

5. AUGE Y CRISIS DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL

A partir de la administración del presidente Luis Echeverría, se abandonó la tesis del discurso desarrollista y se dio paso a la del desarrollo compartido, basado en tres principales líneas de política gubernamental: En cuanto a la primera de ellas, la deslegitimación de la vida política del país, por los conflictos sociales registrados años atrás, particularmente por los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, el 22 de octubre de este año, se publicó la reforma constitucional al art. 10, por la que se disponía que los habitantes tienen derecho a poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa. Cuatro meses después se publicó otra reforma al art. 54 constitucional, por la que se redujo del 2.5% al 1.5% la votación total para tener derecho a los diputados de partido, cuyo número máximo sería de 25. Asimismo se redujo de 25 a 21 años la edad requerida para ser diputado, y de 35 a 30 para ser senador. En 1974, se subrayó la igualdad ante la ley del hombre y la mujer. Con estas medidas se buscaba renovar y ampliar los cauces de participación social en la vida política nacional.

En cuanto a la segunda, la nueva política económica se centraría en los objetivos siguientes:

- Fortalecimiento de las finanzas públicas, reduciendo los recursos derivados del endeudamiento externo e interno.
- Reordenación de las transacciones internacionales.
- Crecimiento económico con redistribución del ingreso.
- Modernización del sector agrícola.
- Racionalización del desarrollo industrial.⁴¹⁹

Sin embargo la estrategia de la nueva política económica no funcionó como se esperaba, por el contrario, rápidamente se tradujo en una continuación del modelo anterior a fin de preservar un proceso de industrialización, basado en la sustitución de importaciones y protección a la industria nacional.

La Secretaría de la Presidencia, con el desempeño fundamental de la recién creada Dirección General de Estudios Administrativos, se encargó de elaborar las BASES PARA EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL 1971-1976. De particular importancia resulta el decreto de 23 de junio de 1971 por el que se crean los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), instaurados en las entidades federativas a fin de inducir la planeación regional e iniciar

⁴¹⁹ Banco Nacional de Comercio Exterior, *La política económica del nuevo gobierno*, p. 15. México, 1971, También Gribomant C. y Rimez M. “La política económica del gobierno de Luis Echeverría”. En *El Trimestre Económico*, vol. XLIV, No. 176, octubre-diciembre, 1977, FCE, México.

los procesos de descentralización económica y administrativa, aun cuando en realidad actuaban como órganos de coordinación de las diversas dependencias federales existentes en los gobiernos estatales. Dicho sea de paso, en el año 1974, se suprimen los territorios federales, de manera que Baja California y Quintana Roo se convierten en nuevas entidades federativas.

Con el fin de fortalecer las finanzas públicas, se acudió en varias ocasiones a la reforma fiscal, pero solo fueron intentos parciales, no cubrieron los objetivos a que se aspiraba, ya que ni favorecieron la redistribución del ingreso y la riqueza, ni permitieron al gobierno contar con recursos propios, lo que ahondó el déficit público.

En esta década el país entró en una fase de endeudamiento conocida como el ‘circulo vicioso del endeudamiento’ en la que se requirió cada vez más de nuevos recursos para amortizar la deuda antigua y pagar sus intereses a fin de no poner en riesgo su capacidad de importar. Así la deuda externa del sector público pasó de 4,262 millones de dólares en 1970 a 19,600 en 1976. “A manera de ejemplo baste señalar que en 1971, de los 724 millones de dólares contratados en empréstitos 455 (el 63%) fueron para amortizar la vieja deuda, 238 millones (el 32.9%) para el pago de intereses y los 31 millones restantes (4.1%) para proyectos de inversión. En 1972, las cifras fueron de 864 millones de empréstitos, de los que 745 (86.2%) se destinaron para el servicio de la deuda y un remanente de 119 millones (13.7%) para inversión.”⁴²⁰

A lo anterior, se le sumó una política de subsidios al sector privado, a través de precios inferiores a los costos, principalmente a bienes industriales y servicios urbanos, en detrimento de los procesos agrícolas. “Los subsidios gubernamentales pasaron así de 4,900 millones de pesos en 1970 a 17,000 de pesos en 1974. Los sectores beneficiados con las transferencias más importantes son los ferrocarriles y la electricidad... así como la CONASUPO. Se trata entonces de sectores de infraestructura que tratan de bajar directamente los costos del capital privado y del principal sector encargado de contener el valor de la fuerza de trabajo”.⁴²¹

Por lo que se refiere a la política social, son de destacar la transformación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria, rediseñando la política en esta materia al apoyar la colectivización del campo y a la pequeña propiedad por el fracaso de la reforma agraria; en complemento a dicha medida se expidió una nueva Ley Federal de la Reforma Agraria para impulsar la organización del ejido y la propiedad comercial; con ello se quiso capacitar al campesino a fin de organizar el establecimiento de agroindustrias.

⁴²⁰ Green, Rosario. *El endeudamiento externo de México*, p. 189, El Colegio de México, México, 1976.

⁴²¹ Gribomant y M. Rimez, *op. cit.*, pp. 792.

La política obrera del régimen se revitalizó en tres aspectos fundamentales: vivienda, salario y consumo, creándose al efecto el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, el Instituto Nacional del Consumidor, el Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores, y la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

La participación estatal en la vida económica se acrecentó con la creación de nuevas empresas, fideicomisos y diversos organismos en las distintas áreas de actividad. En 1971, la Secretaría de Patrimonio Nacional registraba 277 (de las 391 existentes) empresas públicas, para 1976 la cifra ascendía a 845; la participación estatal en la composición del producto interno bruto pasó del 9 al 20% en el mismo periodo. En el año 1975, las 400 empresas más grandes generaron el 11.5% del producto interno bruto, aportaron al gobierno federal 12.5% de su recaudación fiscal y produjeron 32.6% de las exportaciones nacionales.⁴²²

En algunos casos constituían monopolios absolutos o bien tenían el control total de la oferta en algunas ramas como petróleo y gas, casi el total en energía eléctrica para el servicio público, la mitad en acero, en azúcar, y también se debe anotar su relativa insignificancia en algunas otras, por lo que el sector privado acusó al Estado de agredir sus espacios naturales. La mayor intervención del gobierno en la economía y, especialmente la creciente politización de la economía, condujo al sector privado a organizarse políticamente, por lo que en 1975 creó el Consejo Coordinador Empresarial, como una entidad que pretendía coordinar la acción del sector privado en su conjunto.

El gobierno federal continuó con la tendencia centralizadora y en 1975, se incorporan los minerales radiactivos a la propiedad nacional; se facultó al Congreso para legislar sobre energía nuclear; así como en las siguientes ramas: automotriz, productos químicos, farmacéuticos, celulosa, papel y otros. Se atribuyó a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear, cuyo uso solo deberá tener fines pacíficos. En 1976, se dispuso que se debía *regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales, evitando su destrucción; lograr el desarrollo equilibrado del país y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana. Ordenar los asentamientos humanos, hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas, y de planear y regular la fundación y crecimiento de los centros de población. Se incorpora, a la propiedad nacional, la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas situada fuera del mar territorial (arts. 27, 73, 107, 115).*

⁴²² Véase Carrillo Castro, Alejandro. “La empresa pública y la forma administrativa” en *Empresas Públicas*, Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1978.

5.1 La reforma política y administrativa

El ascenso a la Presidencia de la República de José López Portillo, en diciembre de 1976, vino a significar antes que nada, la crisis de la vida política nacional, un solo candidato a las elecciones. Su programa de gobierno planteó la reforma a tres planos de la vida nacional: político, económico, y administrativo.

Concebida por Jesús Reyes Heróles, la reforma política estaba orientada a encauzar el proceso democrático del país, abriendo alternativas reales a la participación política de las diversas corrientes de opinión nacional que se manifestaban en el país, con ello se abría una nueva etapa en la contienda ideológica. La reforma política se caracterizó fundamentalmente por promover una amplia reforma constitucional mediante las adiciones hechas en 1977 al artículo 41, después de larga trayectoria se reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público, a fin de promover la participación social en la vida democrática, para lo cual fue necesario precisar su naturaleza, prerrogativas, financiamiento y funciones, se les reconoció el derecho a los medios de comunicación social.

En el Poder Legislativo, con la reforma a los arts. 52, 53, 54 y 60, se sustituyó el criterio de elegir diputados sobre la base de población, creando en su lugar un régimen mixto, es decir una Cámara de Diputados con 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional (en 1986 estos últimos aumentarían a 200), electos mediante el sistema de listas regionales. Asimismo, se reconoció la procedencia de recursos de reclamación ante la Suprema Corte. En paralelo a ello se reconoció el derecho de los ciudadanos a la información. Con esto último se buscaba fortalecer el Poder Legislativo mediante la participación en su seno de los partidos políticos. El resultado de la reforma electoral fue que, para la siguiente contienda presidencial se registraran 9 candidaturas, avaladas por igual número de partidos políticos.

Por lo que hace al plano económico se diseñó una estrategia diferenciada en tres etapas bianuales consecutivas: la primera de ellas, sería de arranque orientada básicamente a la superación de la crisis; la siguiente, sería de consolidación, estableciendo las bases para un crecimiento sostenido; el bienio 1980-82, sería de crecimiento acelerado, consolidador del proceso de desarrollo.

Para su instrumentación se diseñó la Alianza para la Producción, cuyo propósito era ampliar y diversificar la estructura productiva del país y recuperar el dinamismo de la economía. En opinión de algunos autores era un llamado a la unidad que quería la coincidencia de todos los sectores productivos en la tarea por alcanzar una más justa distribución del ingreso nacional, crear más empleos y, para cerrar el círculo, incrementar la productividad como factor de desarrollo y bienestar.

El Plan de Inversiones había otorgado prioridad a los aspectos agropecuarios, seguido de los energéticos, sin embargo el descubrimiento de nuevas y extensas reservas petroleras reorientó los objetivos de la alianza para la producción y del gasto público al impulsar por sobre todo las inversiones en dicho sector. Así en 1978 las inversiones petroleras significaron el 48.4% del gasto público total y para 1980 subió al 56.7%.⁴²³

PEMEX se fue consolidando como la empresa nacional para el petróleo, en cuanto a la evolución de la infraestructura petrolera, a las instalaciones de Azcapotzalco se sumaron el oleoducto Poza Rica-Azcapotzalco (1946) y la refinería de Salamanca (1950), poco después se construyó el oleoducto Poza Rica-Salamanca. La industria del gas natural en México se inició con el descubrimiento de los campos de la cuenca de Burgos en la frontera noroeste en 1947; en 1950 se construyó el primer gasoducto de Poza Rica al D.F. y luego otro de Reynosa a Monterrey, Saltillo y Torreón. En 1965, se creó el Instituto Mexicano del Petróleo. Las exploraciones iniciadas desde 1967, posibilitaron explotar los descubrimientos en Tabasco y Chiapas, donde se ubican los yacimientos de Sitio Grande, Cactus, Níspero, Samaria, Cunduacán e Iride.

En el sexenio 1976-82, el Ejecutivo Federal elevó en más de 50 mil millones el saldo de la deuda pública externa, pasando de 19,600 millones en 1976 a 60,000 millones en 1982, siendo el bienio 1980-81 el punto más crítico del crecimiento ya que pasó de 33,813 millones de dólares a 52,961 millones, esto es más de 19 mil millones en este lapso y que prácticamente era equivalente al saldo total acumulado hasta 1976. Lo mismo sucedió con la deuda del sector privado que pasó de 6,290 a 19,100 millones de dólares. Para 1982, el saldo de la deuda era de 35% del PIB, mientras en 1946 fue del 1%.⁴²⁴

Los recursos externos generaron una mayor dependencia y subordinación a las sugerencias y condiciones impuestas por los organismos internacionales ante nuestro dilema de crecimiento o recesión; el haber decidido por el primer extremo solo retrasó la llegada de lo segundo pero ante circunstancias nacionales e internacionales totalmente diferentes.

En cuanto al Programa de Reforma Administrativa del presidente José López Portillo, en primer lugar destaca las modificaciones al marco jurídico, empezando por expedir la LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, (DOF, 29-XII-1976), señalando que el gobierno debe organizarse si pretende organizar el esfuerzo nacional. Con ella se sustituye el anterior concepto de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, dividiendo al aparato administrativo en dos áreas, o sectores, el central, compuesto por las dependencias, es decir las Secretarías de Estado, y el paraestatal, compuesto por las

⁴²³ Véase Sexto Informe de Gobierno. *Anexo Histórico*, p. 93, Presidencia de la República, México, 1982.

⁴²⁴ Deuda externa. *Cuadernos de Renovación Nacional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1978.

entidades, o sea los organismos descentralizados, fideicomisos, empresas con participación estatal, instituciones nacionales de crédito.

La innovación era la creación de la SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, con la que se busca concretar la elaboración de planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento y evaluar los resultados de su gestión, restando con ello atribuciones a la SHCP. Su creación se justificó en los siguientes términos asentados en la exposición de motivos de la Ley: La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable. Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento –tanto por lo que toca a la inversión como el gasto corriente– y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión.

A la SECRETARÍA DE PATRIMONIO se le incorpora lo relativo al Fomento Industrial, facultándola entre otras cosas para el manejo y administración de los energéticos.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 1976:

- » SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
- » SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.
- » SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
- » SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.
- » SECRETARÍA DE MARINA.
- » SECRETARÍA DE COMERCIO.
- » SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS.
- » SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
- » SECRETARÍA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PÚBLICAS.
- » SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.
- » SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
- » SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
- » SECRETARÍA DEL PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

- » SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.
- » SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.
- » SECRETARÍA DE TURISMO.
- » DEPARTAMENTO DE PESCA.
- » DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

En materia de coordinación fiscal, en 1978 se publica la Ley de Coordinación Fiscal (DOF, 27-XII-1978), de manera que la SHCP procedió a la celebración de convenios de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal entre los gobiernos federal, estatal y municipal, así como convenios de colaboración administrativa en materia fiscal con las entidades federativas, a efecto de establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones y fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales (art. 1º).

Los distintos gobiernos participarían mediante la distribución de los siguientes fondos: El Fondo General de Participaciones constituido por el 13% de los ingresos totales anuales de impuestos; el Fondo Financiero Complementario de Participaciones constituido con el 37% de los ingresos obtenidos por concepto de impuestos. La propia ley en su art. 3º establecía las reglas para determinar la distribución a cada entidad.

En complemento a lo anterior se crearon la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

En 1980 se sustituyó la Ley de ingresos mercantiles por la del valor agregado, estableciendo una tasa inicial del 10%.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal estaba experimentando varios cambios sustanciales e importantes. “En 1973, al establecerse una tasa general del 4% al ISIM, se generalizó la coordinación en todo el país, pues a los estados renuentes les resultaba política y económicamente costoso adicionar a ello sus propios impuestos, ya que devendría en desaliento a las actividades mercantiles en sus entidades y su posible migración a estados que habían aceptado la coordinación. En 1980, con la sustitución del ISIM por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se inició un nuevo sistema tributario. Hasta ese momento, en principio se mantenía la facultad recaudatoria de las entidades. A cambio de no ejercerlas, la federación concedió a los estados el 30% del IVA recaudado. El compromiso de los estados fue el de limitar su capacidad recaudatoria y, a cambio, la federación se comprometía a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio del resarcimiento, es decir, el compromiso de compensar a la entidad que recibiera una participación menor que los ingresos que hubiera obtenido en el es-

quema impositivo previo. Pronto, sin embargo, se empezó a detectar una disminución de los ingresos en estados y municipios.”⁴²⁵

Durante 1979 se revisó y ajustó la estructura financiera de los programas estatales de inversión para inducir las técnicas de programación-presupuestación, realizar estudios de preinversión y elaborar planes estatales de desarrollo. Finalmente mediante decreto del 13 de febrero de 1981 se sustituyeron los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES), presentes en las 31 entidades federativas del país, por los Comités Estatales de Planeación (COPLADES) adscritos a los gobiernos de los estados con el fin de inducir las actividades de planeación a nivel local. Al mismo tiempo se incorporó el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) al esquema del CUC a fin de promover el desarrollo de comunidades rurales marginadas.

5.2 El territorio insular

Hecho realmente relevante fue el inventario del territorio insular del país, “a 160 años de haber iniciado México su vida independiente y 64 de su Constitución vigente el territorio insular mexicano representaba un campo inexplorado, se desconocía el número nombre y localización de las islas, cayos y arrecifes, nadie tenía idea exacta de su régimen jurídico y su abandono era total. A principios de 1980, la Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación se dio a la tarea de elaborar un inventario del territorio insular... se hicieron los estudios jurídicos indispensables para determinar el régimen al que estaba sometido el territorio insular...”⁴²⁶

En cuanto a la jurisdicción sobre las islas, el diagnóstico partió de lo dispuesto en el art. 48 constitucional (*Las islas, cayos arrecifes que pertenezcan al territorio nacional dependerán del gobierno federal excepto aquellas sobre las que hayan ejercido jurisdicción los estados*), identificó que las constituciones estatales, generalmente no mencionan islas ni las integran a su territorio estatal, excepto Baja California Sur, Sonora, Nayarit, Campeche, Quintana Roo. De esta manera se pudo reconocer y precisar que existían 239 islas, 23 cayos y 20 arrecifes.

- Islas frente a Baja California: 52
- Islas frente a Baja California Sur: 40
- Islas frente a Sonora: 20
- Islas frente a Sinaloa: 35
- Islas frente a Nayarit: 7

⁴²⁵ *El federalismo fiscal en México*, p. 31. Instituto de Investigaciones Legislativas, Senado de la República, México 2001. Sobarzo Fimbres, Horacio. *Federalismo fiscal en México*, El Colegio de México, 2005.

⁴²⁶ Dantón Rodríguez, Luis. *Régimen jurídico e inventario de las Islas, Cayos y Arrecifes del territorio nacional 1981*. Secretaría de Gobernación, México, 1981.

• Islas frente a Jalisco:	14
• Islas frente a Guerrero:	4
• Islas frente a Oaxaca:	3
• Islas frente a Quintana Roo:	9
• Islas frente a Campeche:	4
• Islas frente a Tabasco:	2
• Islas frente a Veracruz:	13
• Islas frente a Tamaulipas:	11