
Inversión bruta interna	- 0.3	- 3.9	13.6
Inversión bruta fija	- 1.0	- 5.4	16.5
Pública	- 7.2	- 5.1	17.7
Privada	4.2	- 5.6	15.6
Variación de existencias	-	-	-
Consumo total	1.4	2.7	5.4
Gobierno general	15.2	4.2	9.4
Privado	- 0.7	2.4	4.7
Exportaciones de bienes y servicios	2.7	12.9	16.7

a. Cifras revisadas con base en la matriz insumo-producto de 1970.

b. Preliminar.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

aun cuando su ponderación en el producto total fue aún reducida y, por otro, el sector manufacturero, que se expandió 8.6% y participó con cerca de 24% en el PIB.¹ Las ramas tradicionales (alimentos, textiles, prendas de vestir, etc.), que absorben la mayor parte de la mano de obra industrial, sólo se ampliaron 5.4% en promedio, en tanto la siderurgia y las ramas de maquinaria y de equipo de transporte se incrementaron 13.6, 12.5 y 27.1 por ciento respectivamente (véase el cuadro 3).

La reactivación económica puso en evidencia el relativo atraso en determinadas áreas de la infraestructura física del país, que se manifestó en problemas de insuficiente capacidad de movilización de carga, tanto en los ferrocarriles como en los puertos. Asimismo se hizo más patente el rezago relativo en la producción de determinados alimentos y en la de fertilizantes.

El crecimiento del producto bruto del sector agropecuario (3.1%) fue más modesto, aunque sobrepasó las tasas registradas desde 1971 y, por primera vez después de varios años, superó al incremento de la población, registrándose un alza sostenida de la producción de granos, fundamentalmente maíz, frijol y trigo. La producción pesquera, en cambio, se redujo.

Por su importancia en el empleo de mano de obra, y también por su dinamismo, cabe destacar el aumento en la construcción (12.5%) —después de dos años de rezago— en el que parecen haber tenido mayor peso las obras de infraestructura que la edificación de viviendas. La minería mantuvo su estancamiento habitual, aun cuando las políticas de estímulo aplicadas recientemente dieron gran impulso a las inversiones en esta actividad.

1. Excluyendo derivados del petróleo.

CUADRO 3

México: producto interno bruto por ramas de actividad económica, al costo de los factores^a (Tasas de crecimiento)

	1976	1977	1978 ^b
Agropecuario	-2.4	2.7	3.1
Agricultura	-7.1	2.4	3.2
Ganadería	3.2	3.1	3.4
Silvicultura	4.3	3.2	1.9
Caza y pesca	6.0	3.3	-3.1
Minería	2.0	0.9	-2.0
Extracción de petróleo ^c	13.6	23.0	22.5
Industria manufacturera	2.9	3.8	8.6
Derivados del petróleo	9.1	16.0	10.4
Resto	2.8	3.5	8.6
Construcción	-1.8	-2.0	12.5
Subtotal bienes	-	3.2	8.0
Electricidad	7.4	7.6	10.0
Subtotal servicios básicos	7.4	7.6	10.0
Otros servicios	1.6	2.2	5.4
Subtotal otros servicios	1.6	2.2	5.4
Producto interno bruto	1.5	2.7	6.6

a. Cifras revisadas con base en la matriz insumo-producto.

b. Preliminar.

c. Incluye total de crudo, condensados y líquidos recuperados de gas procesado.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En cuanto a la demanda global, las exportaciones crecieron 16.7%, correspondiendo 29.4% a los bienes y 3.5% a los servicios. El petróleo crudo y sus derivados aumentaron 70.9%; las manufacturas y los productos agrícolas se incrementaron 23.5 y 7.1 por ciento, respectivamente. En cuanto a los servicios, el turismo creció en términos reales menos que en 1977 (10.7 y 17.4 por ciento, respectivamente), y las ventas fronterizas se contrajeron 5 por ciento.

Empero, el comportamiento de la demanda interna agregada, que se elevó 7.5% después de dos años de estancamiento, tuvo mayor peso en la recuperación económica. La inversión bruta interna creció más que el consumo y, dentro de ella, la fija se expandió 16.5%, gracias al mayor impulso que le dio el Estado, si bien el sector privado también mostró dinamismo en este renglón (véase de nuevo el cuadro 2).

Entre las inversiones públicas destacan las realizadas por los principales organismos descentralizados, en particular Pemex, cuyo vasto programa de inversiones incluye la mencionada construcción del gasoducto y la perforación de nuevos pozos. Cabe destacar que, en dos años, la participación del sector petrolero en el total de la inversión pública pasó de 13 a 33 por ciento. Por su parte, la inversión privada respondió a la reanimación de la inversión pública, así como al clima propicio creado por la actividad empresarial, a una mayor disponibilidad de financiamiento y, en general, a la recuperación de la demanda interna.

El consumo total creció moderadamente (5.4%) en tanto que el privado lo hizo 4.7%, ritmo modesto si se toma en cuenta que el consumo de los estratos urbanos medios y altos se amplió considerablemente, como se deduce del dinamismo de la oferta interna de los bienes con mayor ponderación en el gasto de estos sectores. El consumo del

sector público aumentó en mayor proporción (9.4%), pese a ciertas restricciones de índole presupuestal, por el renovado papel del Estado como impulsor del desarrollo, particularmente en el campo de los energéticos.

[...]

3. EL SECTOR EXTERNO

a) Rasgos generales

Durante 1978 el sector externo reflejó los aspectos más sobresalientes de la fase transitoria por la que atraviesa la estructura productiva del país. Por un lado, afirmando una tendencia de largo alcance, los ingresos por concepto de exportaciones observaron un sensible dinamismo, determinado en gran medida por el rápido acrecentamiento de las ventas de petróleo crudo. En este mismo sentido repercutió también, aunque en menor grado, el favorable comportamiento de las exportaciones de otros bienes, principalmente las manufacturas, así como los ingresos por turismo y el generado por las empresas maquiladoras, instaladas en su mayoría en la faja fronteriza.

Por otra parte, la reactivación de la actividad económica interna, sustentada en el programa de expansión del sector energético y la recuperación industrial, influyó en la recuperación del impulso de la importación de bienes, en particular de los de producción. A ellas se sumó el gasto creciente del turista nacional en el extranjero. En definitiva, la cuenta de bienes y servicios arrojó por segundo año consecutivo un ligero superávit. Sin embargo, si se incluyen los intereses y las utilidades pagados por la utilización del capital extranjero, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos registra 2 462 millones de dólares, cifra muy superior a la del ejercicio precedente, pero inferior a los 4 200 millones alcanzados en 1975.

Respecto a los movimientos de capital, la amortización de la deuda pública mostró un notable incremento con relación a las erogaciones de 1977. Estos compromisos, aunados al aludido déficit en cuenta corriente y a las necesidades financieras del sector público vinculadas al gasto de inversión, obligaron a recurrir en mayor medida al financiamiento externo bruto, el cual sobrepasó los 8 300 millones de dólares.

Cabe señalar el efecto adverso que ejercieron la reestructuración del mercado internacional de capitales y el reajuste de paridades por la devaluación de la divisa estadounidense. Por un lado, la revaluación de las monedas europeas y japonesas con respecto al dólar estadounidense —aunada al reajuste en las tasas de interés— encareció las deudas contraídas; por otro, también se volvieron más onerosas las importaciones provenientes de estos países.

La mayor contratación de créditos brutos en el exterior, respaldada por la intensa expansión de la explotación petrolera y por una cierta mayor disponibilidad en los mercados financieros internacionales, permitió, sin embargo, hacer frente a compromisos y aun aumentar, aunque en menor medida que el año anterior, las reservas monetarias internacionales.

b) *La cuenta corriente*

El valor corriente de las exportaciones de mercancías registró en 1978 un aumento de 31% con respecto al año anterior, determinado por los mayores volúmenes de bienes (29%), ya que el índice de precios apenas subió 1.4%, después de haber registrado alzas de 14 y 7.7 por ciento en 1976 y 1977, respectivamente (véase el cuadro 4).

CUADRO 4

México: principales indicadores del comercio exterior

	1973	1974	1975	1976	1977	1978 ^a
<i>Tasas de crecimiento</i>						
Exportaciones de bienes ^b						
Valor	24.7	40.1	0.3	15.6	33.4	31.0
Volumen	6.4	9.3	-13.9	1.4	23.8	29.0
Valor unitario	17.1	28.2	16.5	14.0	7.7	1.4
Importaciones de bienes						
Valor	40.3	58.8	8.6	-8.3	-3.1	37.8
Volumen	30.2	31.2	-1.3	-10.6	-8.6	30.6
Valor unitario	7.8	21.0	10.0	2.5	6.0	5.5
Relación de precios del intercambio	8.6	5.9	5.9	11.2	1.6	-3.8
<i>Índices (1970 = 100)</i>						
Relación de precios del intercambio de bienes	109.4	115.8	122.6	136.3	138.5	133.2
Poder de compra de las exportaciones de bienes	137.9	159.6	145.4	164.0	206.3	256.0
Poder de compra de las exportaciones de bienes y servicios	137.4	147.1	132.6	144.5	157.5	183.2

a. Preliminar.

b. Incluyen las exportaciones de plata.

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

Las exportaciones de petróleo alcanzaron en promedio 365 000 barriles diarios por lo que los ingresos por este concepto —incluidos los derivados— aumentaron 75% y su participación en el total de mercancías exportadas representó 31% frente a 23% en 1977. Cabe señalar que las exportaciones de petróleo han acentuado la concentración de las transacciones comerciales de México con Estados Unidos, la cual pasó de 58 a 64 por ciento de 1977 a 1978.

El volumen de las exportaciones de mercancías no petroleras aumentó 18%, pese al recrudescimiento del proteccionismo observado en los países desarrollados y al moderado efecto sobre la capacidad de exportación que pueden haber ejercido los estímulos fiscales. Dos de los principales productos agrícolas de exportación se vieron afectados por la tendencia descendente de las cotizaciones internacionales. Tal es el caso del café, cuyo precio, después de alcanzar el nivel más alto en el segundo trimestre de 1977, se empezó a desplomar de tal forma que en 1978 el valor corriente de las ventas al exterior descendió aproximadamente 21%. Lo mismo aconteció con las exportaciones de tomate, ya que aun

cuando el volumen de ventas permaneció constante, los ingresos corrientes descendieron cerca de 17 por ciento.

En cambio, el algodón —tercer producto de exportación— se benefició con la recuperación del precio, iniciada en los dos últimos meses de 1977, y las ventas se elevaron 46% con respecto al año anterior. Por otro lado, los envíos de frutas frescas y legumbres y hortalizas hacia Estados Unidos, a pesar del bloqueo impuesto a estas últimas por los productores de ese país, mantuvieron su tendencia expansiva.

El volumen de las ventas de ganado en pie y de carnes refrigeradas creció notablemente, al elevarse en mayor medida los precios externos que los internos, de tal modo que en enero de 1979 fue necesario limitar los envíos al exterior con el fin de satisfacer adecuadamente la demanda interna. Por otra parte, los valores corrientes de las exportaciones de camarón cayeron 14% al reducirse la captura por el conflicto suscitado entre las cooperativas pesqueras y los armadores de barcos.

Por lo que toca a los productos mineros, con excepción del cinc afinado y la plata, los minerales de mayor ponderación recibieron el impacto de un descenso en los precios. No obstante, el volumen exportado de productos mineros se elevó 13% con respecto a 1977, año en el que sufrieron una contracción cercana a 6%. Las ventas externas de azufre y fluorita mostraron escaso movimiento respecto al año precedente, en tanto que las de cinc afinado y de minerales concentrados aumentaron 100 y 30 por ciento respectivamente. La mayor producción de plata (16%) y el alza en el precio del mineral permitieron que se incrementaran considerablemente los ingresos por concepto de exportaciones.

Destacan, por su notable expansión, las exportaciones de productos de la industria de automotores. Dentro de este rubro sobresalieron las ventas externas de vehículos y sus partes, que en conjunto triplicaron el monto de las registradas el año anterior al influjo, principalmente, de la política de complementación internacional de la producción formulada por la casa matriz de una importante firma europea.

En menor pero importante medida contribuyeron también los aumentos en las ventas de maquinaria y aparatos mecánicos y eléctricos (6%) y el extraordinario dinamismo de las de productos químicos, como amoniaco licuado, y de las materias plásticas y resinas.

Por otro lado, las importaciones de mercancías se incrementaron 37%. La reactivación de la demanda interna y el mayor nivel de inversiones impulsaron las compras de materias primas y de bienes de capital (55 y 34 por ciento, respectivamente) después de dos años de fuertes decrementos. Estos dos rubros representaron 83% de las compras externas de bienes. Los precios de los artículos de importación redujeron levemente su tendencia alcista, al aumentar 5.5 por ciento.

Las importaciones provenientes de los países europeos, en su mayoría del Mercado Común Europeo, y de Japón, se incrementaron más que proporcionalmente. La pérdida de valor del dólar frente a las monedas europeas y al yen japonés determinó que de 1977 a 1978 la participación de

ambos proveedores, en valores corrientes, se elevara de 15 a 20 por ciento, en el primer caso, y de 5 a 8 por ciento en el segundo. Por tratarse principalmente de bienes de capital, las compras que México efectuó a estos países fueron relativamente inelásticas a las variaciones en los precios.

Por lo que respecta a las materias primas, destacan las crecientes importaciones de productos siderúrgicos —200% de aumento con respecto a 1977— destinadas en gran parte a la construcción de la red distribuidora de gas natural que lleva a cabo Pemex. También crecieron en gran medida las importaciones de productos químicos (26%) principalmente por los incrementos en las compras de materias plásticas y resinas (33%) y de productos orgánicos e inorgánicos (25%). La deficiente oferta de algunos productores nacionales obligó a implantar un programa para importar componentes de automotores, por lo que las erogaciones por este concepto aumentaron en cerca de 64 por ciento.

Dentro de los bienes de inversión registraron incrementos apreciables las importaciones de artefactos mecánicos (42%) y tractores (250%), impulsadas por el mayor nivel de inversión privada y por el programa gubernamental de asistencia al sector agrícola.

Por otro lado, el favorable comportamiento de la producción interna de maíz permitió reducir levemente las importaciones de este grano que llegaron a casi un millón y medio de toneladas, es decir, 210 000 ton menos que en el año precedente. Las compras de sorgo en grano aumentaron 24%; asimismo, se importaron 30 000 ton más de trigo que en 1977 —a un precio superior al de ese año— así como un volumen 45% más alto de semillas oleaginosas.

Contrario a la tendencia general de la presente década, las compras externas del sector privado mostraron mayor dinamismo que las del sector público, excepto en el caso de los bienes intermedios, renglón donde se reflejan las compras crecientes de productos siderúrgicos que realiza Pemex. Este organismo, junto con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) y la CFE adquirieron más de dos tercios de las importaciones del sector público, el cual a su vez importó 36% del total.

En términos agregados, el aumento más pronunciado en los precios unitarios de las importaciones (5.5%) frente a las cotizaciones de los productos exportados (1.4%) determinó que la relación de los términos del intercambio sufriera una merma de 3.8% con respecto a 1977, cuando se obtuvo una ligera ventaja (1.6%) después del incremento de 11.2% observado en 1976. En definitiva, el poder de compra de las exportaciones creció 24% (véase de nuevo el cuadro 4). Las exportaciones de ganado y manufacturas observaron alzas de precios superiores al promedio (18.3 y 6.3 por ciento). Cabe señalar la creciente importancia de las exportaciones de petróleo en la determinación del índice promedio de los precios de exportaciones de mercancías y en la relación de los términos del intercambio. En 1978, los combustibles y los lubricantes aportaron casi la tercera parte del valor de las ventas externas, en tanto el precio del petróleo aumentó 2.4 por ciento.

Por lo que concierne a los precios de las importaciones, el

aumento más importante se registró en las materias primas (11.8 por ciento).

El saldo por concepto de los servicios de turismo, transacciones fronterizas y maquiladoras, tradicionalmente positivo, se incrementó 23% en 1978. Merced al estímulo que significó el abaratamiento de tarifas aéreas —con plena vigencia desde fines de 1977— y principalmente por efecto del tipo de cambio del peso, el número de turistas que ingresó al país aumentó considerablemente en 1978, por lo que los ingresos por este concepto alcanzaron un monto superior a los 1 100 millones de dólares, 29% más que en el año anterior. Influyó en esta mayor captación la creciente afluencia de visitantes de Canadá y Europa —los segundos beneficiados por la revaluación de sus monedas—, cuyo gasto promedio es superior al de los estadounidenses.

El número de turistas nacionales que visitó el extranjero —principalmente Estados Unidos— aumentó 12% respecto a 1977 y sus gastos alcanzaron una cifra cercana a los 540 millones, 35% más que en 1977, año en el que descendieron 6.4% por el efecto inmediato de la devaluación del peso.

Después de la devaluación las transacciones fronterizas mostraron un comportamiento poco dinámico, determinado en gran medida por la baja elasticidad de la demanda que caracteriza al gasto de los turistas norteamericanos en la zona fronteriza del norte. Los egresos ligados a esas transacciones mantienen una tendencia estática desde finales de 1976, asociada también a la devaluación del peso, circunstancia que ha restado poder de compra a los nacionales de las ciudades fronterizas. En 1978, los egresos por este concepto se aproximaron a los 784 millones de dólares, cifra ligeramente inferior a la del año precedente.

El mayor nivel de actividad de la industria maquiladora permitió que en 1978 el ingreso por concepto de salarios aumentara 35% con respecto a 1977. Esta industria se viene recuperando desde 1976, a partir de la devaluación del peso que amplió considerablemente el diferencial entre los costos de la mano de obra en México y los vigentes en Estados Unidos. Pese a que el número de plantas establecidas en la franja fronteriza norte ha descendido ligeramente desde esa fecha, por la creciente participación de empresas de mayor dimensión, el número de trabajadores ha aumentado considerablemente. Así, en 1978 se ocuparon alrededor de 86 000 personas, cuyos salarios ascendieron aproximadamente a 700 millones de dólares.

Por último, las magnitudes crecientes de los intereses derivados de la deuda pública elevaron a 2 530 millones de dólares los egresos por este concepto (aumento de 27%). Los intereses devengados por la deuda pública pasaron de cerca de 1 500 millones de dólares a más de 2 000 millones en los años señalados.

c] *La cuenta de capital*

En 1978 se captaron del exterior 2 685 millones de dólares de financiamiento neto, incluidos errores y omisiones, lo cual representó un incremento de 30%. En esa suma influyeron, por un lado, el peso creciente de las amortizaciones de la deuda pública acumulada (4 264 millones de dólares), que superó ampliamente a las del año precedente. Este hecho,

aunado a las necesidades financieras derivadas de la aceleración del gasto público en la segunda mitad del año, determinó que la contratación bruta de recursos externos de largo plazo se elevara casi 34%, para alcanzar los 8 343 millones de dólares. De ellos, aproximadamente 51% se destinó a amortizar adeudos anteriores, por lo que la captación de recursos netos de largo plazo del sector público sólo ascendió a 4 063 millones de dólares.

En el movimiento de capitales de largo plazo del sector privado se retrajo notablemente la captación, dadas las mayores disponibilidades de financiamiento interno durante los primeros meses de 1978. Con respecto a la afluencia de inversión extranjera directa, ingresaron 294 millones de dólares, cifra 10% menor que la registrada en 1977. Cabe mencionar que las empresas con inversión extranjera directa propendieron a captar recursos internos, entre otras vías, mediante la Bolsa de Valores.

Los flujos de capitales a corto plazo tendieron a dirigirse al exterior, debido básicamente a la reorientación de la deuda pública hacia los empréstitos de largo plazo, ya que los créditos captados por el sector privado registraron un importante aumento del orden de los 700 millones de dólares. En efecto, la preferencia del sector público por convertir adeudos de corto plazo en otros de largo alcance, determinó que el movimiento de capitales a corto plazo registrara ingresos por 1 727 millones de dólares. No obstante, las mayores disposiciones negociadas en 1978 permitieron hacer frente a los compromisos financieros e incluso aumentar significativamente (222 millones de dólares) las reservas monetarias internacionales en poder del Banco de México.

CUADRO 5

México: indicadores del endeudamiento externo del sector público (Millones de dólares)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978 ^a
Deuda externa total desembolsada	7 070	9 975	14 449	19 600	22 912	26 264
A mediano y largo plazo	5 732	7 981	11 612	15 923	20 185	25 028
A corto plazo	1 339	1 994	2 837	3 677	2 727	1 236
Servicio de la deuda externa	1 224	1 150	1 657	2 419	3 837	6 287
Amortizaciones	845	561	806	1 153	2 295	4 264
Intereses	379	589	851	1 266	1 542	2 023
Servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios	26	18	27	35	48	61

a. Preliminar.

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

Finalmente, en 1978 se gastaron 6 287 millones de dólares por el pago de servicios de una deuda a plazo mayor de un año de 25 028 millones de dólares, frente a 3 837 millones que se liquidaron en el año anterior (incremento de 64%). En el acelerado crecimiento de esas erogaciones están presentes las captaciones cada vez más elevadas por concepto

de disposiciones brutas atadas a la liquidación de adeudos anteriores (véase el cuadro 5).

El financiamiento externo otorgado al sector público en 1978 se canalizó principalmente hacia organismos y empresas públicas, cuya participación relativa en los adeudos públicos externos fue mayoritaria, ya que el Gobierno federal financió su déficit mediante una mayor captación de recursos internos. Destacó, por su importancia, el préstamo que un grupo de bancos internacionales concedió a Pemex por 1 000 millones de dólares.

4. EL EMPLEO, LAS REMUNERACIONES Y LOS PRECIOS

La persistencia de altos niveles de desempleo constituyó uno de los problemas de tipo estructural de gran envergadura que la recuperación económica no logró superar durante 1978. Adicionalmente se registró, por segundo año consecutivo, una reducción en los salarios reales que afectó los niveles de consumo de los trabajadores, cuyo descontento se hizo patente durante el año por medio de frecuentes movimientos de huelgas entre los asalariados organizados.

El salario real se redujo (2.3%) en menor grado que en 1977 (9%) debido, en parte, a la moderación de las presiones inflacionarias. Al respecto cabe recordar que dentro de la primera etapa bianual que la actual administración programó para superar la crisis, los trabajadores sindicalizados asumieron el compromiso político de limitar y postergar sus demandas salariales, dentro de la llamada Alianza para la Producción. La fijación de topes para los aumentos salariales y el sacrificio en sí de los trabajadores fueron posibles debido a las características particulares de la estructura y funcionamiento del aparato sindical en México y en cierta medida, también, por los altos niveles de desocupación del país.

Resulta difícil precisar una cifra que ilustre las variaciones en el nivel de desempleo y que sea suficientemente representativa de la situación nacional; datos parciales disponibles la sitúan en cerca de 7.5%,² y se estima un coeficiente considerablemente mayor para el campo.

La reactivación de la inversión pública y privada mitigó en cierta medida el crecimiento del desempleo en las ciudades, dada la absorción de la mano de obra que entrañó la recuperación de ciertas ramas de la industria y la construcción. Sin embargo, ello no parece haber sido suficiente para contrarrestar la desocupación urbana por la incesante migración proveniente del campo. Dentro de las zonas urbanas consideradas, Guadalajara registró la tasa de desempleo más baja (5.8%) y Monterrey la más alta (8.1%).

La industria manufacturera en conjunto incrementó su ocupación 4.5%, aunque el número de horas-hombre trabajadas se elevó en una proporción mayor (5.6%), debido probablemente a que se emplearon más trabajadores de planta. Dentro de este sector, la industria de automotores,

2. Datos correspondientes a los tres primeros trimestres de 1978, que se refieren a la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara (27% de la población del país). Incluidos en la *Encuesta continua de mano de obra*, de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

dado su dinamismo, mostró el mayor aumento en la absorción de mano de obra (11.5%) si bien no logró compensar la reducción observada en el año precedente (15.6%). Algo similar ocurrió en la rama de maquinaria y equipo. En cambio, en la de textiles y productos de madera el empleo se redujo 2.3 por ciento.

En cuanto a la construcción, actividad que emplea grandes cantidades de mano de obra, su crecimiento fue moderado en el primer semestre (4.6%), aunque pudo haber sido mayor, puesto que no se computó el efecto que tuvieron sobre el empleo los ejes viales y las obras de ampliación del "Metro" que realiza el Departamento del Distrito Federal.

La cobertura de la seguridad social permaneció más o menos constante. Los aumentos en el número de afiliados —5% en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y 10% en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)— correspondieron básicamente a trabajadores eventuales que se convirtieron en asegurados permanentes.

Continuaron los cambios al marco legal e institucional de la política laboral. Por un lado, se promovió e implantó el Sistema Nacional del Empleo y, por otro, se tomaron medidas para mejorar el nivel de bienestar de los trabajadores. Destacaron el apoyo a la producción de mercancías de consumo popular, el programa de construcción de viviendas económicas y el de obras de infraestructura social en las regiones rurales. Entre las reformas a la ley laboral se introdujo la obligación de capacitar y adiestrar al personal, así como de mejorar las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, para lo cual se constituyeron comités mixtos; se descentralizaron los mecanismos para dirimir problemas laborales; se organizó la Comisión Consultiva del Empleo, encargada de fijar los lineamientos globales y de velar porque en los sectores se genere la ocupación de acuerdo con las prioridades económicas nacionales, y se creó un Grupo Intersectorial de Programación del Empleo, al que compete la elaboración de proyectos para generar ocupación en los distintos sectores.

En cuanto a los precios, si bien persistieron las presiones inflacionarias en el transcurso de 1978, éstas se fueron moderando, sobre todo en los últimos cinco meses del año. En efecto, el índice de precios al consumidor aumentó 20.7% en 1977 y 16.2% en 1978. En la misma forma, el incremento del índice de precios al mayoreo se redujo al pasar de 18.1 a 15.8 por ciento³ (véase el cuadro 6).

La relativa permanencia de las presiones aludidas se debió a varios factores. Destacaron el efecto de la liberación de precios en el mes de febrero,⁴ los derivados de la expansión del sector público sobre la oferta (especialmente de algunos insumos), la insuficiente disponibilidad de ciertos productos del sector agrícola, los cuellos de botella que se presentaron en los servicios portuarios y ferrocarrileros, algunas prácticas

3. En ambos casos las variaciones están calculadas entre los meses de diciembre de los años respectivos: si éstas se calculan con relación a los promedios anuales, la reducción es más acentuada: 29.1 a 17.4 por ciento en los precios al consumidor y de 41.2 a 15.8 por ciento en los mayoristas.

4. Se liberaron 132 de los 147 artículos bajo control.

especulativas en el aparato de distribución en respuesta a alzas de precios anticipadas, los incrementos en las tasas de interés y su efecto en los costos de producción, y los aumentos en las tarifas de servicios como el agua, los ferrocarriles y la electricidad, que resultaron de la política de saneamiento de las empresas de servicio público.

CUADRO 6

México: evolución de los precios internos

	1973	1974	1975	1976	1977	1978 ^a
<i>Variación de diciembre a diciembre</i>						
Índice de precios al consumidor	21.4	20.6	11.3	27.2	20.7	16.2
Alimentos	27.5	23.1	10.1	22.2	21.6	15.4
Índice de precios al por mayor	25.2	13.3	13.4	45.9	18.1	15.8
Artículos de consumo	23.8	15.3	14.2	41.5	23.5	16.7
Alimentos	26.3	15.6	15.3	36.8	25.4	17.6
Otros	17.9	14.6	11.8	53.9	19.1	14.7
Artículos de producción	27.6	10.1	12.0	53.3	9.7	14.3
<i>Variación media anual</i>						
Índice de precios al consumidor	12.1	23.7	15.0	15.8	29.1	17.4
Alimentos	15.8	29.9	12.6	12.7	28.6	16.5
Índice de precios al por mayor	15.7	22.5	10.5	22.2	41.2	15.8
Artículos de consumo	14.8	23.4	11.3	22.3	41.8	17.4
Alimentos	15.5	24.6	12.5	19.2	40.5	18.7
Otros	13.1	20.2	8.2	30.6	44.8	14.2
Artículos de producción	17.3	21.0	9.2	22.3	40.1	13.0

a. Preliminar.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En el caso de los precios al mayoreo, las alzas más altas se presentaron en los componentes esenciales del nivel de vida: alimentación, vivienda y vestuario. En el primer renglón —aumento de 17.6%— destaca el experimentado por la carne y las frutas. Dentro del índice de precios al consumidor, los bienes y servicios básicos mostraron también los incrementos más acentuados, aunque los productos alimenticios tuvieron un menor dinamismo. Todo ello ocurrió a pesar del empeño del Gobierno por asegurar el abastecimiento de artículos básicos a precios adecuados.

Entre las medidas para detener la espiral inflacionaria destacan los topes impuestos a los aumentos salariales en el primer semestre y, tras un repunte en los precios en el mes de julio, las medidas monetarias y crediticias adoptadas a partir de agosto.

En el ámbito de las remuneraciones se continuó con una política de contención salarial, que se tradujo, tal como se señaló, en un deterioro de los salarios reales por segundo año consecutivo. El salario mínimo vigente durante 1978 (99.37 pesos diarios)⁵ superó 13.5% al del año anterior, a la vez que el fijado para el Distrito Federal se elevó 12.8%, al situarse en 120 pesos diarios. Si se relaciona el primero con el alza en los precios al consumidor, se observa una disminución del salario real de 2.3% entre los meses de diciembre —o de 3.4% si se toma el promedio anual— que se suma a la de 9% que ocurrió en 1977 (véase el cuadro 7). El deterioro del poder

5. Promedio aritmético ponderado de los salarios mínimos de las zonas económicas del país; se usó como factor la población económicamente activa de cada una de las zonas.

de compra del sector que percibe salario mínimo se reflejó además en la debilidad de la demanda y de la producción de aquellos bienes de mayor peso en su presupuesto.

CUADRO 7

México: evolución de las remuneraciones
(Tasas de crecimiento)

	1975	1976	1977	1978 ^a
<i>Sueldos y salarios mínimos</i>				
Promedios anuales				
Nominales	16.0	29.0	27.9	13.5
Reales	0.9	11.7	- 1.0	- 3.4
Mes de diciembre				
Nominales	^b	50.3	10.8	13.5
Reales	- 10.2 ^b	18.7	- 8.9	- 2.3

a. Preliminares.

b. Las revisiones de los salarios mínimos se hacían bianualmente.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En otro orden de ideas, la política salarial, cuyo elemento central es la fijación anual de salarios mínimos,⁶ permitió que se redujeran gradualmente la diferencia entre las remuneraciones de la ciudad y el campo y las divergencias salariales entre diversas zonas, al disminuir la gran dispersión que existía entre ellas. Asimismo, hizo posible que en las zonas donde las remuneraciones eran más bajas, éstas aumentaran en mayor medida, como ocurrió, por ejemplo, en los estados del sureste de la república.

Ante la presión de las alzas en los precios en el primer semestre, ciertos grupos de trabajadores organizados rechazaron el 12% que se aplicaba como tope de incremento salarial (porcentaje que recibieron los trabajadores del Estado y las fuerzas armadas) y, mediante las revisiones de los contratos colectivos efectuadas en el segundo semestre, lograron un aumento promedio de 16% —en ocasiones hasta de 20%, incluyendo algunas prestaciones adicionales—, con lo cual pudieron resarcirse de las pérdidas sufridas en su poder adquisitivo.

Aun así, durante 1978, a consecuencia de varios años de presiones inflacionarias y elevados niveles de desempleo, se amplió el número de huelgas. Adicionalmente, algunos grupos de trabajadores organizados demandaron del sector público una reforma económica —paralela a la administrativa y a la política que está llevando a cabo la presente administración— que supondría un cambio en la estructura económica actual, en la cual el Estado tendría una mayor participación, así como una redefinición de los objetivos de la política económica y social.

Como parte de la política salarial a corto plazo se pidió también que los trabajadores y los empresarios negociaran directamente los nuevos salarios en lugar de fijarse topes

6. Para fijarlos se toma en cuenta la estrategia de desarrollo programada para el año siguiente; entre otras variables, se incluyó el crecimiento del producto interno bruto, las políticas anti-inflacionaria y tributaria, el monto previsto del gasto público y el financiamiento del déficit del sector público.

generales, y que se establecieran mecanismos para ayudar a recuperar, de manera automática, el poder adquisitivo de los salarios.

Para mitigar parte del rezago de los salarios con respecto a los precios se estimuló la defensa del consumidor, por medio de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares —organismo descentralizado que subsidia los precios de los bienes de consumo básico—, la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A., y la Procuraduría Federal de Defensa del Consumidor.⁷ Asimismo, se fortaleció la demanda de las clases trabajadoras con un sistema de crédito para tiendas de descuento, cooperativas sindicales, tiendas obrero-patronales, tiendas sindicales y cooperativas de consumo. Finalmente, el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot) concedió crédito barato a casi 15% de los trabajadores organizados, incluidos 400 000 campesinos, por un total de 2 360 millones de pesos (el doble del año anterior) para la adquisición de aparatos electrodomésticos y principalmente muebles económicos.

5. LAS POLITICAS MONETARIA Y FISCAL

a] La política monetaria

Durante 1978 los objetivos de la política monetaria se orientaron básicamente a consolidar la restitución de la confianza en el peso mexicano y en el sistema bancario en su conjunto; a controlar las presiones inflacionarias, y a dotar de recursos crediticios suficientes a un aparato productivo que reiniciaba su expansión. La baja actividad económica imperante en los primeros meses del año permitió cumplir sin mayor dificultad con estas metas; sin embargo, por una parte, la reactivación económica empezó a demandar mayores montos de crédito —que el sistema bancario estuvo en capacidad de satisfacer, puesto que contaba con excedentes— y, por otra, en el mes de julio se generó un repunte de las presiones inflacionarias que la política monetaria contribuyó a combatir mediante el control del medio circulante y un aumento del financiamiento durante los últimos meses del año. Pese a estas medidas de corte restrictivo, el sistema bancario pudo apoyar holgadamente con recursos crediticios a la reactivación del aparato productivo.

Aun cuando la moneda mexicana está sujeta a un régimen de flotación, mantuvo a lo largo del año un tipo de cambio estable frente al dólar, no obstante que la inflación interna creció al doble que la de Estados Unidos. El proceso de desdolarización de la economía ilustra la recuperación de la confianza en la moneda mexicana. Si bien este hecho fue el resultado de múltiples factores, en el ámbito estrictamente monetario influyó de manera determinante la política seguida en materia de tasas de interés. En efecto, ante las alzas continuas en las tasas fijadas en el exterior, las autoridades monetarias mexicanas ajustaron las del país para no perder el diferencial favorable. Con ello se evitó la fuga de capitales y la conversión de pesos en dólares, aunque también se incurrió en un costo al haberse acrecido el crédito.

7. En 1978 dichos subsidios ascendieron a la suma de 50 000 millones de pesos, es decir, 15% de los gastos totales del Gobierno federal.

Mediante la variación en las tasas de interés se trató también de captar recursos en mayores proporciones y a plazos más largos. Se intentó, asimismo, restar la alta liquidez que caracterizaba a los pasivos del sistema bancario mexicano, lo cual se logró en buena medida al continuar desapareciendo los bonos hipotecarios y financieros (a la vista) y volverse atractivas las tasas de interés para depósitos a plazos mayores (15 y 16 por ciento para uno y dos años, respectivamente, una vez deducidos los impuestos).

Los pasivos a corto plazo, por su parte, perdieron competitividad ante los de largo alcance y, tal como se señaló, frente a los del exterior. Por esta última razón, y para reducir el costo medio de la captación de recursos, se optó por elevar la tasa de interés de los instrumentos con un plazo hasta de tres meses en dos ocasiones: en julio y en noviembre.

El sistema bancario recuperó también la confianza del público, afectada en cierta medida por la devaluación de 1976. Más aún, durante 1978 éste no sólo experimentó un notable crecimiento, en términos de recursos, sino también se robusteció y modernizó. Así, continuó el proceso para integrar los distintos departamentos en una sola institución, la llamada banca múltiple, de forma tal que 90% de los recursos fueron manejados por instituciones de este tipo. También se sometieron al Congreso una serie de reformas a la legislación bancaria que dotan al sistema de un marco más amplio para su desarrollo y proyección, tanto interna como hacia el exterior. En cuanto a los mercados de capitales internacionales, y en respuesta a la proyección mexicana en el extranjero —debida en buena medida a la expansión petrolera—, los bancos mexicanos (públicos y privados) están participando en instituciones financieras del exterior, de la misma manera que los bancos extranjeros se encuentran facultados para establecer representaciones en México, aunque no están autorizados para aceptar depósitos ni para constituirse en tenedores de acciones de ninguna institución financiera de México.

Otro síntoma de modernización en el sector financiero fue el crecimiento del mercado accionario, tradicionalmente raquítico. Si bien aún de dimensiones modestas en términos internacionales, la Bolsa Mexicana de Valores empieza a adquirir dinamismo y a sentar las bases para su futuro desarrollo, acorde con las nuevas características de la evolución industrial y financiera del país. En 1978 se cuadruplicó el número de acciones en ella negociadas y se elevó cerca de 130% el índice promedio de las cotizaciones. Esto último se debió a los resultados altamente satisfactorios de las empresas inscritas y a un cambio de actitud entre los ahorradores —provocado en buena medida por la inflación—, quienes desviaron sus preferencias de los títulos de renta fija hacia los de renta variable.

En el mismo sentido de desarrollo de las operaciones bursátiles, aunque con objetivos más amplios, se crearon en 1977 los Cetes. Mediante ellos el Gobierno federal puede captar recursos significativos y no inflacionarios para financiar su déficit y la banca central los utiliza para controlar la oferta monetaria. Estos instrumentos constituyen, así, el primer intento que se realiza en México en materia de

operaciones de mercado abierto. Las 23 emisiones de Cetes llevadas a cabo durante 1978 fueron por un plazo de 91 días, y su tasa de rendimiento —basada en la tasa de descuento— osciló, según las fuerzas del mercado, entre 9.5 y 12.7 por ciento anual.

Los Cetes tuvieron aceptación desde un principio, si bien se circunscribieron básicamente al sector bancario, que destinó los recursos ociosos con que contaba durante los primeros meses del año, dada la débil demanda de crédito, a su adquisición. A partir del mes de mayo, cuando empezó a intensificarse dicha demanda, los Cetes se devolvieron en buena parte al banco central a cambio de recursos crediticios que las bancas mixta y privada canalizaron a la reactivación del aparato productivo. Durante los últimos meses del año los particulares y las empresas pudieron adquirir mayores proporciones de Cetes en las casas de bolsa, aun cuando en promedio sólo salió del sector bancario aproximadamente 15% del total emitido. El monto acumulado en circulación fue de 26 300 millones de pesos al cierre del año. Esta cifra contrasta con la emisión de "petrobonos", que en 1978 alcanzó tan sólo 2 000 millones de pesos.

[. . .]

b) *La política fiscal*

Al analizar la política fiscal y el comportamiento de las finanzas públicas durante 1978 debe tenerse presente que éste fue el segundo de los tres años que comprende el programa de estabilización convenido por México con el Fondo Monetario Internacional. Al elaborarse el Presupuesto de Egresos de la Federación se persiguió, pues, mantener el déficit presupuestal del sector público —del Gobierno federal y del subsector paraestatal—⁸ en las proporciones acordadas con respecto al PIB, a la vez que se buscó un equilibrio que sentase las bases para un desarrollo económico sostenido a partir de 1979.

Dadas las limitaciones impuestas al crecimiento del gasto público, se optó por restringir la expansión de las erogaciones corrientes para no afectar en mayor grado las de capital. Así, el gasto bruto total del sector público en conjunto se fijó en 912 500 millones de pesos (23.6% superior al ejercido en 1977); éste entrañó un déficit neto (una vez deducida la amortización de la deuda, entre otros gastos) de 94 500 millones de pesos, de los cuales 50 700 millones (53.7%) correspondieron al Gobierno federal y 43 800 millones (46.3%) al subsector paraestatal. Sin embargo, el gasto público —y la actividad económica general— registró un dinamismo mayor que el previsto, y el déficit público se elevó, según cifras preliminares, a 111 000 millones de pesos (17.4% por encima del déficit previsto originalmente, pero inferior en más de 10%, en precios corrientes, al de 1977). El déficit del Gobierno federal ascendió a 64 500 millones de pesos, 27% superior al esperado. El alza de precios influyó parcialmente en estos aumentos. Tal como puede advertirse en el cuadro 8, pese al incremento aludido, el déficit presupuestal del Gobierno federal superó 10.2% al de 1977, o sea que disminuyó en términos reales.

8. Incluye 27 organismos y empresas paraestatales cuyos presupuestos los controla el Gobierno.

CUADRO 8

*México: ingresos y gastos del Gobierno central
(Miles de millones de pesos)*

	1975	1976	1977	1978 ^a
1. <i>Ingresos corrientes</i>	102	134	191	248
a) <i>Tributarios</i>	95	125	181	236
Directos	49	67	95	131
Indirectos	37	45	64	77
Sobre el comercio exterior	9	13	23	28
b) <i>No tributarios</i>	7	10	11	13
2. <i>Gastos corrientes</i>	92	126	177	218
a) <i>Remuneraciones</i>	34	44	64	79
b) <i>Otros gastos corrientes</i>	58	82	113	139
3. <i>Ahorro en cuenta corriente (1 - 2)</i>	10	9	15	30
4. <i>Gastos de capital neto</i>	63	82	90	151 ^b
a) <i>Inversión real</i>	37	43	49	55
b) <i>Amortización de la deuda</i>	10	10	16	56 ^b
c) <i>Otros gastos de capital</i>	16	28	25	40
5. <i>Gastos totales (2 + 4)</i>	156	208	267	369 ^b
6. <i>Déficit (o superávit) fiscal (1 - 5)</i>	- 54	- 73	- 75	- 121 ^b
7. <i>Déficit (o superávit) presupuestal (6 - 4b)</i>	- 44	- 63	- 59	- 65
8. <i>Financiamiento del déficit</i>	54	73	75	121 ^b
a) <i>Financiamiento interno</i>	37	46	55	95 ^b
b) <i>Financiamiento externo</i>	17	27	20	26

a. Preliminar.

b. Excluye los Cetes emitidos y redimidos en el mismo año de 1978 (58 400 millones de pesos).

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los ingresos corrientes mostraron un dinamismo relativo, originado sobre todo en el incremento de los impuestos directos (38.3%), el cual excedió al de los gravámenes sobre el comercio exterior, no obstante las crecientes exportaciones de petróleo. El aumento en la captación de los impuestos sobre la renta se atribuye, entre otros factores, al éxito de una campaña publicitaria de concientización fiscal— que forma parte de un proceso de modernización y descentralización de la recaudación tributaria—, a la recuperación económica y a la inflación.

[...]

c) *La Reforma Administrativa*

Finalmente, el actual Gobierno está poniendo en práctica una Reforma Administrativa que pretende fortalecer al federalismo nacional y permitir a los estados participar en mayor medida en el ejercicio de la administración pública. Con ello se intenta adecuar al sector público para que pueda satisfacer con mayor eficiencia las demandas de bienestar de la población y reducir significativamente las desigualdades que existen en el país, tanto en el ámbito sectorial como en el regional.

La Reforma, orientada a todo el sector público, se inició en 1977 con una serie de ajustes que cubre 95% de la estructura de la administración pública centralizada. Con arreglo a ella se establecieron cinco nuevas secretarías de Estado y un departamento administrativo, y se revisaron las funciones de 19 de las 20 entidades que dependen directamente del Ejecutivo. La Reforma cubre tanto los aspectos

estructurales como los funcionales. Al redefinirse las funciones de varias secretarías se optó por la fusión de algunas de ellas (como fue el caso de la de Agricultura con la de Recursos Hidráulicos), la transformación de otras (como la de la Presidencia en la nueva de Programación y Presupuesto y la de Obras Públicas en Asentamientos Humanos y Obras Públicas), y la ampliación de la de Patrimonio y Fomento Industrial.

Se expidieron además una nueva ley orgánica de la administración pública federal con el fin de eliminar duplicaciones e incoherencias anteriores, así como leyes sobre aspectos funcionales, sobre todo en lo que se refiere a la fiscalización del gasto público. Finalmente, en la nueva legislación se incorporaron las normas y reglamentos que especificaban el funcionamiento de las entidades paraestatales. La creación de éstas dependía en el pasado de acuerdos directos del Ejecutivo o de la legislación del Congreso, pero particularmente de la decisión de los titulares de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal. De ahí que de las 71 entidades paraestatales que había en 1940, se llegara a más de 900 en 1977, dificultándose su coordinación y control. Según la nueva ley, sólo por acuerdo del Ejecutivo Federal se podrán establecer entidades paraestatales.

En virtud de esta Reforma, se han agrupado, asimismo, los organismos federales en grandes áreas o sectores de actividad económica y social, y se han celebrado convenios de coordinación con los estados por medio de los cuales se pretende descentralizar la ejecución de los programas de inversión del Gobierno federal. Estos convenios formalizan la obligación de aplicar el gasto público a través de programas de desarrollo estatal, en los que todos los sectores deben coordinarse e integrarse con las actividades agropecuaria, pesquera e industrial. De sus programas respectivos se derivan proyectos específicos de inversión, cuyo financiamiento puede ser mixto; esto es, con participación del sector privado. De esta manera, las medidas administrativas se integran a las económicas, en una forma concreta, a través de la Alianza para la Producción.

Se prevé aplicar la Reforma Administrativa en varias etapas, de las cuales a la fecha se han cubierto tres: en la primera, entre enero y junio de 1977, se instrumentaron las reformas derivadas de la Ley Orgánica; en la segunda, que abarcó el segundo semestre de 1977, se asignaron a los titulares de las dependencias centralizadas responsabilidades para coordinar los sectores económicos, y se les encargó estudiar y plantear las reformas a las entidades paraestatales agrupadas en su respectivo sector de actividad. Como resultado de esa labor se han fortalecido, transformado, fusionado y, en algunos casos, liquidado 30 entidades paraestatales, y se encuentran en proceso de revisión otras 85. En la tercera etapa, realizada en 1978, se procuró establecer los mecanismos y criterios para coordinar los esfuerzos de los distintos sectores entre sí. Finalmente, en la cuarta fase, se está llevando a cabo la llamada "reforma de ventanillas", que trata de simplificar procedimientos y resolver los problemas que surgen en el trato directo con el público. En las siguientes etapas se cubrirán aspectos tales como la desconcentración geográfica de los organismos de la administración pública federal y la racionalización en el uso de los recursos materiales de que dispone el gobierno. □