

## II. México: análisis coyuntural

Xavier Gamboa Villafranca

### **1. Obstáculos sociales para la efectiva dirección gubernamental en el proceso de salida a la crisis: México, 1977 (segunda parte)**

#### *Obstáculos económicos: la penuria gubernamental*

Durante 1977 se ha estado ante una "falta de presencia" del gasto público, tanto por su monto —considerado en términos absolutos— como por su volumen total, en comparación con las necesidades que requieren ser urgentemente satisfechas. Visto el fenómeno en la superficie, es posible localizar sus causas en por lo menos dos grandes vertientes: una inexistencia real de los recursos requeridos, desprendida de las consecuencias inmediatas de la gran devaluación; el desplazamiento sexenal de los estratos más importantes de la burocracia central, que tradicionalmente ha traído un abatimiento de los niveles de inversión.

En el fondo, sin embargo, el problema para el Estado mexicano estriba en que la acumulación de diferenciaciones sociales, producto de una estrategia de desarrollo seguida durante más de 30 años, que privilegiaba altamente a los sectores industriales de la burguesía, se manifiesta ya en la coexistencia de una enorme multiplicidad y complejidad de contradicciones, todas de fuerte significación en las posibilidades de su propia persistencia; problemas para cuya resolución no tiene, ni de lejos, los recursos humanos, técnicos y financieros suficientes. Por ejemplo, aun pensando en el regreso a "tiempos normales" —y más aún bajo las actuales contingencias de crisis— va a ser muy difícil que el gobierno obtenga los fondos necesarios para construir una ciudad, cada seis meses, para un millón de habitantes, sólo con el fin de satisfacer los niveles de vivienda demarcados por el incremento de la población. La administración lopezportillista deberá enfrentarse al hecho de que el crecimiento demográfico —sólo para hablar de un factor frecuentemente explicitado— afecta las disponibilidades de alimentación, vivienda, educación en todos los niveles, energéticos y fuentes de empleo y que, por tanto, los recursos públicos orientados a cada uno de estos rubros son cada vez más insuficientes.

Según datos incluidos en el último informe presidencial, en el presupuesto federal de este año estaba autorizado un gasto de 677 000 millones de pesos (ligeramente superior, en términos reales, al de 1976). El gasto autorizado de inversión fue de 170 000 millones, mayor en 55 por ciento al del año anterior. De ésta, la cantidad destinada al fomento industrial se duplicó. Los montos asignados a energéticos, petroquímica y fertilizantes crecieron en 183 por ciento (135 262 millones de pesos, en términos absolutos). Los recursos

destinados al fomento de las actividades agropecuarias y pesqueras se incrementaron en 50 por ciento, respectivamente.

Con todo, el "ligero" aumento del gasto público —tomando en cuenta que durante 1976 la inversión fue nula— difícilmente representa un aliciente, en el marco de las graves circunstancias de 1977. Una manifestación de ello estriba en el déficit del gasto público. No obstante que de enero a mayo del presente año los ingresos fiscales aumentaron 44 por ciento en relación al mismo periodo de 1976, el déficit fue de 5 900 millones de pesos, ya que los gastos del gobierno se elevaron a 83 900 millones de pesos, 24 por ciento más que en enero-mayo de 1976.

Por otra parte, el propio López Portillo reconocía, en su informe a la nación, que "la inversión no está a la altura, en lo inmediato, de lo que hace falta y de lo que sería deseable". Esto explica en parte el hecho de que para mayo —antes de finalizar el primer semestre— la premura de la satisfacción de diversas necesidades ingentes había motivado que más del 81.8 por ciento del presupuesto anual programado ya se hubiera ejercido. Tras la mencionada declaración presidencial, se volvió más evidente que los proyectos gubernamentales no habían realmente contemplado el ejercicio de un presupuesto que colaborara significativamente al crecimiento del PNB durante 1977. Lo anterior no dejó lugar a dudas cuando, una semana después, altos funcionarios de la Secretaría de Programación y Presupuesto anunciaban que el presupuesto para 1978 sí sería de la magnitud necesaria para lograr un aumento del 4 por ciento en el PNB; constaría de aproximadamente 860 mil millones de pesos, 200 mil millones de pesos más que el presupuesto para 1977.

Las carencias del gasto público se manifiestan concretamente en el hecho de que las diversas secretarías de Estado, y dependencias vinculadas a ellas, tienen que realizar mayores programas, generalmente con menos recursos reales que antes. La insuficiencia de recursos obliga, en primer lugar, a realizar sólo aquellas obras y efectuar determinados servicios que sean autofinanciables, como el Metro, el gasoducto a Reynosa y las inversiones diversas de AHMSA. Ello significa que la generalidad de las dependencias gubernamentales no inician ni construyen nuevas obras, destinando lo fundamental de sus recursos presupuestales al mantenimiento de servicios ya existentes y al pago de amortizaciones. No debe olvidarse que más del 75 por ciento de las inversiones federales para 1977 se destinan a la terminación de obras, ya en proceso al inicio del régimen, y a facilitar el mantenimiento y conservación adecuados de las inversiones efectuadas en años anteriores. En algunos casos extremos, la escasez de recursos, indudablemente aunada a factores estrictamente políticos, ha llegado a ser determinante fundamental de la paralización de obras de tanta envergadura como la Siderúrgica Lázaro Cárdenas.

La disminución de la actividad presupuestaria gubernamental repercute, forzosamente, en los diversos sectores de la economía. Por ejemplo, la ausencia de fuertes inversiones gubernamentales en la infraestructura, aunado al aumento de los costos de producción de la industria de la construcción, ha motivado

que ésta sufra fortísimas contracciones; contracciones de magnitud tal que la SHCP ha tenido que reconstruir el fondo de financiamiento al sector.

Ante esta situación de relativa penuria del erario público, en el marco de referencia de las necesidades planteadas en los propios planes gubernamentales de salida a la crisis, la burocracia central está tomando algunas medidas para contrarrestar la escasez relativa de sus fondos. Por una parte, parece estar cediendo a la presión de diversos grupos de tecnócratas que inducen al aparato burocrático a realizar una reforma fiscal "de fondo", tratando de que éste tome una parte más activa en el manejo de los excedentes económicos; que penalice aquellos excedentes que el sector privado no convierta en inversiones reales, y que, en el peor de los casos, podría utilizar para propósitos de especulación en perjuicio del planteamiento económico global trazado. Sin embargo este camino no es de fácil tránsito para el gobierno. El anuncio presidencial de la continuación de la actualización (y de la tendencia a la "justicia") del sistema fiscal, esencialmente no es más que una expresión ideológica; los obstáculos concretos, reales, están presentes y son difícilmente suprimibles.

Es un hecho que existe una enorme defraudación fiscal. Considérese al respecto que sólo 10 por ciento de las 2 millones de empresas existentes en el país declaran utilidades superiores a un millón de pesos anuales; el 90 por ciento restante no lo hace, con objeto de permanecer dentro de la clasificación de empresas menores. Pero la búsqueda de la detección de anomalías en el pago de impuestos se enfrenta a la pronta y eficiente oposición del capital, particularmente si se intenta llevar a la práctica en forma de "regadera"; es decir, primero revisando las grandes empresas y luego la base tributaria. A la evasión fiscal viene a sumarse el hecho de que, abiertamente, en ocasiones fracciones de la burguesía se oponen al requerimiento gubernamental del pago de algún impuesto preestablecido, esgrimiendo el argumento de que el cumplir con este pago agudizaría la inflación. En otros casos, las medidas verbales y las acciones reales tomadas por diversos grupos empresariales contra la política de gravámenes fiscales al capital se basan en que si se gravan "excesivamente" sus rendimientos, sus productos pueden quedar fuera del mercado internacional y se desalentaría así posibles inversiones mayores orientadas a la exportación. Como el estímulo a las inversiones, el abatimiento de la inflación y el aumento de las exportaciones son objetivos manifiestamente incluidos en sus programas de "recuperación" económica, a menudo el gobierno ha tenido que ceder a estas presiones, disminuyendo, en consecuencia, su potencial de obtención de recursos vía aumentos fiscales.

El Estado tiene que elevar la proporción de sus ingresos que provienen de impuestos. El constante y progresivo deterioro de las condiciones materiales de vida de la fuerza de trabajo condiciona el que no sea factible incrementar a ésta su carga impositiva, al menos no si pretende mantener los actuales niveles de legitimidad. No obstante, tendrá dificultades para obtenerlos de los sectores de la clase del capital que tradicionalmente han gozado de cargas impositivas bajas. Sólo se enumerarán algunos de los muchos ejemplos

que apoyan esta última afirmación. A fines de septiembre los 80 000 propietarios de la Cámara de Propietarios de Bienes Inmuebles del Distrito Federal presentaron un amparo contra el Departamento del Distrito Federal, a fin de no pagar alzas en los impuestos prediales. Los comerciantes, por otra parte, han demostrado que harán todo lo que esté a su alcance para evitar que la carga fiscal les sea aumentada; pueden llegar al amago o a la efectiva utilización del recurso del paro de actividades, como el ocurrido en Jojutla a fines de febrero. El sector minero, para mencionar otro caso, también está poniendo escollos a la imposición de alzas fiscales; sus dirigentes incluso han solicitado la revisión de la Ley de Fomento Minero, con el fin de pagar menos impuestos de los que han estado pagando hasta la fecha. El gran capital, principalmente el transnacional, ha sido acusado en múltiples ocasiones de representar el principal medio de evasión fiscal, por ejemplo, a través de la declaración de servicios y operaciones ficticias. Frecuentemente, aunque en apariencia el capital transnacional paga impuestos, en la realidad éste lo repercute sobre el consumidor. Recuérdese que el Sindicato de Trabajadores de la Industria de Aguas Gaseosas de la República Mexicana (COR) ha denunciado que por cada peso que el consumidor invierte en refrescos embotellados, paga directamente —ya que los industriales no pagan absolutamente nada de impuestos al fisco— por concepto de impuestos 45 centavos

En síntesis, el gobierno tiene cada vez más dificultades para gravar a los diferentes grupos del capital en la medida requerida para atenuar el proceso de deterioro de las condiciones de vida de las grandes mayorías de la población. La total evasión fiscal y la merma generalizada en el pago de impuestos correspondientes a la "iniciativa" privada ha sido señalada, por altos jerarcas del gobierno, como determinante del hecho de que el Estado no tenga fácil acceso a los recursos monetarios necesarios para enfrentar la crisis. Lo cierto es que, ante las constantes —y hasta cierto punto incontroladas— manifestaciones de desacuerdo con la política fiscal, la SHCP ha acabado por reconocer la necesidad de tener un canal permanente de comunicación con el sector privado, para transformar los instrumentos y procedimientos relativos a la política de estímulos fiscales. Este hecho marca, en última instancia, el inicio de la institucionalización de un todavía más acentuado debilitamiento de la recaudación fiscal. Proceso que en los momentos actuales ha llegado al punto en que las fracciones más poderosas del capital han demandado, abiertamente, participar en la delimitación de la política gubernamental al respecto. Aun cuando los voceros gubernamentales se han apresurado a responder que la política fiscal no está sujeta a negociación, queda abierta la pregunta respecto a si ello es cierto en la actualidad y —en caso de que sea así en el presente— durante cuánto tiempo más lo seguirá siendo.

Parece ser claro que el aparato burocrático no tiene a su inmediata disposición los fondos requeridos para implementar el conjunto de planes que el Estado —considerado como unidad— ha venido proponiendo para salir de la crisis. Por ello, el encontrar la forma en que mejor puede allegarse estos fondos, es una preocupación fundamental de los estratos más altos de la bure-

cracia. ¿Pero si el camino de gravámenes mayores al capital parece estarle vedado, qué otras alternativas existen?

El gobierno tiene que desempeñar la función de prestamista social. Sin embargo la escasez global de recursos repercute en una insuficiente existencia de los recursos crediticios que el gobierno puede otorgar. La ausencia del crédito oficial es angustiosa, particularmente para los pequeños y medianos industriales. Un indicador de su insuficiencia estriba en que el Fondo de Garantía para la Pequeña y Mediana Empresa (NAFINSA) prestó, durante 1976, 1 800 millones de pesos (paridad peso/dólar = 12.50:1) en tanto que este año apenas llegará a 2 000 millones de pesos (con paridad de aproximadamente 23:1). En la perspectiva de su demanda real, la formación del Comité Coordinador de Instituciones Nacionales de Crédito representa, sin lugar a dudas, un paso adelante en el proceso de brindar "racionalidad" a los fondos gubernamentales crediticios —estimados en 150 000 millones de pesos, dirigidos a la producción agrícola y ganadera, de exportación y "productivas" en general. El problema de fondo es que, aun así, el monto total de los fondos crediticios que maneja sigue siendo insuficiente, en términos de las necesidades presentes.

Dada su escasez general de recursos, que repercute en un acortamiento del potencial del gobierno como otorgante directo de crédito, una opción que se le presenta es la de dar las facilidades necesarias y las "garantías" suficientes a la banca privada, con objeto de que ésta cubra buena parte de los faltantes oficiales. Hay que recordar que para mediados de junio la captación de moneda nacional y extranjera en el sistema bancario se estimaba en alrededor de 32 340 millones de pesos. Independientemente del monto absoluto de la cifra —respecto a la cual hay diferentes versiones— existen algunos otros puntos importantes a considerar. Con todo y la autorización de las diversas reducciones al encaje legal de la banca, ésta parece no poder responder cabalmente a la demanda crediticia; la demanda no es satisfecha, aun bajo el supuesto de que los créditos recibidos son efectivamente dirigidos por los empresarios para expandir sus empresas ya existentes y/o para instalar nuevas fuentes de trabajo. Ello, con todo y que se cumplan los pronósticos de que, si la captación bancaria llega en el segundo semestre de 1977 a 26 000 millones de pesos, el monto total disponible para créditos podría ascender a 15 000 millones de pesos.

El aparato gubernamental se encuentra en un verdadero círculo vicioso, cuando se considera simultáneamente el crédito que puede otorgar o estimular y sus propias posibilidades de obtención de recursos. En su afán por lograr "estimular" casi *ad infinitum* a las fracciones financieras de la burguesía, el Banco de México ha dispuesto que se ponga en operación un mecanismo que hará posible que la banca privada preste en pesos lo equivalente en dólares, para que los capitalistas cubran riesgos de cambio en la paridad monetaria; el problema es que las posibles pérdidas serán absorbidas; así, por el Banco de México. A ésta se han agregado otras medidas tomadas por el gobierno federal para incrementar los recursos de la banca

privada, para que ésta financie actividades productivas. A mediados de agosto el gobierno federal agregó 7 000 millones de pesos más a los 2 000 millones que hasta entonces tenía para el efecto la banca, bajando el encaje legal a aproximadamente 45 por ciento del total de recursos que se captan en la banca privada; ello ha repercutido a grado tal en la cantidad de recursos monetarios de que dispone el gobierno, que incluso los propios banqueros han señalado la necesidad de que este proceso cese.

Para la reactivación de las inversiones públicas (considerada por algunos grupos de la propia burocracia, ya para fines de julio, como necesaria) se requieren mayores fondos a disponibilidad de éstos, que emanen bien sea de créditos, bien de recaudaciones fiscales y similares, o bien de la actividad de las empresas del propio gobierno. Las empresas del Estado —dado su papel de necesaria subvención— difícilmente dejarán de ser productores de pérdidas y no de ingresos, en tanto que la reticencia del capital hace difícil incrementos cuantitativos significativos en la captación fiscal.

Un aspecto que tiende generalmente a sobrevalorarse es el del petróleo. Según cálculos del Banco de México, las ventas de PEMEX de petróleo al extranjero generará, durante 1977, divisas por 900 millones de dólares. Diversos intelectuales han llamado reiteradamente a la opinión pública en el sentido de que es falso que el petróleo sea la panacea para sacar al país del “bache económico”. Ello tiende a desmentir las versiones propagadas en algunos medios empresariales en el sentido de que el inicio de la explotación masiva de los mantos petroleros del país hará que México se convierta de importador en exportador de capitales. Por las dificultades que ofrece para su aprovechamiento inmediato, en el marco de la salida a la crisis durante este año, poca importancia tiene el hecho de que llegaremos al siglo XXI con un máximo del 40 por ciento de las posibilidades totales de desarrollo en materia de petróleo. De igual manera se debe considerar el hecho de que el gasoducto a Reynosa —del cual se ha dicho que se pagará totalmente en 200 días— no empezará a generar divisas sino hasta su terminación, cosa que de ninguna manera ocurrirá este año.

Si el gobierno tiene un verdadero apremio de recursos financieros, que no ha podido satisfacer con mayores cargas impositivas al capital, en un contexto en que incluso ha tenido que ceder una parte del monto que potencialmente podría obtener, canalizándolo a la banca oficial y privada, y estando imposibilitado para obtenerlos de sus propias empresas, ¿qué otros recursos le quedan?

En principio, una fuerte fuente de divisas que estimularía la actividad económica interna, desprendida como consecuencia directa de la progresiva devaluación del peso, sería la representada por el turismo. Sin embargo, ante el problema de la inflación interna, cabría preguntarse hasta dónde realmente llegará lo “infinito” de esta posibilidad. Hay que recalcar que se afirma que la afluencia de turistas norteamericanos y canadienses ha alcanzado su mayor punto desde 1974; en agosto se esperaba que el volumen de turistas esperados durante 1977 creciera en 5 por ciento. Pero, debido a la

devaluación, el aumento en dólares que se predecía ingresarían por ese concepto, sólo sería de alrededor del 3 por ciento. Por esta razón las posibilidades reales del turismo, como generador de divisas que permitieran cierto "descanso" del gobierno como inyector de energía a la economía, son mucho menos de las que normalmente se la han atribuido. Por tanto, ésta no constituye un "filón" verdaderamente seguro de sustitución de un elevado gasto público que pudiera permitir acortar la relativa penuria gubernamental.

Por otra parte, las potencialidades de la exportación como fuente de impuestos destinados a mitigar el déficit presupuestario se ven amenazadas por los grupos del gran capital vinculados a ella. Los exportadores sostienen que la devolución de los CEDIS deberá aumentarse hasta el 11 por ciento de devolución de impuestos, para que represente un verdadero estímulo a la exportación. Ello disminuye considerablemente las posibilidades reales a este respecto.

En este poco halagador panorama, todo parece indicar que el aparato burocrático tendrá que recurrir a explotar en toda su potencialidad el filón del crédito externo. Se tenderá a llegar, en este sentido, al verdadero límite máximo del endeudamiento externo. No hay que olvidar que, ya en la actualidad, el endeudamiento externo no es despreciable. Según un estudio del Banco Mundial, la deuda externa pendiente de pago en América Latina llegó a 65 mil millones de dólares; el 85 por ciento del total corresponde a 7 países. De ellos México ocupa el segundo lugar, con un 24 por ciento del total.

Sin embargo la posibilidad de conseguir altas dosis de financiamiento internacional se ve obstaculizada significativamente por el hecho de que la crisis mundial ha obligado a los países industrializados a bajar la parte de su producto nacional bruto que corresponde a "ayuda" a los países del Tercer Mundo, de 0.36 por ciento en 1975 a 0.33 por ciento en 1976, no pudiendo llegar en este último año a la meta preestablecida de 0.7%. Por otro lado, la caída del dólar ocurrida en julio de 1977, aunque robustece temporalmente la economía norteamericana, es la precursora de una muy fuerte recesión económica mundial, por lo que para 1978 es de esperarse una contracción aún mayor del volumen de recursos internacionales destinable a crédito a países "en vías de desarrollo". Además, en el marco de la inflación mundial, el abatimiento del financiamiento otorgado por las principales instituciones financieras internacionales es bastante real en términos absolutos. Por ejemplo, del 1 de julio de 1976 al 30 de junio de 1977 el Banco Mundial otorgó globalmente un financiamiento realmente menor que en el ejercicio anterior, aun cuando aumentó en términos absolutos.

De cualquier manera, la deuda externa pública ascendía, para el 30 de junio, a 20 948 millones de dólares; en marzo, la deuda privada externa ascendía aproximadamente a 8 mil millones de dólares. Como 5 000 millones de dólares del total de la deuda externa pública se vencen este año —y como su monto interno real, en pesos mexicanos, había crecido sustancial-

mente como consecuencia de la devaluación—, a principios de julio se manifestó que, sólo como último recurso, se intentaría renegociar este monto.

En el pasado informe presidencial se anunció que el aumento neto del endeudamiento externo en 1977 sería bastante menor de la mitad del obtenido en 1976. Pero el monto del financiamiento del exterior no es el problema principal del aparato burocrático; éste consiste más bien en las condiciones bajo las cuales se obtiene. El sistema financiero parece estar induciendo a las diversas dependencias gubernamentales a obtener financiamiento en condiciones nada ventajosas. Y es precisamente, en comparación con lo desventajoso en extremo de la generalidad de los créditos externos, por lo que el muy reciente crédito de 1 200 millones de dólares, obtenido por el gobierno federal de múltiples bancos privados internacionales, es exaltado por los funcionarios gubernamentales y expuesto como modelo. Las ventajas así difundidas son:

- a) Se trata de una sola operación;
- b) Permite obtener plazos que para este tipo de créditos y en los mercados internacionales son excelentes: 6 años con tres de gracia;
- c) Se obtienen también buenas condiciones en lo que se refiere a intereses;
- d) Permite introducir, aunque en proporción pequeña todavía, los requerimientos de PEMEX para los nuevos proyectos de perforación y las nuevas obras que comprende el programa, y
- e) Se garantiza el crédito con proyectos.

El Banco Mundial, por ejemplo, presta al gobierno mexicano créditos “duros” a corto plazo, en el término de gracia, y a altas tasas de interés que se modifican cada tres meses, según el movimiento del mercado internacional de capitales. Si éste es desfavorable, como lo ha sido recientemente, el gobierno tiene que pagar servicios e intereses anuales muchos más altos que hace dos años, lo que viene a ser otro factor más en el conjunto de limitantes a sus inversiones productivas. Es justamente del Banco Mundial de donde el gobierno mexicano ha obtenido, de julio de 1976 a junio de 1977, 257 millones de dólares, con lo cual la deuda total respecto al Banco es de 2 792 millones de dólares; de esta cantidad, 1 025 millones han sido destinados a sufragar proyectos de desarrollo agrícola. En total, se han aprobado 49 préstamos del BM; 15 de los proyectos aprobados se dirigen a la llamada área de desarrollo rural.

Hecha esta aclaración en torno a las condiciones cada vez menos favorables de obtención de financiamiento externo, para agosto el gobierno y sus empresas habían recibido empréstitos por 27 293 millones de pesos, provenientes de 80 bancos y 16 países: PEMEX, 350 millones de dólares; BANOBRAS, 150 millones de dólares; NAFINSA, 425 millones de dólares; FINASA, 125 millones de francos suizos. Además, para ese mes, el Libra Bank Limited de Londres ya había promovido otros dos préstamos por 150 millones de dólares a corto plazo y 60 millones de dólares a mediano plazo.

Pero en este proceso de agudización de la tendencia al endeudamiento externo hay una seria cortapisa. El margen de movimiento del gobierno federal, en lo que respecta a la obtención de recursos provenientes del exterior, está severamente reducido por el hecho de que los proyectos de crédito se van otorgando, con el apoyo imprescindible del FMI, en la medida en que los vaya presentando a este organismo el aparato burocrático del Estado mexicano. Debido a las condiciones del convenio gobierno mexicano-FMI, aun cuando existan inversionistas extranjeros interesados, el endeudamiento externo no podrá ser mayor de 3 000 millones de dólares, independientemente de los que pueda otorgarle el propio fondo. A pesar de que en junio pasado economistas del FMI revisaron —junto con técnicos del gobierno del país— las “cartas de intención” suscritas por el aparato burocrático, el referido acuerdo ha sido defendido —ante diversas críticas— por el presidente de la República. Este ha afirmado que se hubiera hecho mucho más daño al país si se hubiera seguido la opción de salirse del FMI; es considerado por López Portillo como un forzoso “Mal Menor” en las actuales circunstancias del proceso de salida a la crisis. En el tratamiento presidencial del problema en cuestión, el gobierno aparece como una entidad que ha acatado las reglas para la obtención de crédito; reglas impuestas por el FMI a todo el que acude a él, de igual manera que lo que sucede con las que existen cuando un particular solicita cualquier tipo de préstamo. El propio Director del FMI ha dicho recientemente al respecto que el convenio firmado entre el gobierno mexicano y el Fondo ha marchado tan bien, que el primero no había utilizado (hasta el 25 de diciembre) más de 116 millones de los 232 millones de dólares autorizados para ser usados por el segundo durante 1977, conforme al plan trienal pactado.

Se sabe que el FMI considera la existencia de una capacidad total adicional de giro por 1 680 millones de dólares en caso de que el gobierno encontrara de nuevo “fuertes dificultades”. Sin embargo el relativamente limitado uso que la burocracia central ha dado en la realidad a los fondos internacionales obtenidos, hace pensar que no es remoto el cumplimiento de la predicción del presidente de la CONCAMIN, en el sentido de que posiblemente el FMI aumente aún más la cantidad de endeudamiento permitido al gobierno.

Como para 1977 está fallando la obtención —en los niveles requeridos— de fuentes externas de financiamiento para el gobierno, éste parece estar encaminado a estimular simultáneamente, como nunca antes, la inversión extranjera directa. Alejándose bastante de lo que algunos economistas han señalado como la posibilidad de negociar desde una posición de fuerza, por la necesidad norteamericana del petróleo del país, el gobierno mexicano ha propuesto al de Estados Unidos la verdadera institucionalización de la dependencia mexicana. Los Departamentos de Estado y de Comercio del gobierno norteamericano y el Consorcio Mexicoamericano de Comercio e Inversión auspiciaron a mediados de septiembre una reunión. En ella, el representante del aparato burocrático mexicano propuso formalmente la ra-

cionalización de la “interdependencia” de la economía de México y Estados Unidos; el Fondo, en realidad, señala que debe haber una indisoluble y más orgánica vinculación entre ambas economías:

*Si hemos de aceptar la premisa de la interdependencia entre México y Estados Unidos, deberíamos comenzar formulando una política más coherente, más orgánica, para resolver radicalmente los problemas que derivan de nuestra convivencia y, muy especialmente, de nuestro intercambio comercial... Es inexacta, cuando no torpe, la visión de quien quiere contemplar desde Estados Unidos los problemas mexicanos como ajenos a los norteamericanos... lo que más conviene a uno es la prosperidad del otro... (Excelsior, IX-22-77).*

Ya se han obtenido los primeros “logros” de esta política exterior del gobierno mexicano. Se construirá el gasoducto Cárdenas-Reynosa (fundamentalmente, con préstamos norteamericanos), que costará 1 000 millones de dólares, que permitirá exportar 2 000 millones de pies cúbicos diarios y que, al precio actual de 3 dólares el millar, se pagará en 200 días. Como contrapartida, la inversión extranjera directa ha crecido en forma espectacular: en el primer trimestre del año la inversión extranjera directa fue de 3.6 millones de dólares; para el segundo trimestre, ésta fue ya de 128 millones de dólares.

De manera que el gobierno del Estado mexicano tiene serias dificultades para contar con los volúmenes necesarios de los fondos requeridos para cumplir con el papel que se ha autoasignado en el proceso de salida a la actual crisis. El presupuesto para 1977 es muy inferior a las necesidades reales; sólo hasta 1978 se tendrían algunas perspectivas de su mejoramiento relativo. Pero su monto es inferior, porque la generalidad de las diversas medidas orientadas a su crecimiento han sido relativamente infructuosas: no ha podido obtener mayores ingresos provenientes de la reformulación —con mayores gravámenes al capital— de la política fiscal; la banca privada no cumple con la adecuada dinamicidad al crédito oficial, con lo que éste tiene que seguir representando el papel de principal prestamista; las empresas públicas tienen que ser subvencionadas, con lo que continuarán arrojando “números rojos”; el turismo ha demostrado no ser un generador lo suficientemente poderoso de divisas —que estimulen en los niveles requeridos a la inversión privada— como para reemplazar parcialmente a la dinamicidad de la inversión pública; los impuestos a la exportación no han resultado lo cuantiosos que se esperaban, entre otras cosas porque las propias exportaciones no han sufrido los incrementos espectaculares que se esperaban se desprenderían de la flotación; las divisas provenientes de la venta de petróleo y sus derivados no cristalizarán durante el presente año. A pesar de las condiciones adversas del mercado internacional de capitales, la única medida que parece le está dando resultados —y ello a pesar del “candado” impuesto al respecto por el FMI— al gobierno del Estado mexicano para

allegarse altas cantidades de fondos, estriba en el manejo del financiamiento internacional y en la efectividad para extraer inversiones directas externas.

Por una parte, en la medida en que sea capaz de seguir obteniendo mayores volúmenes de préstamos exteriores, contará con mayores fondos para cumplir con su papel de asignar las cantidades necesarias de recursos financieros, humanos y tecnológicos requeridos para realizar el proceso de salida a la crisis que ha sido delimitado por el Estado. Por otro lado, al paso que sea capaz de estimular la inversión extranjera directa en el país, se verá aliviado en su función de estimular directamente —a través de la inversión pública— la formación de empleos. Parece que está siendo exitoso en ambas medidas; el problema es que el precio que tiene que pagar por ello es la institucionalización, estableciendo bases orgánicas explícitas, de la total dependencia de la economía del país respecto al imperialismo norteamericano.

Pero la cantidad de fondos a la efectiva disposición del aparato burocrático es sólo uno de los aspectos que hay que considerar. El otro gran cuestionamiento estriba en si el gobierno efectivamente destinará los recursos que obtenga, de acuerdo a los lineamientos preestablecidos por su propia facción hegemónica. En este sentido, el dilema para el Estado es que el aparato burocrático no cuenta con los mecanismos operativos necesarios que aseguren sin lugar a dudas que el presupuesto gubernamental se destine efectivamente para lo que formalmente se asigne. Una manera de lograrlo sería a través del control ejercido por el poder legislativo. Sin embargo todo indica que los mecanismos con que éste cuenta para vigilar el ejercicio del presupuesto público no son eficaces. Además el "contratismo" es un acontecimiento económico —con determinaciones y efectos políticos— que merma considerablemente los escasos recursos disponibles por el gobierno. Íntimamente ligada con este último aspecto, aunque con una amplitud mucho mayor, se encuentra la presencia de la corrupción. Entre los cientos de miles de ejemplos que se podrían dar al respecto, resalta el manejo de fondos y otorgamiento de créditos para pago de impuesto, brindados por los jefes de las oficinas federales de hacienda a los causantes bajo su jurisdicción; un caso límite ha sido el caso de la detención de un exsecretario de la SRA, acusado de apoderarse, junto con otros dos exfuncionarios de la misma dependencia, de 10 millones de pesos, entregados por pequeños propietarios coahuilenses, luego de extorsión, en calidad del 50 por ciento del monto total entregado por la federación por concepto de avalúo sobre la expropiación de sus tierras por fines de reparto agrario. Pese a los continuos llamamientos ético-morales, no obstante que se formen comisiones y oficinas de control, el hecho es que el crédito —en su carácter de recurso sumamente escaso— será sumamente difícil de separar de la característica de corrupción que hasta ahora ha estado íntimamente vinculada a su otorgamiento. Las causas de fondo de la corrupción, el monopolio, no son realmente atacadas. Por tanto, la corrupción difícilmente va a ser eliminada.

*Escollos burocráticos: el feudalismo  
administrativo contra la reforma administrativa*

Durante buena parte de su campaña presidencial y en su discurso de toma de posesión, López Portillo manejó el argumento consistente en que sería necesario someter al aparato burocrático a un proceso que permitiera alcanzar su máxima organización interna; que permitiera sentar bases sólidas para proceder a realizar su labor política y económica en el ámbito externo a sí mismo. Puesto en el lenguaje de la ideología oficial, se planteaba como indispensable el dejar transcurrir un periodo durante el cual sería necesario que el gobierno se "organizara para organizar". Siguiendo aquí un tanto el lenguaje del régimen pasado, a este proceso y a este periodo se les denominó "reforma administrativa".

Para el titular del Ejecutivo Federal no existe una única vía que posibilite —por sí misma— el salir exitosamente de la actual crisis. La acción gubernamental para contrarrestar la inflación-recesión, y a todo lo que ello implica, no puede ser simple; tiene que abarcar varios frentes. José López Portillo ha sido más que claro al respecto: "La reforma política, la reforma fiscal, la reforma administrativa y la Alianza para la Producción, son la respuesta completa a la crisis por la que atravesamos." Aquí el planteamiento implícito es, más o menos, el siguiente: la reforma política se requiere para que se cumplan los programas estatales en cuanto a la Alianza para la Producción. Por otro lado, se requiere que el gobierno maneje mayores fondos; de ahí que sea necesario efectuar una reforma fiscal que facilite el obtener mayores volúmenes de ellos. Pero para que estas tres se lleven a cabo, es imperioso que efectúe la reforma administrativa. Esto es lo que ha llevado a afirmar, en más de una ocasión, que el país no es subdesarrollado, sino "subadministrado".

La reforma administrativa, entendida en los términos anteriores, ha logrado ciertos avances. El 13 de marzo el presidente de la República anunciaba la terminación de la primera etapa de su programa al respecto. Ello significó que, durante los primeros cuatro meses del nuevo sexenio, buena parte de los aproximadamente 800 000 empleados del gobierno federal y 120 000 empleados de empresas paraestatales fueron horizontalmente reubicados. El inicio de la segunda fase de la reforma administrativa, conforme a la cual 898 entidades paraestatales se integrarían en 12 sectores, fue anunciada por López Portillo a fines de julio. Finalmente, en su primer informe presidencial, López Portillo daba a conocer el fin de esta segunda etapa del aparato gubernamental, estableciendo que en la siguiente se intentaría lograr la integración intersectorial. El objetivo de esta tercera etapa sería el de articular en un plan total los proyectos que —para fines de análisis— los técnicos gubernamentales habían venido clasificando por áreas, pero que en la realidad se encuentran interrelacionados.

Conforme a la visión oficial, al término de esta última etapa se habría dado así cabal cumplimiento —a primera vista— a los propósitos gubernamentales.

mentales con respecto a su organización interna. El inicial reacomodo horizontal, seguido de la "sectorización" de la actividad gubernamental y culminando con la integración intersectorial de los proyectos en un solo plan global, indicarían que el gobierno ha alcanzado su máximo nivel de capacidad de organización de las fuerzas políticas, actores económicos y elementos ideológicos de la sociedad mexicana. Se había llegado al punto que, como meta, ya señalaba el presidente de la República en agosto:

*de una parte (se podría) reunir, unificar las decisiones normativas, y de otra parte, descentralizar, acercar la decisión (gubernamental) a los puntos de ejecución en todo el territorio nacional (conforme) a un esfuerzo (que) no es contradictorio, sino complementario.*

¿Pero ello es así en la realidad? ¿Ya se ha llegado a este punto?

En lo expuesto se han visto algunos de los hechos que, bien en la forma de presiones políticas o bien en la forma de obstáculos económicos —ubicados tanto al interior como al exterior del aparato burocrático—, dificultan la efectiva conducción gubernamental del proceso de salida a la crisis. En última instancia, estos hechos adoptan la forma de escollos a los planes que la fracción hegemónica de la burocracia central tiene en cuanto a la reforma política, a la alianza para la producción y a la reforma fiscal. Tal y como sucede en estos tres casos, se considera aquí que existen los elementos suficientes como para suponer que también la reforma administrativa tiene serios obstáculos para realizarse y que, por tanto, no podrá neutralizar en su totalidad a las presiones que dificultan la adecuada ejecución por parte del aparato burocrático, del papel de "único rector nacional" en los actuales momentos.

En primer lugar, los fortísimos cambios que ocurren al interior de la estructura del gobierno tienen que incluir, en la práctica diaria de la ejecución de las actividades directamente vinculadas a ellos, el pasar forzosa-mente por una primera etapa de ajuste. Al menos durante esta primera etapa de ajuste, la reforma administrativa será más un obstáculo que una ayuda para la proclamada organización interna.

Una vez pasada esta primera etapa de ajuste, sobreviene una pléyade de dificultades. Para cumplir con lo que oficialmente se espera de ella, la reforma administrativa debe combatir tanto viejos como nuevos problemas al interior de la burocracia, ancestrales, y generados por el intento mismo de su puesta en marcha. Sea como fuere, todos parecen convergir en lo que el propio López Portillo ha denominado "feudalismo administrativo". Éste corresponde a la acción de camarillas, ubicadas al interior del aparato gubernamental, de diversa magnitud y fuerza, con mayor o menor grado de vinculación con fuerzas externas a la burocracia y que —obedeciendo a intereses ideológicos, políticos, económicos o simplemente de fidelidad personal— obstaculizan (a veces con éxito y a veces no) la fluidez de las decisiones jerárquicas. Desde la perspectiva gubernamental,

en su intento de tener las riendas del proceso de salida a la crisis, éste es sin lugar a dudas el principal problema a que se enfrenta la reforma.

La presencia de este fenómeno se manifiesta de diversas formas. Una de ellas consiste en el extremo ritualismo existente al interior de la burocracia. Considérese, por ejemplo, que en el país los proyectos grandes e importantes tardan hasta cinco años en “madurar” y requieren hasta de 500 o 600 copias para que se emita el número de resoluciones requeridas. Si la reforma administrativa es incapaz (como parece serlo) de incidir sobre esto, a la vez que evita caer en el extremo opuesto de irracional grado de pragmatismo, el tiempo de operacionalización de los programas y proyecto de salida a la crisis, sectoriales e integrales, no se verá significativamente acortado.

Incluso cabría preguntarse si este “tortuguisimo” burocrático no se verá acentuado por la eficiencia de la propia reforma administrativa en algunos niveles e instancias, y la ineficiencia de la misma en otros. Por ejemplo, en la actualidad hay una sobredemanda sobre los mecanismos estatales de arbitraje en la lucha de clases —concretamente, sobre las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Si es muy eficiente —como consecuencia de la reforma administrativa y del recrudecimiento de la misma lucha— el mecanismo de captación de demandas, no es improbable que la adición de volúmenes adicionales conduzcan a un auténtico rebasamiento de la capacidad administrativa de manejo de éstos.

Además el “feudalismo administrativo” dificulta la real coordinación entre las diversas instancias gubernamentales —del mismo o diferente nivel jerárquico. Los técnicos de la reforma administrativa parecen no haber considerado suficientemente esta consecuencia del mencionado fenómeno; por el contrario, han planteado bastante en abstracto las reubicaciones, ajustes, desajustes, tareas comunes y tareas individuales de las diversas dependencias gubernamentales. Esto es particularmente grave para el cumplimiento de las propias metas del gobierno. Ello salta a la vista cuando se considera que sus planes contemplan precisamente la idea de que la mejor forma de combatir la escasez de recursos públicos es racionalizando al máximo posible la acción de la burocracia: se parte de la idea de que, para evitar traslapes de funciones y, por tanto, desperdicios de recursos, se requiere “estrechar” la coordinación. El problema es que los tecnócratas respectivos consideran que ésta vendrá automáticamente. No parecen haber concebido que el feudalismo administrativo es un fuerte valladar al respecto.

Otra de las principales formas en que el papel de obstáculo del feudalismo administrativo se manifiesta, consiste en su papel de propiciante de la corrupción. En principio, la operacionalización de los planes propuestos por el Estado implica, necesariamente, la eliminación de la corrupción. En la realidad, la reforma administrativa no contempla mecanismos realmente eficaces para desterrarla; la razón de ello es sencilla: es imposible que con este sólo mecanismo se logre su eliminación.

El “feudalismo administrativo” se encuentra presente en todas y cada una de las dependencias del gobierno federal, de las empresas paraestatales

y aun al nivel de la burocracia de los municipios y de cada entidad federativa. Cubre —a lo largo y a lo ancho, de arriba a abajo— la totalidad del vasto aparato gubernamental del Estado mexicano.

En síntesis, la reforma administrativa planteada por la fracción hegemónica de la burocracia central del Estado mexicano no tiene reales posibilidades de combatir la acción de las camarillas que se encuentran incrustadas en el propio interior de la maquinaria del gobierno. En general, la acción de estas camarillas agudizan el tortuguismo burocrático, fomentan la corrupción y evitan la coordinación requerida para la implantación de los planes gubernamentales. Su presencia fomenta el centralismo, la desorganización y la rivalidad entre organismos federales. Al dificultar la unidad de lo esencialmente heterogéneo de las dependencias, hace necesaria la constante presencia de la palabra presidencial para dirimir conflictos; por tanto, dificulta el desterrar el traslape de funciones. A la vez que obstaculizan la racional integración de las direcciones gubernamentales existentes en el anterior esquema organizativo, estas camarillas entablan luchas para obtener el control de las nuevas organizaciones creadas por la Reforma. En general, los grupos así incrustados en la propia maquinaria burocrática obstruyen la canalización de recursos gubernamentales en los volúmenes y con la calidad adecuados —en forma de especie, de personal capacitado o de recursos monetarios.

Al representar su presencia todos estos escollos, el feudalismo administrativo de las diversas camarillas burocráticas se convierten automáticamente en obstáculos para que el Estado efectivamente implante los planes que el gobierno ha definido. Por lo tanto, se convierten en un obstáculo más que dificulta la efectiva dirección gubernamental del proceso de salida a la crisis en el presente año de 1977.