



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

*Escuela Nacional de Estudios Profesionales*

**A C A T L A N**

**La Planeación Económica en México como Instrumento  
de la Política de Desarrollo Económico y Social.**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN ECONOMIA**

**P R E S E N T A**

GUILLERMO HERNANDEZ-MEJIA Y TORT

**A C A T L A N**

**1984**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

## PRIMERA PARTE

PAG.

### I. INTRODUCCION

1

I.1. Antecedentes

I.2. Objetivos

5

### II. LA POLITICA ECONOMICA MEXICANA

7

II.1. Conceptualización

II.2. Fundamentos de Política Económica del Porfiriato. 9

II.3. Características de Política Económica (1910-1969) 15

### III. LA PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO

24

III.1. Plan Sexenal Primario

27

III.1.1. Metodología de Elaboración

III.1.2. Objetivos, instrumentación y metas. 30

a) Sector Agropecuario 31

b) Sector Industrial 35

c) Desarrollo Social 40

## SEGUNDA PARTE

### IV. EL DESARROLLO ECONOMICO DE 1955 A 1976.

49

IV.1.	Un período de desarrollo estabilizador	
	a) Sector Industrial	50
	b) Sector Agrícola	53
	c) Sector Público	56
IV.2.	La coyuntura de los setentas	61
	a) Sector Industrial	62
	b) Sector Agrícola	64
	c) Sector Público	67
	d) Precios	72
TERCERA PARTE		
V.	LA POLITICA EN LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	77
VI.	EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION	87
VI.1.	Metodología de elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982.	90
VI.2.	Objetivos, instrumentos y metas alcanzadas	93
	a) Sector Agrícola	94
	b) Sector Industrial	100
	c) Desarrollo Social	121
VII.	CONCLUSIONES	138
	BIBLIOGRAFIA	148
	GRAFICAS Y CUADROS ESTADISTICOS	154

**PRIMERA PARTE**

## I. INTRODUCCION

### I.1. Antecedentes.

Cuando se vislumbran en una perspectiva amplia las desigualdades económicas existentes en el ámbito internacional a nivel de naciones, se comprueba fácilmente que éstas se ajustan a un patrón definido: naciones dominantes y dominadas, aquellas que con un 25 por ciento de la población mundial absorben 75 por ciento del ingreso disponible.

La gravedad de este fenómeno es resultado de la evolución económica tenida en nuestra época. Las economías industrializadas son las desarrolladas y continúan su crecimiento acelerado. En ellas el crecimiento de las fuerzas productivas se generó tres veces más rápido que en las no industrializadas<sup>1/</sup>, hecho que se atribuye a la creciente canalización de recursos hacia el fomento de las ciencias y la creación de nuevos inventos<sup>2/</sup>.

La contrapartida de esta situación corresponde a las economías dominadas, en las cuales el desarrollo de las fuerzas

---

<sup>1/</sup> Furtado, Celso, Teoría y Política del Desarrollo Económico, Siglo XXI, 6a. Edición, México 1976, Pág. 165.

<sup>2/</sup> Ibid. Pág. 163.

productivas es inferior, lo que impide la generación de recursos dedicados, en iguales circunstancias, hacia las ciencias y la generación de nuevos inventos.

A partir de este fenómeno, y una vez terminada la segunda guerra mundial, los estudiosos de la ciencia económica ponen en relieve, debido a su importancia, los problemas que representa la convivencia de estas dos situaciones, calificándolas como países DESARROLLADOS y países SUBDESARROLLADOS. Sin embargo, para definir dichas situaciones hubo que adentrarse a conocer las causas que las generaron.

Las causas de esta dualidad existente, que conforman un proceso antagónico de la evolución económica tiene sus orígenes en el desarrollo histórico mundial; por lo tanto para comprenderla y definirla será necesario ir al pasado y fijar sus orígenes en los países que generaron la parte dominante para comprender la parte dominada.

Mucho se ha discutido para clarificar la situación de los países llamados subdesarrollados pero poco se ha logrado en cuanto a sacarlos de este estadio, así se ha generado un gran número de publicaciones abocadas a definir las situaciones que caracterizan a cada una de las partes que conforman la dualidad existente. El crecimiento libre de las fuerzas productivas es una de las causas del fenómeno descrito, por

ello y ante la necesidad de elevar el nivel de vida de la mayor parte de la población mundial, en muchos países como Japón y Holanda entre otros, se han adoptado elementos de planeación a partir de la postguerra.

La planeación económica implica el control centralizado de las fuerzas productivas, que las haga converger en un solo fin: lograr el óptimo bienestar de la población que esté organizada bajo ese régimen.

Actualmente los países subdesarrollados tienen que enfrentarse al gran reto de lograr un desarrollo económico ordenado y sistematizado en el menor tiempo, y competir con los países dominantes en los mercados de productos manufacturados, tecnológicos y financieros más importantes para no arriesgarse a seguir como países dominados ya que "sin desarrollo pleno no hay vida económica, política y cultural plena; no hay amplitud teórica ni práctica; no hay existencia total, no hay LIBERTAD (...). Los países subdesarrollados son casi países, naciones en un 50 por ciento, y el hombre que en ellos habita es un ser dependiente, un subhombre. Hombre y mundo subdesarrollados dependen no de sí mismos sino de OTROS hombres y OTROS mundos extraños que ordenan, planean, reciben y reparten"<sup>3/</sup>.

<sup>3/</sup> Enrique González Pedrero, El Gran Viaje; citado en Lecturas sobre Desarrollo Económico, selección por Guillermo Ramírez, U.N.A.M. México. Pág. 3.



4

En algunos países en donde se han adoptado elementos de planeación, las acciones del gobierno se han enfocado directamente hacia las actividades económicas, principalmente para resolver los problemas que impiden el desarrollo de las fuerzas productivas mediante la asignación de recursos en las áreas estratégicas, como energía y transporte, basándose en los criterios de racionalización que se derivan de la propia planeación.

El obstáculo principal que se presenta para planear una economía es la estructura particular de su estadio de desarrollo que generalmente se presenta en condiciones desfavorables para la elaboración, aplicación y control de los mismos.

El segundo problema al que se enfrenta la planeación es el control de las fuerzas productivas, las cuales generalmente se encuentran en manos de las minorías dominantes y que se oponen directamente a los fines perseguidos por la planeación al actuar en un mercado de libre competencia en el corto plazo.

Un plan económico en sí es un indicador claro de que tipo de instituciones o relaciones productivas deben cambiar. El Estado debe convertirse en rector y ordenador de la economía ya que es necesario entender que el esfuerzo por liberarla exige una conciencia social, llevada a la convicción de

que el único medio para lograrlo es la inversión productiva a niveles de excedente económico.

## I.2. Objetivos.

El objetivo central del trabajo es poner en relieve la importancia que reviste la elaboración de planes económicos para desarrollar una economía y la correlación que existe entre éste y el desempeño de la política económica.

De hecho, un plan económico es parte de la política económica, y sirve para diagnosticar, pronosticar y asignar metas al conjunto de las actividades de una sociedad, apoyando las mediante la instrumentación de los mecanismos existentes a su alcance.

El desarrollo del trabajo se divide en tres partes, para dar amplitud a los conceptos que se consideraron importantes para apoyar el tema central.

En la primera parte se tratará lo que se entiende por Política Económica y Planeación Económica, lo cual conforma el tema principal de la investigación, considerando las características y fundamentos de aquella desde el porfiriato hasta la terminación del periodo de desarrollo estabiliza-

dor, y presentando el primer esfuerzo de planeación en México en cuanto a su metodología, objetivos y metas.

En la segunda parte se hacen las disertaciones al tema principal describiendo brevemente el período anterior a la elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual se presenta en dos partes: de 1955 a 1969 y de 1970 a 1976. A partir de entonces, aparentemente se empieza a generar un nuevo esquema en el desarrollo de la economía, iniciándose con la elaboración de planes de una manera sistemática; por parte del gobierno federal.

En la tercera parte se presenta la política de la nueva estrategia de desarrollo, tocando puntos importantes como la creación del Sistema Nacional de Planeación, la elaboración del Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, y un análisis de los resultados obtenidos hasta 1981.

En esta parte se hace un rechazo abierto y comprobado ex-post (empíricamente) a que los planes no han fructificado por razones y causas numeradas en la parte de las CONCLUSIONES.

# II. LA POLITICA ECONOMICA MEXICANA

## II.1. Conceptualización

La concepción exacta de política económica depende en gran medida de las ideologías que la formulan.

La definición del concepto implica la concurrencia de diversos fenómenos en un solo punto, por lo cual no es tarea fácil su definición. Aquí se tomarán algunas palabras de Oskar Lange para entender lo que se plantea al hablar de política económica: "Aplicar en la práctica las leyes descubiertas por la Economía Política, es tarea de la POLITICA ECONOMICA. La política económica consiste en utilizar las leyes económicas con objeto de "lograr los fines que nos proponemos", y para aclararlo explica: "en el capitalismo de libre concurrencia, cuando la intervención estatal es más restringida la política económica no existe sino en un campo limitado... Pero en las condiciones del capitalismo monopolista, aumenta la ingerencia del Estado en la vida económica, y el campo de la acción de la política económica se ensancha en la misma proporción"<sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Oscar Lange, Economía Política, citado por Carmona, Fernando en: México, Riqueza y Miseria, Edit. Nto. Tiempo, México 1980. Pág. 177

Puede afirmarse que la economía política, el Estado y la política, son factores que condicionan, delimitan y dan acción a la política económica, pero ¿cuál de ellos tiene en sí la supremacía para ejercer la política económica?; se citarán las palabras de Federico Engels para responder en alguna medida: "Como el Estado nació de la necesidad de contener los antagonismos de clase, y como, al mismo tiempo, surgió en medio del conflicto de estas clases, es por lo general, el estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, -la cual por esta virtud se convierte también en clase políticamente dominante-, adquiriendo de este modo nuevos medios para reprimir y explotar a la clase oprimida (...). El Estado moderno representativo es el instrumento de la explotación del trabajo asalariado por el capital"<sup>2/</sup>.

Se considera que el papel que desempeña la política económica en una sociedad es el de servir como instrumento para llevar a cabo los objetivos y metas planteados por el Estado, el cual se encuentra al servicio o en poder de la clase que detenta la riqueza, fruto claro de la dinámica socioeconómica en que se genera.

---

<sup>2/</sup> Federico Engels, El Origen de la Familia, La Propiedad Privada y el Estado; Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1972. Pág. 237.

## II.2. Fundamentos de Política Económica del Porfiriato.

A partir de 1810, México vive una etapa de transformaciones sociales que culminaron con el movimiento armado de 1910. En las últimas décadas de ese período el país logra una etapa de crecimiento moderado, pero sostenido, sentando las bases de un desarrollo económico que dejó una profunda huella para los años posteriores.

El gobierno de Díaz fue el primero que dirigió sus esfuerzos para lograr el desarrollo de las fuerzas productivas, enfrentando una economía de autoconsumo agrícola, un sistema artesanal de producción con algunas señales de industrialización y una infraestructura poco desarrollada que limitaba la circulación de bienes e impedía la integración de un mercado nacional.

### Fundamentos

La estrategia para consolidar el gobierno se apoyó en tres aspectos fundamentales:

- ° Estabilidad política.
- ° Inversión extranjera en diversas actividades económicas.
- ° Participación de una pequeña parte de la sociedad

nacional.

La estabilidad política fue un aspecto fundamental que permitió y estimuló la inversión extranjera. Dicha estabilidad tuvo como antecedente la sucesión de guerrillas internas y tenía como premisa fundamental alcanzar el poder y conservarlo mediante la aplicación de una fórmula muy sencilla: ignorar a los que no tenían poder político o comprar a los individuos o grupos políticos que podían ser comprados; en caso contrario, eliminarlos. Con este sistema, el porfiriatto logró una etapa de paz con represión que ignoró completamente a las clases proletarias y con ello engendró su propia destrucción culminando con la revolución de 1910.

La distribución de la inversión extranjera concentraba a los capitales norteamericanos en la minería, la metalurgia y los ferrocarriles; a los capitales británicos en los servicios y la deuda pública; y a los capitales franceses en las actividades industriales.

El desarrollo de la industria en México se vió favorecido, entre otros factores, por la construcción de los ferrocarriles; la política proteccionista del gobierno favoreció el crecimiento de algunas industrias, pero también originó la proliferación de empresas ineficientes y poco competitivas. En este período se hicieron algunos intentos de fomento in-

dustrial como la expedición de la Ley de Exención Temporal de Impuestos a las Industrias Nuevas y Necesarias.

Para 1890, la industria nacional muestra una característica que subsiste hasta nuestros días ya que, por primera vez, tres cuartas partes de las exportaciones son enviadas hacia los Estados Unidos de Norte América.

La minería tuvo un auge inesperado, con la introducción de empresas norteamericanas, trayendo nuevas técnicas de extracción y la utilización de nuevos inventos, pudo pasar de la explotación de metales preciosos que la mantenía estancada, a la explotación diversificada, la cual era alentada por el surgimiento de las vías férreas y los intereses exógenos que orientaron su desarrollo.

La inversión nacional en la minería, metalurgia y los transportes, no fue significativa, dirigiéndose principalmente hacia el sector manufacturero ya que en este sector no era necesario invertir cuantiosos recursos ni se requerían conocimientos técnicos elevados<sup>3/</sup>.

---

<sup>3/</sup> Hanse, Roger D., La Política del Desarrollo Mexicano, Siglo XXI, 1971, Pág. 236.



Al desarrollarse la producción alentada por la demanda de exportaciones y las mejores políticas gubernamentales como la revisión constante de impuestos, la reducción en el costo de los transportes, la importación de maquinaria libre de impuestos para nuevas inversiones, así como para materias primas y otros insumos elaborados; se inició un proceso de sustitución de importaciones principalmente en la industria textil, alimentos y bienes de consumo.

La rígida protección y los bajos salarios propiciaron la creación de capitales mexicanos, los cuales empezaron a invertir en proyectos industriales viendo truncada su transferencia por los desequilibrios ocurridos hacia finales del período.

Para 1897 se promulga la Ley de Instituciones de Crédito, de esta fecha hasta 1907 se considera que fue una época propicia para el desarrollo de la banca. El mayor movimiento del comercio hizo necesario el uso de billetes emitidos por bancos privados y, posteriormente, los depósitos a la vista adquirieron mayor importancia provocando así un cambio importante en la estructura de la oferta monetaria.

Aunque los bancos estaban organizados para funcionar como bancos comerciales, las tendencias económicas de la época los obligó a hacer préstamos para inversión, ocasionando el

congelamiento de sus carteras con lo que se llegó a la crisis del sistema bancario para 1908. A partir de entonces los bancos adoptaron una política de emisión de billetes para subsistir, ocasionando un fenómeno inflacionario y agudizando la crisis del país.

El gran problema del porfiriato lo constituyó el sector agrícola. La política de Díaz al apoyar la creación de los grandes latifundios, daba a los inversionistas la posibilidad de contar con mano de obra abundante y barata. Aunque el sector campesino no preocupó en gran medida a Díaz, su política impidió la movilización de la mano de obra rural hacia los desarrollos industriales urbanos<sup>4/</sup>.

El escaso dinamismo que el sector agrícola manifestaba, era debido a la falta de visión empresarial que tenían los latifundistas al no aceptar innovaciones tecnológicas y propiciar la elevación de la productividad.

"Ante el crecimiento de la población, el poco aumento de la ocupación productiva y la imposibilidad del sistema económico para alcanzar nuevamente una dinámica de crecimiento, la disminución del ingreso de las mayorías se afirmó y el descontento se agudizó". "La falta de respeto a los de-

---

<sup>4/</sup> Solís, Leopoldo, La Realidad Económica Mexicana; Retrovisión y Perspectivas, Siglo XXI, México 1980. Pág. 83.

rechos humanos y la conducta arbitraria de los dueños de los medios de producción, provocaron una situación política explosiva, cuya mecha se encendió con la campaña presidencial de 1910"<sup>5/</sup>.

En el porfiriato, la organización del sistema económico se caracterizó por un modelo de crecimiento "hacia afuera", en el cual el Estado no tenía una participación económica, dejando que el desarrollo dependiera del libre juego del mercado y principalmente del mercado exterior.

Una de las características del modelo planteado durante este período era que no permitía el desarrollo prolongado de las fuerzas productivas, debido, entre otras razones, a que el sector industrial nacional debía de competir con el sector externo, más desarrollado y más eficiente; la acumulación de capital se encontraba en manos de las empresas extranjeras, las cuales enviaban sus ganancias periódicamente hacia su país de origen; las exportaciones nacionales correspondían a productos primarios poco elaborados, exponiéndose así a las fluctuaciones de los precios y demanda de los mismos en los mercados externos.

### 11.3. Características de la Política Económica (1910-1969).

Para los años posteriores a 1910 y hasta 1934, el país vive una etapa de ajustes dirigidos hacia el establecimiento de la paz interna, el poder político y las fuerzas productivas.

A la caída del porfiriato y hasta el inicio de la década de los 20's, México vive una etapa de desconcierto, y, según las cifras disponibles, la producción agrícola, industrial y minera disminuyó considerablemente, siendo la excepción la producción petrolera.

Un hecho trascendental ocurre en el año de 1917 con la elaboración y promulgación de la Constitución, que sentaría las bases para apoyar a la élite que detentaría el poder a partir de la década de los 30's hasta nuestros días.

Para la década de los 20's, el panorama político se encuentra tenso y crítico ya que no existe una continuidad gubernamental y el poder es trasladado, al menos en apariencia, cuatro veces; en ese período se observan algunas de las características que permitirán la consolidación y centralización del poder político, como el pillaje y la corrupción permitidos, tomando medidas drásticas cuando el poder de un subordinado -persona o grupo- ponía en peligro la maquinaria po

lítica o afectaba el poder central.

La centralización del poder político adquirió paulatinamente instrumentos que le permiten controlar los grupos políticos en los Estados, como los ferrocarriles y el telégrafo, disminuyendo distancias y estableciendo un control central. Asimismo, el derecho a sancionar impuestos estatales obligaba a los gobiernos a someterse a las decisiones centralizadas, con la alternativa de no contar con recursos suficientes para la marcha de sus programas de desarrollo.

La creación de un sistema nacional de escuelas públicas, del Banco de México y posteriormente del Banco de Crédito Agrícola, permitió al gobierno central disponer de otros instrumentos de control, empleándolos sin restricciones para el logro de sus objetivos.

La fortaleza del poder central fue sometida a prueba en varias ocasiones, principalmente a mediados de la década en que la Iglesia renovó sus objeciones a las reformas anticlericales, ocasionando la represión, por medio de las fuerzas armadas del gobierno central. Así, la estrategia seguida por las administraciones subsecuentes para consolidar el poder, tomó muy en cuenta la constitución de una fuerza armada a nivel nacional, que limitara el poder del caudillismo en los estados.

La actividad económica da las primeras señales de resurgimiento: la minería es impulsada debido a la expansión económica experimentada en Estados Unidos y Europa Occidental, demandando diversos productos; las manufacturas también se vieron impulsadas, aunque no es muy claro su punto de parti-da, tal vez fue propiciada por la seguridad de embarcar pro-ductos por los ferrocarriles. La redistribución de las tie-rras y el auge de la minería, fueron factores que impulsaron también su dinámica.

El sector agrícola no mostró signos de recuperación sino hasta finales de la década, pero cooperó mediante la aporta-ción de mano de obra barata hacia las ciudades y en menor medda con la transferencia de capitales hacia el sector manu-facturero. La recuperación del sector fue lenta y se apoyó en los programas agrarios para legalizar la tenencia de la tierra; por otro lado, el crédito agrícola no tuvo los resultados esperados.

Para el año de 1929 se inicia el rompimiento del modelo de crecimiento "hacia afuera", impulsado principalmente por dos factores; el primero, que es político, lo constituye el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR), con el cual termina el período del caudillismo y se inicia la crea-ción de una nueva forma de Estado; el segundo, que es econó-mico, es la gran depresión mundial de 1929-1933, con lo que

se redujo el comercio exterior en más del 50 por ciento.

Durante el período Cardenista se promueve un desarrollo de tipo nacionalista, entendido como el impulso del DESARROLLO ECONOMICO Y POLITICO DE MEXICO, autónomo de toda presión externa.

En cuanto a la política, el Partido (entonces Partido de la Revolución Mexicana) agrupa en torno suyo a los sectores obrero, campesino y militar.

Referente a lo económico, significa el rompimiento total con el modelo de desarrollo anterior, caracterizándose por la formulación de algunos cambios estructurales como la Reforma Agraria, la nacionalización del petróleo y los ferrocarriles, entre otros. Durante este período se da un hecho que cobrará vigencia hasta nuestros días, la participación del Estado como agente activo y promotor del cambio y del desarrollo económico<sup>6/</sup>.

Reduciendo el comercio exterior, en el modelo de crecimiento "hacia afuera", la respuesta del Estado no se hizo esperar, para 1930 se aumenta la tarifa arancelaria para los artículos de importación, sin lograr subsanar el desequili-

---

<sup>6/</sup> Villarreal, René, el Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1920-1975), F.C.E. México 1976. Pág. 38.

brio comercial. Otro instrumento utilizado fue la devaluación del peso, el cual pasó de 2.26 pesos por dólar en 1930 a 3.50 pesos por dólar en 1933.

Estas medidas no estimularon suficientemente el proceso de industrialización (VER GRAFICA I), aunque la participación en la actividad económica de este sector empezó a ganar importancia por cuanto al valor de su producción.

Por otro lado, no se tuvo la oportunidad de reactivar la economía por la vía de aumentar el gasto público ya que su principal fuente de financiamiento provenía de los impuestos al comercio exterior. La política monetaria tampoco pudo influir, ya que el aumento del gasto público por la vía del déficit presupuestal era considerado como un signo de crisis económica, y las teorías de Keynes todavía no hacían su aparición.

Resumiendo la política económica de esa época, se puede decir que "ninguna autoridad tenía idea positiva de que hacer y respondieron al desastre con clichés de políticas de presupuesto balanceado, restaurando el patrón oro y reduciendo tarifas"<sup>7/</sup>.

---

<sup>7/</sup> Kindelberger, Charles, *The World in Depression 1929-1939*, University of California Press, 1973, Pág. 23 citado por René Villarreal, Op. Cit., Pág. 36.



El modelo de crecimiento "hacia afuera" estaba condenado, siendo el fenómeno de la gran depresión económica su acusador más intrincado; por otro lado, esta situación no aceleró el proceso de industrialización y sustitución de importaciones, lo cual nos lleva a concluir con las palabras de René Villarreal: "Esto es que mientras la economía sea primaria exportadora, estará sujeta a los ciclos de prosperidad y depresión de la economía capitalista mundial"<sup>8/</sup>.

La política económica seguida durante el cardenismo rompe con la tradición y aparece con un carácter "nacionalista". Se da como un hecho que la política económica de México ha tenido continuidad a partir de la década de los 40's hasta nuestros días, pero su antecedente más inmediato fue la política cardenista, la cual llevaba un enfoque totalmente contrario y decidido hacia el desarrollo del país, vía la nacionalización y la defensa de los derechos de los naturales con respecto a los extranjeros.

Para el siguiente período, el rompimiento de esta política es notorio, teniendo <sup>una</sup> continuidad con el período del Presidente Miguel Alemán dejando un patrón que será continuado por los siguientes períodos presidenciales.

Para entender mejor la política económica, podemos determinar que las dos metas principales que ha tenido tal política han sido las de "lograr la elevación del nivel de bienestar de nuestro pueblo y la independencia económica nacional"<sup>9/</sup>, existiendo por supuesto, las relacionadas con la agricultura, la industria y los servicios y otras de menor jerarquía.

Es indudable que el progreso realizado durante las décadas posteriores al cardenismo es impresionante y para ejemplificarlo se citarán algunas cifras: aumento del producto interno bruto en términos reales de 5.94 veces entre 1940 y 1969; aumento de la demanda de trabajo en más del doble, destacando la participación industrial y de servicios que pasaron del 34.6 por ciento a más del 60 por ciento del total nacional;<sup>10/</sup> la producción agrícola fue 5.2 veces mayor de 1940 a 1969 (VER GRAFICA 2); el producto industrial<sup>\*/</sup> aumentó 6.4 veces en el mismo período; el producto de los servicios<sup>\*\*/</sup> aumentó 5.4 veces en el mismo período<sup>11/</sup>.

---

<sup>9/</sup> Carmona, Fernando, Op. cit. Pág. 193.

<sup>10/</sup> Nacional Financiera, La Economía Mexicana en cifras, México 1981.

<sup>\*/</sup> Incluye manufactura, petróleo y minería.

<sup>\*\*/</sup> Incluye comercio, electricidad, transportes.

<sup>11/</sup> Carmona, Fernando, Op. cit. Pág. 194.

No hay duda de que el progreso vivido entre 1940 y 1969 fue satisfactorio, basta visualizar los resultados en atención a las dos metas principales de la política económica. Se debe considerar que el nivel real de los sueldos se ha mantenido alrededor del 40 por ciento del producto interno bruto, mientras que la ganancia de capital se ha mantenido por arriba del 50 por ciento; lo que nos da una idea de la distribución del ingreso para el bienestar de "nuestro pueblo".

Para 1963, según una encuesta del Banco de México, las familias campesinas tenían un ingreso mensual inferior a 530 pesos y aproximadamente la mitad de los ocupados en la industria recibían algo menos de 950 pesos; sobra analizar otros aspectos, pero se muestran igualmente contradictorios cuando se refieren a vivienda, salud, alimento, vestido, etc.

Respecto a la independencia económica, es innegable que la dependencia se ha acentuado, principalmente con los Estados Unidos ya que, entre un 65 y un 70 por ciento de nuestras exportaciones son para ese país, principalmente materias primas y productos no elaborados. Por otro lado, el deterioro de la Balanza Comercial y el déficit en Cuenta Corriente son ya muy importantes al final del período.

Cabe mencionar el enorme volumen que ha alcanzado el monto de la deuda externa, (que para 1969 se calculó en 2,914.8 millones de dólares<sup>12/</sup>) mientras que en 1940 fue de 101.4 millones de dólares; asimismo, el aumento de la inversión extranjera directa, que pasó de 411.2 millones de dólares en 1940 a 2,700 millones de dólares en 1968<sup>13/</sup>.

Existen otros aspectos como la dependencia tecnológica, inflación de la deuda externa vía el aumento en el pago de intereses y el efecto de la devaluación del peso, el pago de regalías, dividendos e intereses hacia el exterior; todo lo cual nos ha alejado de una realidad vivida hasta el cardenismo, vendiendo los intereses nacionales en aras de las acciones políticas unilaterales, resultado de un pueblo que no ha sabido dirigir su rumbo conforme a su deseo.

---

**12/ Gustavo Díaz Ordaz, Sexto Informe Presidencial.**

**13/ Ceceña, José Luis, México en la Orbita Imperial, Ediciones El Caballito, México.**

### III. LA PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO.

Existe un hecho que es inherente al desarrollo del capitalismo: las crisis periódicas por las que atraviesa, las cuales, a medida que el sistema madura se presentan con mayor frecuencia e intensidad. Esto que se afirma se observa en la última etapa del sistema económico, caracterizada por guerras y períodos de reconstrucción que desembocaron en un desarrollo exagerado de la industria "pesada".

Una de las formas como se ha tratado de resolver este problema está representada por el intervencionismo del Estado en la actividad económica. Sin embargo, "el intervencionismo es la forma primitiva de la acción del Estado sobre la actividad económica. La forma originaria del intervencionismo es el proteccionismo, cuya principal palanca es la regulación aduanera"<sup>1/</sup>.

En la fase actual del desarrollo del capitalismo, el capitalismo monopolista, el intervencionismo de Estado pasó a ser un proceso adjunto al sistema, que se caracteriza por "tratar de paliar las consecuencias más graves de las dificultades económicas y no de eliminar las causas de éstas"<sup>2/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Bettelheim, Charles; Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación, Editorial Tecnos, Madrid 1965. Pág. 144

<sup>2/</sup> Ibid. Pág. 147.

Esto tiene su origen en la incapacidad del sistema en dominar sus contradicciones, existiendo por un lado la necesidad de racionalidad impuesta a nivel de empresa, y por otro la agudización de la irracionalidad a nivel de sistema, lo que provoca una autodestrucción del mismo.

Sin embargo, el intervencionismo no ofrece ningún remedio real a la economía porque estas intervenciones pueden, en ciertos casos, aportar soluciones momentáneas, pero no pueden pretender ninguna racionalidad económica, y según Hayek, "un estudio bien entendido muestra que el intervencionismo no ofrece ninguna alternativa que pueda racionalmente escogerse, ni aporta solución estable y satisfactoria a ninguno de los problemas que pueda aplicarse"<sup>3/</sup>.

En el caso de México, la intervención del Estado tiene su justificación a partir de la destrucción material y la desorganización social que acaeció al término de la revolución de 1910, iniciándose con la necesidad de organizar y perpetuar el poder político en el que todos los grupos significativos del país estuvieran representados.

Por ello, y a partir de 1971, se asignó el Estado funciones más amplias en materia económica, siendo su "expresión

---

<sup>3/</sup> Hayek y varios, L'économie dirigée en régime collectiviste. Paris 1938; citado por Charles Bettelheim. Op. cit.

más clara y el instrumento más agudo de esta política, el gasto público"<sup>4/</sup>.

El intervencionismo en la actividad económica tenía como meta la generación de elevadas tasas de ganancia que propiciaran la inversión y el desarrollo tecnológico, creando para ello mecanismos que permitían absorber el ahorro social para canalizarlo hacia los sectores de inversión, como el industrial.

Así se llega a lo que se conoce como planificación flexible, en la cual, el "Estado actúa indirectamente por medio de la distribución de materias primas, del control de precios, del control de las inversiones, del control de las aperturas de crédito, etc., y no actúa sino sobre una parcela del conjunto de actividades económicas"<sup>5/</sup> coordinando el total de las actividades dentro de la concepción de un plan que abarca el conjunto en forma global.

En la gama de actividades del Estado mexicano, destaca su papel como promotor, orientador y regulador de la actividad económica, a través de la inversión pública, ya que crea una "infraestructura básica para el crecimiento económico al

---

<sup>4/</sup> Cabrera, Guerrero Héctor, Estructura Económica y Política de la Historia de México, Edit. Guajardo 2001; S.A. México 1979. Pág. 186

<sup>5/</sup> Bettelheim, Charles, Op. cit. Pág. 159.

desarrollar ciertas actividades orientadas a la producción de bienes y servicios productivos, además de garantizar cierto nivel y orientación del crecimiento económico"<sup>6/</sup>.

### III.1. Plan Sexenal. Primario.

#### III.1.1. Metodología de elaboración.

Hace años que México planea para la realización de su desarrollo económico y social.

El proceso de desarrollo orientado, se ha ido estructurando y enriqueciendo a través de la creación de un sistema de planeación flexible, que ha evolucionado desde la elaboración del Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario hasta la publicación del Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982.

El antecedente sobre planeación del Plan Sexenal es la expedición de la "Ley sobre Planificación General de la República", que a pesar de no tener un plan definido es el primer ordenamiento jurídico en materia económica.

---

<sup>6/</sup> Cabrera Guerrero, Héctor, Op. cit. Pág. 288.



Así, en la segunda convención ordinaria del Partido Nacional Revolucionario, reunida en la ciudad de Querétaro en el año de 1933, se aprueba el primer Plan Sexenal de Gobierno que sirve como plataforma política y gubernamental al propio partido.

Para la elaboración de este plan, se tomaron como base diversos documentos, siendo el principal el expuesto por el entonces jefe de la revolución, General Plutarco Elías Calles. El texto final del plan fue determinado mediante la participación de tres órganos representativos: El Gobierno de la República, el C.E.N. del Partido Nacional Revolucionario y los participantes de la Segunda Convención Nacional Ordinaria reunida en Querétaro.

El Gobierno de la República colaboró en la elaboración de dicho documento mediante la aportación de sus experiencias, tanto en cuestiones internas como externas referentes al Estado, por medio de la Comisión Técnica de Colaboración, que con fecha 24 de junio de 1933, quedó integrada por: Presidente, Secretario de Hacienda y Crédito Público, Ingeniero Alberto J. Pani; Asesor, Secretario de Economía Nacional, Licenciado Primo Villa Michel; Vocales, Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, General de División, Miguel M. Acosta; Secretario de Educación Pública y Bellas Artes, Licenciado Narciso Bassols, y Jefe del Departamento de Trabajo, Inge

niero Juan de Dios Bojórquez.

Por parte del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, la Comisión de Programa aportó sus conocimientos en cuanto a las observaciones creadas por la experiencia de 5 años de acción en la democracia ininterrumpida, como órgano dinámico del régimen, como evaluador de las aspiraciones del país hacia los objetivos de justicia social; dicha comisión estaba formada por: Presidente Honorario, General de División Lázaro Cárdenas; Presidente, Senador Carlos Riva Palacio; Secretario General y Vocal, Licenciado Gabino Vázquez; Vocales, Licenciado Enrique Romero Courtade; Diputado y Licenciado, José Santos Alonso; Senador y Licenciado, Jenaro V. Vázquez; Diputado y Doctor Gonzalo Bautista; Diputado y Licenciado, Ezequiel Padilla; Licenciado Angel Alanís Fuentes, Ingeniero Francisco Moctezuma y Profesor Francisco Trejo.

La Segunda Convención Ordinaria del Partido tuvo su aportación mediante la participación de la Comisión Dictaminadora, compuesta por: Diputado e Ingeniero, Luis L. León; Diputado y Licenciado, Fernando Moctezuma; Diputado Froylán C. Manjarrez; Licenciado, José Luis Solorzano; Gobernador del Estado de México, Licenciado y Diputado, Alberto Bremauntz; y por las mociones de varios delegados, con lo que se enunció el sentimiento de las clases populares y se pro-

yectaron reformas importantes en los renglones de agricultura, economía, educación, gobernación y obrero.

El dictamen de la Comisión designada en Querétaro para el estudio del Plan Sexenal, fue incluida como la parte que constituye la Exposición de Motivos.

Por último y para dar término a la elaboración del Plan, la Segunda Convención Ordinaria a través del C.E.N. del Partido, sometió los documentos que conformaban el plan a una Comisión de Estilo, compuesta por los diputados: Licenciado Fernando Moctezuma y Froylán C. Manjarrez, encargada de coordinar las modificaciones impuestas por la Asamblea de Querétaro y presentar, respetando la esencia de éstas, el texto definitivo del Plan Sexenal de Gobierno

### III.1.2. Objetivos, instrumentación y metas.

Los objetivos globales que perseguía el Plan, eran los siguientes:

- ° "Aprovechamiento planificado de las riquezas nacionales y adecuado desarrollo de las energías humanas.
- ° Alza de salarios de los trabajadores para obtener

su rehabilitación física, intelectual y moral.

- Creación de oportunidades de trabajo, fomentando la industrialización que permitiera activar el intercambio de productos entre el campo y la ciudad.
- Fundación de una economía propia, autónoma, dirigida por la inteligencia y el trabajo de los mexicanos"<sup>7/</sup>.

a) Sector Agrícola

Uno de los problemas más importantes que había que resolver era el reparto de la tierra, por lo que el Plan Sexenal proponía "apresurar la distribución de la tierra, aumentar los recursos económicos y los elementos humanos dedicados a resolver el problema agrario en sus aspectos de dotación y restitución de tierras y aguas, simplificando los trámites y formalidades en los expedientes agrarios (...), dar el carácter de definitivas a las resoluciones sobre las dotaciones y restituciones de tierras y aguas que se habían dictado con carácter provisional y suprimir las dificultades legales que incapacitaban a numerosos núcleos de población para ser dotados de tierras y aguas"<sup>8/</sup>.

---

<sup>7/</sup> Solís, Leopoldo, Planes de Desarrollo Económico y Social en México. Setesentas No. 215, México 1974. Pág. 106.

<sup>8/</sup> Ibid. Pág. 107

Para enfrentar el problema, se modificó el artículo 27 de la Constitución, con lo cual se creaba el Departamento Agrario, cuyas funciones serían el estudio, la iniciativa y la aplicación de las leyes agrarias. Asimismo, se procuraría la creación de asociaciones cooperativas de agricultores con dos propósitos fundamentales: mejorar los métodos de cultivo y servir como canales de distribución del crédito disponible.

El total de hectáreas repartidas durante el período de 1934-1940 fue de 20'107,044, beneficiando a 763,900 ejidatarios<sup>9/</sup>. En el aspecto de financiamiento al sector agrícola, se contaba ya con el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), el cual contaría con una aportación global del Gobierno de 50 millones de pesos para el período sexenal, iniciando con 20 millones de pesos para su operación en 1934. En ese mismo año se publica la nueva Ley de Crédito Agrícola, con lo cual se extendía el beneficio del crédito a los agricultores no asociados de alguna manera con el Banco o con los bancos regionales, sociedades locales, instituciones auxiliares y asociadas, etc., que conformaban todo el sistema que auxiliaba el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Estos agricultores se encontraban sin un respaldo crediticio hasta entonces, ya que los bancos privados no hacían

<sup>9/</sup> M. de Navarrete, Ifigenia, Bienestar Campesino y Desarrollo Económico, F.C.E., México, 1971, Pág. 53.

préstamos a largo plazo por el precedente que dejó el fenómeno de hipotecas sobre fincas rurales, amén de las restricciones impuestas por la Ley de 1931 sobre crédito agrícola.

Como una de las metas que se trazó el sexenio, era que el sector ejidal debía de apoyar en mayor medida la producción agrícola del país; para 1935 se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal que junto con el Banco Nacional de Crédito Agrícola, conformaban los instrumentos principales para financiar el desarrollo agrícola.

La actuación del Banco Nacional de Crédito Ejidal superó con mucho a lo hecho por su antecesor, en virtud de las necesidades que se crearon vía el reparto de tierras y por el riesgo de dejar a la agricultura ejidal fuera de la producción, lo que provocaría el estancamiento del sistema productivo.

En el período 1936-1940 los créditos otorgados por el Banco Agrícola llegaron a los 55.1 millones de pesos, mientras que los otorgados por el Banco Ejidal alcanzaron la cifra de 289.9 millones de pesos<sup>10/</sup>, lo que da una clara idea de la importancia que cada institución representó en el período.

---

<sup>10/</sup> Solís, Leopoldo, Op. cit. Pág. 110.

En la creación de sistemas de riego el Plan preveía una inversión de 50 millones de pesos, los cuales serían aportados por el Gobierno Federal, para el mantenimiento de los tres sistemas de riego existentes (1, 2 y 7)<sup>\*/</sup>, la continuación de las obras de otros siete y la construcción de seis más.

El Banco Agrícola fue el encargado del reparto y la administración de los distritos nacionales de riego, con lo que se pondría en operación la Comisión Nacional de Irrigación; así, con una inversión de 215 millones de pesos, entre 1925-1940, se beneficiaron 119,215 hectáreas, terminando las obras que se encontraban en construcción e iniciándose cinco proyectos en diferentes puntos de la República<sup>11/</sup>.

En el renglón ganadero, se prevé el establecimiento de criaderos de ganado semental para ayudar a los centros de explotación que se establecieran en el país, preferentemente a los ejidatarios que se inicien en estas actividades, así como a personas o empresas privadas se les brindaría toda clase de facilidades para el desarrollo de estas actividades.

---

<sup>\*/</sup> "Presidente Calles", "Río Mante" y "El Nogal-Río Salinas., Coahuila," respectivamente.

<sup>11/</sup> Ibid. Pág. 111

Por lo que toca a la riqueza forestal, se establecía la necesidad de contar con una vigilancia para la explotación de los bosques, establecer un efectivo y racional aprovechamiento de los mismos y de sus productos derivados, llevar a cabo una reforestación sistemática e intensa, destinar tierras cuya única finalidad sería la de reforestación y tratar de disminuir el excesivo uso de los productos forestales como generadores de energía.

Para controlar el buen funcionamiento de las propuestas anteriores, se crearía el Departamento Autónomo Forestal, de acuerdo con los estudios que llevaría a cabo la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Dentro del primer año de vigencia del plan se procedería a establecer un vivero nacional que proporcionara árboles para la repoblación de bosques, de ornato y frutales, para las diferentes Entidades del país; viveros por Entidad Federativa, cuya finalidad fuera igual a la anterior; viveros en cada Municipio para atender a las necesidades de ornato de su jurisdicción y viveros en las escuelas y en los centros ejidales, que cumplan las finalidades ya mencionadas.

## b) Sector Industrial

1. Industria Petrolera. Dentro del Plan, se considera-



ba que el gobierno constituiría una empresa que regularía el mercado interior del petróleo y sus productos derivados, con lo que se aseguraría el abastecimiento del país, principalmente al gobierno y a los Ferrocarriles Nacionales de México.

También se planteaba que la sociedad tenía el compromiso de efectuar exploraciones relacionadas con la producción, adquisición, enajenación, transporte, almacenamiento, refinación y distribución del petróleo y sus derivados.

Estos proyectos no se llevaron a cabo, ya que el conflicto petrolero que surgió durante el régimen, dió como resultado la expropiación de la industria en marzo de 1938.

Atendiendo a esta nueva situación, para 1939 los recursos que se destinaron a la inversión en la industria representaron casi la totalidad de la inversión pública federal en fomento industrial<sup>12/</sup>, con lo que se aprecia la importancia que se le dió al desarrollo petrolero hacia los últimos años del sexenio.

La producción de petróleo crudo pasó de 38,173 mil barriles diario en 1934 a 44,448 mil barriles diarios para 1940<sup>\*/</sup>.

---

<sup>12/</sup> Ibid. Pág. 112.

<sup>\*/</sup> Barriles de 159 litros.

2. Industria Eléctrica. El sector de la energía eléctrica debería de ser organizado para construir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, con la finalidad de llevarla a todas las regiones en donde fueran a establecerse nuevos centros de producción, asimismo, el suministro se reduciría de precio para las empresas de producción agrícola o industrial para que funcionaran por la energía eléctrica. La organización se haría a partir de compañías semioficiales y por cooperativas de consumidores, mientras que las compañías por concesiones serían estrictamente reglamentadas.

Para tal efecto, en 1935 el Ejecutivo Federal dió instrucciones a la Secretaría de Economía Nacional, para la elaboración de una Ley Federal Sobre Energía Eléctrica, la cual debería de estar encauzada a consolidar el control federal sobre la industria y a sustituir el Código Eléctrico Nacional de 1926-1928<sup>13/</sup>.

La Realización del sistema nacional de generación de energía eléctrica se efectuó en agosto de 1937, mediante la formación de la Comisión Federal de Electricidad, la cual no solamente sería una empresa propiedad del Estado, sino sería una entidad central capaz de realizar la tarea de electrifi-

---

<sup>13/</sup> Miguel S. Wionczek, El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera, Edit. Siglo XXI, México 1967, Pág. 186.

car al país y supervisar y dirigir las actividades de las compañías privadas en este campo.

Con la Ley de la Industria Eléctrica, aprobada en 1938 y modificada parcialmente en 1940, se tuvo una legislación básica hasta el año de 1960, fecha en que se nacionalizó la industria.

La actividad de la Comisión Federal de Electricidad durante el período fue mínima. La capacidad instalada en el país para la generación de energía, pasó de 610,000 kilovatios en 1936 a 680,000 kilovatios en 1939, en virtud de que las dos grandes compañías, Mexican Light and Power y American Foreign Power, hicieron nuevas inversiones.

3. La Industria Manufacturera. "El Plan no señalaba lineamientos de política, como tampoco un sistema de estímulos para su desarrollo"<sup>14/</sup>; sin embargo, se preveían aspectos colaterales como el desajuste entre la producción y distribución de mercancías, considerando como las causas principales a la libertad de iniciativa de los empresarios y la libertad de competencia de los comerciantes; regular el precio de las mercancías a través de canales de distribución que eliminen el mayor número de intermediarios; regular el mercado inte-

---

<sup>14/</sup> Solís, Leopoldo, Op. cit. Pág. 113.

rior a través del Estado; incrementar la exportación de mercancías y materias primas que se produjeran con ventaja para la economía nacional; eliminar las importaciones que competirían con los industriales nacionales que estuvieran prestando satisfactoriamente sus servicios; y vigilar que los artículos que fuesen necesarios y que tuvieran que importarse, se obtuvieran directamente del país de origen productor, eliminando el intermediarismo de los centros mundiales de comercialización (VER GRAFICA No. 3).

A. Comunicaciones y Transportes. En este renglón, el Plan precisaba que el gobierno federal debería de terminar la carretera de Nuevo Laredo, Tamaulipas, a Acapulco, Guerrero; pasando por la ciudad de México y construir otra carretera troncal desde Sonora hasta Chiapas.

Se mencionaban también la construcción de cuatro líneas férreas: de Ejutla, Oaxaca, a un puerto del Pacífico; de Uruapan, Michoacán, a un punto del Río Balsas, con tendencia a ser prolongada hasta la costa del Pacífico; de Santa Lucrécia, Oaxaca, a la capital del estado de Campeche y de Mazatlán a Durango.

El gobierno apoyaría el desarrollo de la aviación mediante la construcción de los puertos aéreos necesarios, en cooperación con los gobiernos de los estados; y todos los

fronterizos que se requirieran, corriendo éstas por su cuenta. También se mencionaba la promoción de la creación de una marina mercante, mediante la compra de buques y mejora de puertos.

Para tales efectos, se previó una inversión mínima de 60 millones de pesos en ferrocarriles, subsidios para la aviación consistentes en el total de impuestos que pagarían por el consumo de gasolina durante el primer año; 75 por ciento, para el segundo año; 50 por ciento para el tercero y 25 por ciento para el cuarto. Además, se subvencionarían las escuelas de aviación civil y las fábricas de aeroplanos y motores para aviones, sin especificar el monto.

El gasto total de inversiones en comunicaciones y transportes durante el sexenio fue de 790 millones de pesos, a precios corrientes, representando el 64.9 por ciento de la inversión total federal; correspondiendo 304 millones de pesos a carreteras y 465 millones de pesos a ferrocarriles. Además, el gobierno adquiere la propiedad total de los Ferrocarriles Nacionales de México en junio de 1937, lo que representaba más de la mitad del sistema ferroviario del país.

### c) Desarrollo Social

1. Política Laboral. El Plan proponía la elevación cul

tural y económica de las grandes masas de trabajadores, tanto de la ciudad como del campo. El Estado protegería las contrataciones con el objeto de garantizar los derechos de los trabajadores, fundamentalmente el salario mínimo suficiente y la estabilidad del trabajador en su puesto. La contratación colectiva de los trabajadores sería fomentada para que fuera la forma preponderante de establecer las relaciones obrero patronales. El gobierno debería contribuir al robustecimiento de las organizaciones sindicales, cuidando que éstas se desempeñaran en la forma más eficaz posible.

El gobierno federal y el de los Estados, quedarían sujetos a las mismas responsabilidades que impone la Ley del Trabajo, cuando realicen obras que pueden ser ejecutadas por particulares.

Se proponía expedir una Ley del Seguro Social obligatorio, que cubriese también los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo, la cual sería enunciada en favor de los asalariados.

En cuanto a casa-habitación, los órganos del Estado deberían complementar el servicio con costos muy reducidos para los trabajadores, actuando fuera de las obligaciones que imponía la Ley del Trabajo.

2. Política Demográfica. Se aceptaría la entrada al país de extranjeros que con sus conocimientos contribuyeran a desarrollar industrias nacionales, se restringiría la emigración de obreros mexicanos y se establecería un servicio de repatriación de mexicanos, principalmente de los Estados Unidos. Se proponía el estudio de una Ley que permitiera la movilización de contingentes humanos a zonas poco pobladas o que ofrecieran mejores condiciones de vida. Para ello se crearía una Dirección Nacional de Movimiento de Población.

3. Sanidad Pública y Educación. En el Plan se declaraba que había llegado la hora de dar a las obras de sanidad pública la importancia que merecían y se consideraban como puntos principales la introducción de agua, de atarjeas y de más relativos a la salubridad en general, y combatir las causas de endemias y epidemias y de la mortalidad infantil.

Para tal efecto, se proponía un aumento de las partidas presupuestarias destinadas a este renglón, iniciando con una erogación del 3.4 por ciento del monto total del Presupuesto de Egresos de la Federación, hasta llegar a un 5.5 por ciento en 1939.

El Plan consideraba que una de las funciones esenciales del Estado es la Educación, y proponía que como único camino para desarrollar esta actividad era el incremento de los re-

cursos destinados a este fin. A partir de 1934, se destinarián, por lo menos, el 15 por ciento del presupuesto total de Egresos de la Federación, hasta llegar al 20 por ciento en 1939. Asimismo, para 1934 se aumentarían a 1,000 el número de escuelas rurales sostenidas por el gobierno federal, en 2,000 para los siguientes años, llegando a 3,000 para 1939. El Plan hacía hincapié en la educación técnica para los trabajadores y en la orientación socialista que debía tener la educación en general, sustento de los principios de la Revolución Mexicana.

Los resultados obtenidos, según las cifras disponibles<sup>15/</sup> en cuanto a sanidad y asistencia pública, para 1940 se excedió el porcentaje propuesto, llegando al 6.4 por ciento. En educación, el gasto total en 1935 representó el 12.6 por ciento del total del Presupuesto de Egresos de la Federación y para 1940 solo alcanzó el 12.4 por ciento (a precios de 1950), por lo que la meta propuesta no fue alcanzada; sin embargo, se logró bajar el porcentaje de población analfabeta de 66.6 por ciento en 1930 a 58.0 por ciento en 1940.

4. Política Fiscal y Crediticia. Para la política fiscal se proponía que debían delimitarse las bases de los cam-

---

<sup>15/</sup> Economic and Social Change in Mexico. A Basic Report, BIRF, México 1973, Vol. II, citado por Leopoldo Solís, Op. cit. Pág. 116.



pos impositivos de la Federación, de los Estados y los Ayuntamientos, que ayudaría a favorecer la unidad económica del país y que eliminarían barreras fiscales interiores que impedían o dificultaban el comercio interno.

Se proponía una reorganización del sistema de impuestos encauzada a que predominaran los impuestos directos sobre los indirectos. Los impuestos sobre herencias serían complementarios al impuesto sobre la renta y se utilizarían como corrector para impedir la acumulación de la riqueza a través de la perpetuación de las grandes fortunas. Se reorganizaría el impuesto sobre la renta procurando que gravase las rentas reales, las provenientes del capital y del trabajo, en una proporción justa, correspondiendo a las del último, la menor proporción.

La política crediticia del Plan no estaba bien determinada y solo se concretaba a dar orientaciones generales en cuanto a las actividades del Banco de México, al cual se le darían facilidades para operar en la compra-venta de títulos y valores, a través de las instituciones de crédito asociadas y después, directamente, una vez constituido el mercado de valores; todo ello con el fin de robustecer su posición y actuar adecuadamente sobre el volumen del medio circulante. Otro propósito era que el medio circulante se adaptara a las necesidades económicas del país, propiciando un ligero amen

to en los precios para incrementar la producción y garantizar un beneficio suplementario a los productores.

Estas medidas fueron llevadas a la práctica de diferentes formas, como por ejemplo, la revisión de la Ley que regía las actividades del Banco de México, en 1936, que perseguía el fortalecimiento de esta institución definiendo con mayor claridad sus facultades y responsabilidades.

Otra medida sumamente importante la constituyó la creación de la Nacional Financiera (1934), la cual se convertía en un apoyo para el desarrollo del sector industrial, en instrumento para captar capitales externos y canalizarlos internamente, y en un financiador de los gastos del sector público.

Los resultados que se obtuvieron, mediante la aplicación de los mecanismos disponibles, fueron inflacionarios, debido a que el gobierno orientó su gasto hacia los programas de desarrollo agrícola y de obras públicas, incurriendo en déficits que fueron cubiertos a través del Banco de México en virtud de que la captación fiscal fue insuficiente. Este fenómeno se dejó sentir principalmente en los años de 1935-1937. Otro resultado fue la inestabilidad cambiaria del peso frente al dólar, la cual estuvo presionada también por la salida de capitales originada por la expropiación de

la industria petrolera , obligando al Banco de México a de  
valuar el peso de 3.60 pesos por dólar a 4.85 pesos por dó-  
lar, en 1938.

5. Nacionalismo Económico y Comercio Exterior. El Plan  
proponía plantear una política económica de tal forma que no  
se aislara al país de las influencias externas, sino que se  
llevara a cabo una revisión minuciosa de las actividades del  
comercio exterior, así como de la producción interna, para  
preservar el interés nacional.

Se consideraba también, el fomento de las exportaciones  
de todas las materias y artículos que el suelo y la indus-  
tria nacionales pudieran producir indefinidamente y con ven-  
taja para la economía nacional. En el aspecto de importacio-  
nes, el Estado intervendría para sustituir las que fueran  
factibles, con productos nacionales que estuvieran en condi-  
ciones de prestar satisfactoriamente el servicio que de  
ellas se demande. Por otro lado, cuando no fuera posible  
producir determinados artículos a costos razonables o por el  
tamaño del mercado nacional no fuera conveniente hacerlo, el  
Estado importaría tales artículos directamente del país pro-  
ductor. El gobierno procuraría la creación de una organiza-  
ción de importadores que vigilaran el comportamiento de los  
mercados extranjeros para limitar, en lo posible, las crisis  
de exportación.

Para estos efectos, el gobierno regularía las actividades de exportación de los recursos naturales y el comercio de mercancías, "haciendo efectiva la nacionalización del subsuelo, fijando zonas exploradas de reserva minera que garantizaran el abastecimiento futuro de la nación e instituyendo un servicio oficial de exploración que facilitara la creación de reservas y propiciara la apertura de nuevas explotaciones mineras y ampliara las zonas nacionales de reserva petrolera, a fin de que en todo tiempo se contara con reservas suficientes para cubrir las necesidades futuras de la nación"<sup>16/</sup> además se impediría que las empresas continuaran acaparando yacimientos minerales y se darían más facilidades para que los mineros nacionales intervinieran en mayor proporción en esta actividad. Se impulsaría el establecimiento de plantas de beneficio y fundición.

El gobierno se encargaría de importar medios de producción tanto para la agricultura como para la industria de transformación, y se eliminaría la exportación de productos que después de procesarse en el extranjero, regresaran al país como importaciones, cuando esto fuera conveniente.

SEGUNDA PARTE

#### IV. EL DESARROLLO ECONOMICO DE 1955 A 1976.

##### IV.1. Un período de desarrollo estabilizador.

Al llegar al inicio de la década de los 70's, el panorama que presentaba hacia el exterior el desarrollo económico nacional pretendía ser optimista, ya que eran muchos y de distinta especie, los signos de progreso que fundamentaban esa tendencia. Durante 1969, al celebrarse las reuniones con juntas del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Secretario de Hacienda y Crédito Público presentó un balance de los logros obtenidos en la economía mexicana, en el documento titulado "Desarrollo estabilizador, una década de estrategia económica en México"<sup>1/</sup>, en el cual se explicaban los logros obtenidos en tan solo diez años, confirmando así, la confianza de los banqueros e inversionistas extranjeros, sobre la perspectiva del país.

El Banco Mundial por su parte, en el documento titulado "Análisis de la situación económica de México y sus perspectivas" concluía. "El impresionante record de México durante la última década, al combinar una elevada tasa de creci-

---

<sup>1/</sup> Ortíz Mena, Antonio, Discursos y Declaraciones, 1964-1970, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Pág. 499

miento económico con el mantenimiento de estabilidad financiera, interna y externa, justifica plenamente el apoyo que México ha recibido de la comunidad financiera internacional"<sup>2/</sup>

El desarrollo de la economía mexicana desde la segunda mitad de los 50's, y hasta finales de los 60's, se caracterizó por un rápido crecimiento del producto interno y estabilidad en el tipo de cambio y el nivel de precios.<sup>3/</sup>

México optó por el camino del desarrollo vía la industrialización, ya que al mismo tiempo que modernizaba al país, mejoraría las condiciones de vida de las grandes mayorías, y fortalecería la independencia económica de la nación.

#### a) Sector Industrial

El sector de mayor dinamismo durante el período fue el industrial con una tasa media anual de crecimiento (8.5%) superior a la que registró la economía en su conjunto (6.72%) (VER CUADRO No. 2). El desarrollo del sector, en cuanto a

---

<sup>2/</sup> Tello, Carlos, La Política Económica en México 1970 - 1976, Siglo XXI, México, 1980, Pág. 2

<sup>3/</sup> De 1955 a 1969 el valor del PIB se incrementó en un 248.4 por ciento, a precios de 1960; la paridad del peso frente al dólar se mantuvo en 12.5 pesos por un dólar; el incremento del índice de precios deflacionado del PIB, con base 1970 = 100, se incrementó en un 46.2 por ciento.

la política de industrialización, tuvo dos efectos principales:

- Orientación de la producción hacia el interior, con lo cual se "cerraba" el mercado de las exportaciones y se limitaba la obtención de divisas por la venta de bienes manufacturados.
- Distorsión en el mercado de los factores productivos, que trajo como consecuencia un abaratamiento en el precio relativo del capital con respecto a la fuerza de trabajo.

La política de sustitución de importaciones permitió la expansión del aparato industrial, cuya producción fue orientada hacia la satisfacción del mercado interior, apoyada por una política comercial proteccionista (estímulos fiscales, aranceles elevados a las importaciones, tasas de interés preferenciales para la creación y/o promoción de nuevas industrias).

Las consecuencias de la política implementada fueron, en primer lugar, crecimiento notable de la deuda externa ante la incapacidad de obtener divisas que compensaran las importaciones efectuadas, ya que hubo repercusión directa o indirecta en la exportación de bienes manufacturados, restándo



le competitividad a la economía nacional. En segundo término, se originó un desplazamiento de la utilización de mano de obra en virtud de que se estimuló la adquisición de maquinaria y equipo para la producción industrial, obstaculizando la absorción de la creciente oferta laboral proveniente de otros sectores productivos, principalmente del sector primario.

Existían dentro de la estructura industrial, desequilibrios en cuanto a los activos fijos y el capital invertido: "en 1970 menos del 1 por ciento de los establecimientos industriales disponían del 64 por ciento del capital invertido"<sup>4/</sup>, aportando el 63 por ciento del valor de la producción.

La inversión extranjera se reorienta hacia la actividad manufacturera, que alcanza para 1970, entre el 35 y 40 por ciento de la producción industrial del país<sup>5/</sup>, principalmente en las ramas de tabaco, productos de hule, química, productos farmacéuticos, productos del petróleo y derivados, maquinaria no eléctrica, maquinaria eléctrica y equipo de transporte.

Entre 1960 y 1970, ingresaron al país 2,059 millones de

<sup>4/</sup> Tello, Carlos, Op. cit. Pág. 21

<sup>5/</sup> Ibid, Pág. 23.

dólares por concepto de nuevas inversiones y reinversiones extranjeras, y salieron 2,991 millones de dólares por concepto de utilidades y otros pagos<sup>6/</sup>, con su consecuente repercusión en el déficit en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos.

#### b) Sector Agrícola

El sector agrícola había mostrado una dinámica de crecimiento sorprendente durante el decenio de 1945-1954 (8.2%), con una clara tendencia hacia los cultivos de exportación. Dicha dinámica se vió frenada en el período 1955-1965, alcanzando solamente una tasa anual de crecimiento del 4.1 por ciento, llegando a un nivel más bajo en los años de 1965-1970, en los que creció solamente 1.2 por ciento (VER CUADRO No.3).

Para el período 1955-1965 se inicia un descenso en la superficie incorporada al cultivo bajo riego, y para los últimos años de la década de los 60's la superficie cultivada en términos absolutos no aumenta (13.6 millones de has. a 13.7 millones). Tal situación es atribuible parcialmente a la reorientación que se le dió al gasto público de inversión, el cual fue canalizado principalmente hacia la industria, o

---

<sup>6/</sup> B. Sepúlveda y A. Chumacero, La Inversión Extranjera en México, F.C.E. México, 1973.

vidándose de la realización de obras de fomento para el sector, como las de irrigación.

La política de sustitución de importaciones también afectó el desarrollo del sector, ya que lo obligaba a adquirir sus insumos en el mercado interno sin poder acudir a los mercados externos en donde los costos eran significativamente más bajos.

Para 1970 la superficie censada se acercó a los 140 millones de hectáreas (VER CUADRO No. 4), cerca del 60 por ciento de la superficie total correspondía al 1.1 por ciento de los propietarios, mientras que el 80 por ciento poseía solamente el 5 por ciento de la superficie. En las áreas de labor se tenía que el 2 por ciento de los predios poseía el 40 por ciento de la superficie total, mientras que el 80 por ciento de los predios disponía del 16 por ciento de la superficie.

Así también la maquinaria y el equipo se distribuía de la manera siguiente: en los predios mayores de 5 has. se contaba con el 64 por ciento de los tractores, el 68 por ciento de los camiones y camionetas, el 71 por ciento de las trilladoras mecánicas combinadas, entre los más importantes. En cambio, el 80 por ciento de los arados de madera se encontraban en las propiedades ejidales o pequeñas con menos de 5

has. 7/

Por otra parte, se mantuvo una política de precios bajos para los productos del campo con el fin de consolidar la generación de altas tasas de ganancia de otros sectores, que junto con la orientación de la producción hacia los mercados externos, dejaron desprotegido al sector, en la medida en que los precios de los cultivos agrícolas para la demanda internacional son especulativos, fluctuando particularmente a la baja y, por otro lado, los ingresos que se podían obtener por la venta de la producción en el mercado interno, eran reducidos.

Como consecuencia, se tendió a comprimir el ingreso neto de los productores en el corto plazo, llegándose a una disminución de la inversión privada dentro del sector.

De este modo, el mercado interno se estrechaba, tanto por la falta de crecimiento de la agricultura, como por las consecuencias que este hecho implica. La industria se desenvolvía sin una agricultura que le diera un sustento sólido, con creciente penetración de capital extranjero, con fuerte grado de concentración, con múltiples subsidios y protección, con un grado de eficiencia mínimo a nivel internacional.

El proceso de industrialización y el rezago de las actividades agrícolas, crearon profundos cambios en la estructura social mexicana. Lo más sobresaliente fue el acelerado crecimiento de las ciudades como polos de desarrollo, y los grupos que las habitan. Trabajadores industriales, empresarios, empleados bancarios, del comercio, profesionistas y técnicos libres, empleados del gobierno, aumentaron los sectores medios y junto con ellos, debido a las insuficiencias de la actividad agropecuaria y del sector industrial, creció también el grupo de los marginados.

La acción de estos dos sectores sobre la balanza de pagos, tuvo un efecto muy importante: la orientación de la producción industrial hacia el mercado interno y el estancamiento de la producción agrícola, restaron competitividad a la economía nacional, pudiéndose afirmar que "la economía mostraba dos características importantes: insuficiencia dinámica para crear empleos y una clara tendencia hacia el desequilibrio externo, acompañado de un déficit creciente de las finanzas públicas"<sup>8/</sup>.

### c) Sector Público

**El papel expansionista que desempeñó el sector público**

<sup>8/</sup> Solís Leopoldo, Alternativas para el Desarrollo, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1980, Pág. 93

en los primeros años del "desarrollo estabilizador" -y que sirvió de base para el crecimiento de la inversión privada- se fue reduciendo en la década de los 60's. La acción del sector se fue diversificando en nuevos campos de actividad económica y social con un abandono en los campos de inversión tradicionales, que a finales de la década se tradujo en uno de los límites al crecimiento: falta de infraestructura, escasez de bienes básicos.

La política económica del Estado se orientó a reducir los riesgos y asegurar las tasas de ganancia en ese crecimiento con mercado limitado. En la década de los 60's, las empresas del Estado tenían la "obligación" de proporcionar un producto o un servicio a un precio muy reducido, ya que la actividad económica que desempeñaba el Estado debía tener un fin social y solo secundariamente un fin económico. "Sustentada en buena medida en la forzosa estabilidad de precios en sectores clave, resultaba insostenible a largo plazo, el minar la posibilidad financiera del Estado, y por tanto su capacidad de subsidiar en general, al mismo tiempo que se sofocaba la expansión de estos sectores (fundamentalmente energéticos, azúcar, tarifas de agua y transporte ferroviario y productos agrícolas para el consumo doméstico)"<sup>9/</sup>.

La política fiscal estuvo orientada a estimular la inversión privada principalmente, apoyándose en los impuestos indirectos y aquellos que gravan el factor trabajo. Los impuestos como porcentaje del PIB permanecieron prácticamente constantes durante la década de los 60's. (VER CUADRO No. 5).

Al estancamiento de los ingresos tributarios, se sumaba la disminución del ahorro de las empresas públicas, producto de la política de precios congelados y con ello, se limitaban las posibilidades del Estado para intervenir directamente en la economía, asimismo, se reducían las disponibilidades de productos básicos, utilizando divisas para suplir estas deficiencias. Los costos de los productos o servicios del Estado se transfirieron en ganancias inesperadas para el sector privado, con lo cual se limitaba la eficiencia de su operación, minando las posibilidades de expansión de la economía.

Con esta situación, empeoraban las finanzas del Sector Público, principalmente en sus empresas -al extremo de no disponer de ahorro prácticamente-, obligando al Estado a recurrir al financiamiento, interno y externo, para cubrir sus programas de gasto anual.

El seguimiento de una inadecuada política fiscal impidió la participación ascendente de los ingresos fiscales en

la medida en que el ingreso disponible aumentaba. Así, para poder gastar era necesario que el sistema financiero captara más recursos, pero, paradójicamente, se argumentaba que era necesario no tocar la política tributaria (no gravar el ingreso que proviene del capital) y no variar el tipo de cambio del peso respecto al dólar .

Como el crédito interno no era suficiente para permitir el desarrollo del gasto público presupuestado, se recurrió al endeudamiento externo y a las inversiones extranjeras, creciendo así la dependencia.

El círculo vicioso se cerraba; para mantener el gasto público no se podían reformar los tributos ni aumentar los precios de los bienes y servicios del Estado y, por ello, se recurría cada vez más al sistema de intermediación financiera, el cual crecía aceleradamente en condiciones de liquidez creciente. Las necesidades de recursos se multiplicaron y se tuvo que acudir al endeudamiento externo y a la promoción de la inversión extranjera.

Esto último ocasionó el envío de remesas al exterior por pago de utilidades, además del pago de los intereses del endeudamiento externo del sector público, lo que requería mayores recursos para pagarlos. El único camino, endeudamiento externo a "costo de los factores", ya que la economía, si



bien crecía, su base de sustentación se debilitaba, **TRADUCIÉNDOSE EN UN SECTOR PÚBLICO CRECIENTEMENTE DÉBIL.**

En resumen, el desarrollo económico nacional que pretendía ser optimista tenía un reverso que no era otra cosa que el agotamiento de un modelo económico que había tenido validez en su momento, la economía se vió presionada por la política de sustitución de importaciones y el estancamiento de la agricultura, lo cual agravó el problema de la absorción de la fuerza de trabajo creciente sin poder atender las necesidades de servicios educativos, médicos, sanitarios y de vivienda.

La rigidez del sistema fiscal no le permitió ampliar su área de acción, incidiendo principalmente en el factor trabajo. El mantenimiento del tipo de cambio como un fin, no permitió instrumentar este mecanismo para corregir o tratar del déficit comercial. La capacidad de endeudamiento tampoco permitió la adopción de medidas correctivas a tiempo.

Así, el factor más grave que caracterizaba a este modelo de desarrollo era la incongruencia consigo mismo y las repercusiones sociales que propició, como la concentración de los ingresos, la incapacidad de satisfacer las demandas de un núcleo importante de la población (1968), con lo que el modelo daba muestras de su incompatibilidad con la situación

real.

#### IV.2. La coyuntura de los setenta.

Para la primera mitad de la década de los 70's se pone de manifiesto el final de la vigencia del modelo de desarrollo que caracterizó el crecimiento de la economía durante la década de los 60's.

La coyuntura que enfrenta el inicio de la década, es la desarticulación del esquema de crecimiento, en donde la concentración del ingreso y de los medios de producción llevan al estrangulamiento del mercado interior; la descapitalización de las empresas estatales les impedía seguir transfiriendo sus excedentes a otros sectores de la economía, así como proveer al estado de ingresos para la ejecución de sus programas de gasto. Tras la agudización de la crisis agrícola, la ausencia de producción de bienes de capital y tecnología, la situación de la economía a nivel internacional, el Estado enfrentaba una situación que no podía ser menos favorable.

Del crecimiento con estabilidad sólo quedaban sus efectos desestabilizadores con un nuevo elemento, la inflación con estancamiento del desarrollo productivo.

Al inicio de la década se empieza a buscar otro tipo de orientación para reactivar la economía, sin embargo, todos los programas se enfrentaban a la restricción de la balanza de pagos como obstáculo y a la insuficiencia de ingresos corrientes de divisas como limitación.

a) Sector Industrial

La rigidez de la planta productiva instalada, a través del esquema en que se desarrolló, había avanzado demasiado rápido hacia el agotamiento del modelo; se precisaba entonces sustituir otro tipo de bienes que requerían mayor tecnología, grandes inversiones y crear un mercado con crecimiento acelerado.

La política de protección no se abandonó durante el período. En 1960 se sujetaban a permisos el 34 por ciento de las importaciones y en 1970 casi el 70 por ciento de las mismas. Esta situación se fue acentuando y por presiones en la Balanza de Pagos, para 1975 todas las importaciones requerían un permiso previo<sup>10/</sup>.

La estructura de las importaciones al encontrarse limitada por el sistema de sustitución, impedía la entrada de

---

<sup>10/</sup> D.O., julio de 1975, varios números.

bienes de capital e intermedios para impulsar el desarrollo de la industria manufacturera cuyo contenido nacional de insumos y valor agregado fueran crecientes, con lo que la dependencia de la inversión para atenuar el déficit comercial se inclinaba hacia un solo camino: el aumento de la deuda externa.

De 1970 a 1976 el déficit comercial tiene un comportamiento ascendente, alcanzando tasas de crecimiento sin precedente a partir de 1973, año en el que el incremento fue del 66 por ciento, seguido de un 81 por ciento para 1974, alcanzando finalmente en 1976 la cifra de 2,644 millones de dólares (VER CUADRO No. 6).

A pesar de los esfuerzos por aumentar las exportaciones, los resultados obtenidos no llegaron a compensar los incrementos de las importaciones. Se buscaba principalmente fomentar las exportaciones de productos manufacturados.

Entre 1971 y 1974 el crecimiento de las exportaciones sobrepasa el 22 por ciento anual promedio, descendiendo en 1975 para llegar a un incremento del 19.4 por ciento en 1976.

Es importante destacar que la contribución del petróleo exportado en 1976 fue muy significativa y permitió, junto con otros productos agropecuarios, una tasa de incremento

sustancial con respecto al año anterior.

Por su parte, el turismo y las transacciones fronterizas tuvieron un saldo favorable que se incrementó, entre 1970 y 1973, en un 23.7 por ciento promedio, estancándose prácticamente durante 1974 y reduciéndose en un 18 por ciento para 1975. El descenso en el turismo tiene su explicación tanto en la recesión norteamericana como en el boicot judío tras el voto mexicano en el conflicto árabe-israelí. Las transacciones fronterizas no mostraron ninguna tendencia desfavorable hasta 1975, año en que los ingresos disminuyen y aumentan los egresos, recuperándose para el año siguiente (VER CUADRO No. 7).

Es así que el período se caracteriza por un incremento de las importaciones, pagando precios altos por productos como: petróleo, granos, leche en polvo, bienes de capital, productos intermedios y materias primas, como los más importantes.

#### **b) Sector Agrícola**

El sector agrícola había crecido subordinado a las prioridades industriales, cumpliendo diferentes funciones como abastecedor de materias primas baratas, generador de divisas que permitían importar bienes de capital e insumos, y trans

ferir ahorros a otros sectores de la economía.

Demanda Interna. El déficit nacional de alimentos básicos se manifestó en una crisis agrícola durante los años posteriores a 1972, ya que la producción per cápita alcanzó una tasa de -3.5 para los años 1970-1977. Durante 1972 y 1973 los volúmenes de producción de maíz, frijol y trigo decaen tras varios ciclos adversos en la agricultura, lo cual coincidió con la escasez de alimentos a nivel mundial.

Balanza Comercial Agrícola. El Estado se vió obligado a efectuar fuertes importaciones en condiciones por demás adversas, llegándose en 1974 a registrar el primer saldo negativo en la balanza agrícola, siendo que solamente por importaciones de maíz hubo que pagar 400 mil millones de dólares.

A partir de 1972 la política económica se encamina a eliminar las contradicciones existentes, buscando ampliar la superficie de cultivo, crear empleo, producir para el mercado interno y la exportación; lo cual se pretendía a través de la modernización de los métodos de cultivo, canalización de recursos de capital, introducción de innovaciones tecnológicas y la industrialización de los productos agrícolas.

La inversión pública destinada al sector agropecuario se incrementó con una tasa anual promedio de casi el 50% en-

tre 1970 y 1977, definiéndose así la política en favor de la autosuficiencia de alimentos e insumos provenientes del campo.

Resulta entonces incomprensible el mantenimiento de una estructura de producción, comercialización, posesión de la tierra y distribución de la riqueza; que había ya dado signos de debilidad hacia mediados de la década de los 60's. De haber actuado oportunamente en los renglones de sistemas de riego, fertilizantes, asistencia técnica y crédito para las tierras de temporal, la crisis agrícola hubiera tenido otro efecto dentro de la economía y en el mejor de los casos, no se hubiera presentado.

Por algo, en su discurso de toma de posesión, el Lic. Echeverría insistió en que "El minifundismo, como forma de explotación, contradice la naturaleza del sistema ejidal. Fortaleceremos el ejido para convertirlo en célula activa de democracia y en verdadera unidad productiva. Donde sea posible y los campesinos lo quieran, crearemos, por el agrupamiento de las parcelas y el trabajo cooperativo, auténticas empresas rurales".<sup>11/</sup> Este planteamiento de llevarse a cabo, debidamente instrumentado, sería eje para dotar al campesino de mejores formas de vida y ampliaría el mercado interno.

<sup>11/</sup> Cabrera Guerrero Héctor, Estructura Económica y política de la Historia de México, Editorial Guajardo 2001, S.A., México 1979. Pág. 176.

La acción institucional en favor del agro no ha escatimado esfuerzo a partir de 1971, siendo el propósito fundamental el devolverle al campo cierta dinámica y con ello resolver en alguna medida la situación del empleo, los precios y en general la situación social. Tal vez ningún factor haya sido tan determinante para adoptar decisiones como el efecto negativo de la crisis agrícola.

Las contradicciones heredadas, junto con la política incongruente que actúa sobre el sector agrícola por parte del Estado, resultó en una situación que no fue posible solucionar en un período tan corto y controvertido. Ni la Fideicomización y la gestión pública primero, ni la Alianza para la Producción después; pudieron cambiar el rumbo del desarrollo agrícola del país.

### c) Sector Público

La deuda pública externa se constituye en una variable fundamental del crecimiento económico durante el período 1970-1976, ya que fue la fórmula más aplicada para resolver los problemas que se presentaban en la balanza de pagos, en la medida en que crecían las compras al exterior o se aumentaba el servicio de la deuda. La deuda pública externa pone de manifiesto la dependencia del Estado con respecto a su gasto público.



El papel del Estado como agente para seguir dándole con tinuidad al proceso económico se veía limitado conforme el deterioro de las finanzas públicas aumentaba; sus ingresos, particularmente los derivados de la estructura impositiva, no habían aumentado conforme a las necesidades de recursos que demandaba la situación actual.

Así, ante los aumentos del gasto público, el Estado se encontró crecientemente en una "posición desventajosa, porque su déficit ha aumentado en 8 años a partir de 1970 más de 9 veces y el desequilibrio externo 5, por lo que era crecientemente débil para reemprender su renovación, acelerar el ritmo de la producción y conseguir la estabilización como pre tendía"<sup>12/</sup>.

"La escasez de opciones contra la recesión y el estanca miento, las limitaciones a la política económica interna, la vulnerabilidad del país frente a los acreedores, la presión por el abandono de las metas sociales, la reducción de posibilidades para la disposición de divisas o alternativas crediticias y las restricciones al uso de los recursos nacionales, son el costo económico y social en que llegan a traducir se en créditos oficiales como los contraídos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde octubre de 1976"<sup>13/</sup>.

<sup>12/</sup> Angeles, Luis, Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana, Ediciones El Caballito, México 1982, Pág. 65

<sup>13/</sup> Ibid Pág. 60.

Los créditos obtenidos en el FMI obedecen a una petición especial hecho por el Gobierno para adquirir por Derechos Especiales de Giro, fondos para cubrir el déficit en la balanza de pagos; asimismo, se solicitó la adquisición de un crédito establecido en los TRAMOS DE CUOTA y otro más que se obtendría en un plazo de tres años.

Los tratos iniciados en 1976 fueron ratificados el primero de enero de 1977 y están contenidos en la "Carta de Intención" de 1976 y el Convenio suscrito en febrero de 1977.

El convenio, además de calendarizar la utilización de los derechos de giro, obliga a consultar con el Fondo la adopción de medidas fundamentales de estrategia económica, así se ha definido una política económica suscrita con el FMI, por cuyas cláusulas el Gobierno Mexicano se compromete a: "que el déficit del sector público no rebase el 2.5 por ciento del PIB; disminuir el endeudamiento del sector público en forma que no represente más del 1 por ciento del PIB en 1979; reducir la tasa de aumento nominal de los salarios acercándola a las tasas equivalentes de los principales países con lo que el país comercia; eliminar progresivamente las barreras no arancelarias a la importación, así como los estímulos artificiales e incentivos a la exportación; aumentar las obligaciones en billetes del Banco de México en la medida en que se eleven sus reservas internacionales netas;

evitar que el empleo total en el sector público aumente en más del 2 por ciento en 1977; LIBERAR DE TODO TIPO DE RESTRICCIÓN A LOS PAGOS INTERNACIONALES; respetar como límite para el financiamiento neto del Banco de México al sector público, el equivalente al aumento de sus obligaciones con los bancos y entidades del sector público; ACEPTAR EL ESTABLECIMIENTO DE DIRECTRICES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PARÁESTATAL; ABANDONAR TACITAMENTE LA AGRESIVIDAD DE LA ANTERIOR POLÍTICA INTERNACIONAL, EL TERCERMUNDISMO, LA DIVERSIFICACIÓN DE CONTACTOS ECONÓMICOS EXTERNOS Y LA FORMACIÓN DE BLOQUES PARA EL MERCADO, VOLVIENDO LA CARA A NORTEAMÉRICA Y CRECIENTEMENTE A SUS NECESIDADES INTERNAS"<sup>14/</sup>.

De ser un importante generador de ahorro, para 1975 el sector público ve reducida esa capacidad en un nivel muy cercano a cero. Sin embargo, había que hacer frente al retraso de la producción en ramas claves como la siderurgia, el petróleo y la electricidad, así como al deterioro severo del sector agrícola y el rezago del gasto público en bienestar social. Aunado a ello, y por la situación del mercado interno ya descrita, la inversión privada decreció en forma progresiva.

Para inicios de la década resultaba impostergable reducir las tensiones sociales y hacer menos injusto el proceso de desarrollo, para ello se realizaron reformas tributarias con el propósito de aumentar la recaudación mediante incrementos al impuesto sobre la renta, elevación de tarifas de los productos y servicios y aumento en el número de causantes.

El sistema tributario había descansado principalmente en el ingreso del trabajo y no sobre los ingresos del capital, lo cual tenía como consecuencia una baja recaudación que se veía favorecida por la deficiente administración fiscal con un escaso control sobre la evasión tanto de personas físicas como de empresas.

El rezago de las inversiones públicas obligaba a pagar materias primas e insumos básicos a precios de escasez después de 1973, el rezago de sectores y la falta de inversión privada se combinaron también para ser una de las más importantes causas que limitaron el crecimiento económico. Sin embargo, la inversión pública se mantuvo de 1970 a 1976 alrededor de un 7.5 por ciento en relación al PIB (VER CUADRO No. 8).

d) Precios

El fenómeno mejor identificado dentro de los desequilibrios originados por el agotamiento del desarrollo estabilizador, es la inflación.

Las consecuencias del desequilibrio en la producción, asume características de estrangulamiento en algunas ramas, desfasando el ciclo de abastecimiento -producción- realización y en consecuencia el ritmo de crecimiento del sector, ofreciendo variaciones impredecibles originadas por la ruptura del ciclo, volviéndolo crítico.

En cuanto al sector agrícola, esta tendencia tiende a aumentarse, ya que presenta una oferta de alimentos y materias primas<sup>\*/</sup> limitada, originando un impacto al alza del Índice Nacional de Precios al Consumidor, cuyos aumentos son desorbitados, distinguiéndose dos etapas (VER CUADRO No. 9).

- ° Aumento con tasas moderadas (1970 - 1972)
- ° Aumento con tasas desorbitadas (1973 - 1976).

---

<sup>\*/</sup> Alimentos: productos empleados en la alimentación humana directamente o mediante transformación.  
Materias primas: son insumos de industrias no alimenticias y productos que se usan principalmente como forraje.

Así las cosas de 1970 a 1975, el sector agrícola aumentó sus precios en un 181 por ciento, los textiles y fibras artificiales en un 193 por ciento, los alimentos en un 213 por ciento, el petróleo en un 246 por ciento, la petroquímica básica en un 172 por ciento; el sector manufacturero en 173 por ciento y los transportes en 173 por ciento.

El esfuerzo realizado por el Estado, al aumentar sucesivamente la inversión a partir de 1972, no incrementó, en el corto plazo, la oferta de bienes, generando con ello un aumento en la demanda.

"El gasto público retroalimentó el proceso inflacionario, pero no por su monto, sino por no haber cambiado en lo fundamental su orientación tradicional y porque su financiamiento se hizo en gran parte con emisión primaria"<sup>15/</sup>.

La expansión del gasto público desmedido, junto con el fracaso de la reforma fiscal, aumentaron el déficit público; la declinación del crecimiento del ahorro financiero asociada a tasas de interés reales negativas -producto del alza de precios- y a los temores de una devaluación, provocaron que los aumentos de la deuda pública tuvieran que ser monetiza-

dos directamente, provocando que los medios de pago actuaran como catalizadores en el incremento de los precios.

La secuencia de eventos que desembocó en la crisis financiera de 1976 fueron: recesión económica en 1971, política simultánea de gasto público y expansión del crédito, ignorando la disciplina presupuestal que permitió la estabilidad de precios en el "desarrollo estabilizador". El déficit presupuestal se monetizó directamente y propició aumentos acelerados en los precios, aumentando también el gasto corriente y la nómina burocrática. Con todo esto, la deuda externa del sector público que era de 4,000 millones en 1972, se quintuplicó para 1976<sup>16/</sup>.

Por otro lado, la iniciativa privada también contribuyó en alguna buena medida en la evolución del fenómeno. Es claro que la actitud de este sector económico no fue el más adecuado y prueba de ello es la importación desmedida de bienes e insumos y el exceso de la demanda generada, como los más importantes.

Un factor que se debe apuntar, por su importancia, es la fuga de capitales que se origina en el sector privado y

---

<sup>16/</sup> Solís, Leopoldo, Alternativas para el Desarrollo, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1980. Pág. 116

en el sector público, la cual limita la reproducción de las plantas productivas y con ello el aumento de oferta de bienes de consumo.

La nueva estrategia de desarrollo se basaba en el aumento del gasto público, tanto en su estructura, su monto y la calidad de los proyectos a que se destinaba. Sin embargo, se dejó trunco el enlace entre los objetivos y los instrumentos, lo que obligó al gobierno a recurrir al endeudamiento interno y externo, destinando al fracaso el esquema de desarrollo adoptado. Tal vez, de haber financiado los incrementos del gasto por la vía de una reforma impositiva, el Estado habría ejercido sus presupuestos de una manera autónoma.

Así se puede explicar que la economía de la primera mitad de los 70's heredó un modelo agotado en sus posibilidades para reaccionar moderadamente y posteriormente caer en una crisis más aguda que la que le precedió, cuya causa se originó por la falta de visión y la inadecuada política económica. Después de todo, Sir Winston Churchill tenía razón al afirmar: "aquel que pueda ver más lejos hacia el pasado, podrá ver más lejos hacia el futuro".



TERCERA PARTE

## V. LA POLITICA DE LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

En el discurso de toma de posesión, el Lic. José López Portillo expresaba cual era el camino que seguiría su administración para sacar al país de la coyuntura en que había caído: "Confirmaremos el propósito fundamental de nuestra República; mantenernos libres en el renovado esfuerzo de vivir en justicia distributiva y conmutativa y crear no sólo oportunidades iguales, sino las seguridades para igualar a los que son desiguales y dar advenimiento a la justicia social", y explicó: "Parto del hecho de que problemas mundiales y necesidades inaplazables de nuestro desarrollo acelerado, nos impusieron una realidad insoslayable: inflación complicada con recesión y desempleo".

"Esto precipitó el fin de una larga etapa y ocasionó después el disparo de los precios, la devaluación del peso e hizo evidente la vulnerabilidad del sistema financiero frente al rompimiento de la estabilidad."<sup>1/</sup>

El camino a seguir, replanteado en un nuevo orden de ver las cosas, se transmitía dando seguridad en que México tiene todos los potenciales requeridos para "saltar el hoyo", apun

---

<sup>1/</sup> "Aspectos económicos del discurso de toma de posesión del Presidente de México", Revista de comercio exterior, Vol. 26, Núm. 12, México diciembre de 1976.

tando que "demostrar que no son tragedias insalvables sino ajustes sin duda complicados pero inherentes a nuestra etapa y condición de desarrollo, es importante para recuperar la confianza en un país que tiene petróleo, tierra, agua y minerales de todo tipo; litorales y zonas marítimas llenas de recursos y nutrientes; climas variados, planta productiva; instituciones revolucionarias precursoras y vigentes; origen y destino"<sup>2/</sup>, llamando la atención en cuanto a las consecuencias que traería la no participación clara y objetiva de todos los mexicanos: "Podemos, claro, de no actuar en consecuencia, caer en un desorden tan profundo como grande sea nuestra irresponsabilidad e incompetencia en el manejo de una espiral que puede convertirse en torbellino: inflación-devaluación, precios-utilidad-salarios; inflación-devaluación y así sucesivamente. El desempleo y los enfrentamientos que ello traería aparejado debilitarían nuestra democracia y enfrentaríamos el riesgo de emplear fuerza en vez de razón; imposición en vez de solidaridad; vencer y no convencer. Dominar en lugar de servir "(...)" organizarnos a partir y a pesar de la crisis para que los niveles mínimos de vida y dignidad, alcancen a todos, particularmente a la población rural y otros grupos marginados, para abatir los desequilibrios más flagrantes que afectan a sectores y regiones del país".

---

<sup>2/</sup> Ibid.

"Lo que nos obliga a crear más empleos, pagar salarios realmente remuneradores y no simplemente nominales; fijar la carga fiscal proporcional y equitativamente; impulsar la reforma agraria integral; definir una sana política de precios; administrar atinadamente las empresas públicas y prestar de modo eficiente los servicios que el Estado proporciona a la sociedad, todo lo cual constituye nuestra forma institucional de redistribuir el ingreso"<sup>3/</sup>.

Para la ejecución de la nueva política se planteaba la necesidad de hacer ajustes dentro del marco del carácter mixto de nuestra economía, señalando los puntos principales:

- ° Reforzar el carácter mixto de la economía.
- ° Asegurar que el Estado disponga de los recursos necesarios para orientar la actividad económica.
- ° Impulsar la colaboración dinámica y eficaz de todos los sectores de la población.

Conforme a la estrategia de desarrollo, se ajustarían los instrumentos financieros para movilizar los recursos productivos; se adecuaría la política fiscal con la crediticia y la monetaria, la de utilidades, precios y salarios, la de

endeudamiento interno y externo, la cambiaría y las transacciones con el exterior, así como las políticas de inversión y gasto público.

La orientación de las inversiones tendría las siguientes prioridades:

- Sector agropecuario y acuicultura
- Energéticos
- Petroquímica,
- Minería
- Siderurgia
- Bienes de Capital
- Transportes
- Bienes de consumo popular

Algunas medidas por adoptar, tenían carácter inmediato y otras a lo largo del sexenio; siendo lo más relevante:

- La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública
- La Ley de Presupuesto y Gasto Público
- La Ley de la Deuda Pública.

y modificaciones a:

- La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

- ° El Convenio Unico de Inversión y Desarrollo con los Gobiernos de los Estados.

Por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se asientan los cambios que se consideraban necesarios en la estructura sectorial, y se reordenan por funciones las secretarías de Estado para contar con la organización y los instrumentos idóneos para realizar el Programa de Gobierno. Las entidades paraestatales se regulan individualmente y se coordinan con la secretaría del ramo más apegada a su función.

Las empresas públicas se agrupan dentro de un mismo sector con objeto de buscar el apoyo sistemático y la complementación entre unas y otras.

La Ley del Gasto Público se aplica para desarrollar los presupuestos con orientación programática, ampliando las disposiciones de la Ley de Egresos vigente. Se incluyen en ella los recursos del Gobierno Federal, los descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos constituidos por el sector público. Se comprenden todas las erogaciones, incluyendo la inversión física, la financiera, el gasto corriente y la deuda pública; se introducen cambios que liberan y agilizan la liberación del gasto responsabilizando a las entidades encargadas de la ejecución de los programas y proyectos.

Una sola secretaría se encargará de la programación , presupuesto y gasto público (S.P.P.).

Las modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda persiguen como propósito fundamental fortalecer la facultad que el Congreso tiene de unificar con amplitud el ingreso y el gasto público; revisar que el presupuesto se cumpla; precisar la justificación, utilidad y honradez con que se realicen las erogaciones; aplicar, en su caso, las disposiciones sobre responsabilidad de funcionarios públicos y efectuar con amplitud el examen de la cuenta pública y las investigaciones, visitas y auditorías conducentes.

El proyecto de Ley de la Deuda Pública propone un tratamiento de la información que no sólo garantice el escrupuloso conocimiento de todos aquellos elementos que caracterizan los compromisos del sector público que habrán de traducirse en deuda, sino que permita también su adecuado uso y control.

La Reforma Administrativa y el impulso a la industria petrolera son los puntos de apoyo fundamentales en los que se apoya la política general de reconstrucción económica que busca impulsar el crecimiento sobre nuevas bases. La Reforma Administrativa se orientaba con miras a "organizar el gobierno para organizar al país", lo que implícitamente se en-

tendía como la necesidad de crear eficiencia dentro del aparato gubernamental.

La primera fase de la Reforma Administrativa consistió en reagrupar por sectores diversas funciones gubernamentales, modificando la estructura de las secretarías y departamentos de Estado para convertirlas en puntales, cuya función sería la de PLANEAR, COORDINAR Y EVALUAR las actividades de las entidades paraestatales afines.

La segunda fase consistía en instrumentar la coordinación operativa entre las dependencias coordinadas (secretarías y departamento de Estado) del sector y las entidades paraestatales en ellos agrupadas.

La Reforma Administrativa apuntaba a un propósito fundamental que pretende crear las condiciones propicias para llegar a la elaboración de Planes Nacionales de Desarrollo. Tanto la eficiencia como la elaboración de planes, caracterizan la política general de reconstrucción económica pues pretende modificar la organización del aparato productivo para funcionar con menores costos, dar mayor solidez financiera y prestar más y mejores servicios públicos.

Se trata, en suma, de acabar con la "economía ficción" cuyos elementos principales son el subsidio y la protección



que constituyen formas ineficientes de organización económica, que producen efectos desfavorables, principalmente debilidad financiera para el sector público y debilidad competitiva en las relaciones económicas con el exterior.

El objetivo principal era coordinar una nueva estructura financiera para mover el aparato productivo y salir de la crisis en condiciones que permitieran sostener una adecuada tasa de crecimiento de la economía en su conjunto.

En el futuro del desarrollo petrolero de nuestro país, se apoya el esquema del nuevo orden económico.

- Durante 1978 se señala que la riqueza petrolera del país permitirá que en 1980 y no en 1982, como se había previsto, se logren niveles constantes de producción que aporten excedentes considerables, utilizando los recursos que por su venta se obtengan mediante un proceso de avance "paso a paso" para colocarlos "en los mejores sitios y en el mejor momento"; destinándose a lograr los siguientes objetivos:

- ° Fortalecer el Estado y proteger y aumentar el patrimonio de la nación, mediante programas preferentemente de largo plazo, que vislumbren el siglo XXI.

- ° Atender las prioridades nacionales ya establecidas.
- ° Desarrollar microrregiones con infraestructura y apoyos directos a la agricultura y a la agroindustria, y emprender acciones en las comunidades. Todo ello con el fin de retener en el campo la fuerza de trabajo que ahí se genera.
- ° Impulsar programas concretos de pequeña industria y minería.
- ° Crear nuevas estructuras para aprovechar los recursos naturales no aprovechados por falta de financiamiento.
- ° Diversificar a tiempo los energéticos primarios para sustituir hidrocarburos e incorporar de lleno el átomo y sus potencialidades.

En 1979 se anuncia que el petróleo es nuestra potencialidad de autodeterminación, por que nos haría menos dependientes del financiamiento externo y mejoraría nuestras relaciones económicas internacionales. "Un poco más de la mitad de los excedentes potenciales del petróleo se destinan mediante subsidios monstruosos a estimular la economía; a aumentar la capacidad de competencia de nuestras actividades y a reducir los gastos personales de los mexicanos, para aliviar la in-

flación"<sup>4/</sup>

Pero el petróleo no representaba, según la administración, sólo eso: las posibilidades de explotación, transformación, inducción y asociación, que a partir del petróleo se pueden lograr, permitían trazar una sólida estrategia de energéticos; actuar con una demanda adecuada de bienes de capital y, por ende, facilitar la planeación de la industria y sus asociaciones con el transporte, los asentamientos humanos, la educación, la capacitación, el desarrollo social y principalmente la agricultura.

Ante esa perspectiva, el gobierno tenía que emplear todos los recursos a su alcance para dar el nuevo giro a la economía y proyectar adecuadamente el ingreso que la explotación del petróleo iba a generar. El camino era claro: primero había que salvar al país de la coyuntura anteriormente descrita y después, coordinar todas las acciones de la administración pública y de la actividad económica controlada por el Estado, para dar un impulso cuantitativa y cualitativamente diferente a la economía en su conjunto para que el país, a partir de entonces, se desarrollara con autosuficiencia y autodeterminación, empleando sus recursos en la forma más conveniente.

---

<sup>4/</sup> José López Portillo, Tercer informe de gobierno.

## VI. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

La respuesta adoptada por la administración en turno ante la situación fue la de crear un Sistema Nacional de Planeación a partir de los cambios propuestos en la Reforma Administrativa, el cual se integra en tres niveles de decisión para las fases de su proceso, a saber:

- ° A nivel global, la Secretaría de Programación y Presupuesto concreta las acciones sectoriales coordinándose con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ° A nivel de sectores, agrupando a las entidades paraestatales bajo la coordinación de Secretarías y Departamentos de Estado, para la elaboración de programas.
- ° Complementándose con la labor de planeación de los gobiernos locales.

Con ello, se inicia la integración de un sistema de planeación a niveles múltiples, con responsabilidades definidas en los aspectos global, sectorial y por entidad, que permite un funcionamiento flexible y participativo del conjunto de la administración pública.

"La construcción del Sistema Nacional de Planeación está afinando los mecanismos operativos y las unidades de planeación en las diferentes dependencias gubernamentales. Igualmente se están revisando los aspectos normativos, administrativos y metodológicos, del proceso de planeación, desde la información hasta el desglose de las prioridades en metas, acciones, recursos y políticas instrumentales y su ubicación en el tiempo y en el espacio conforme a un sistema metodológico matricial"<sup>1/</sup>.

Los procesos de planeación, para ser efectivos y congruentes, deben cubrir todos los instrumentos con que cuenta el Estado: el gasto público, las políticas fiscal, financiera, monetaria, de precios, comercial, laboral, de producción y, en general, todas las posibilidades de que dispone el sector público para orientar el desarrollo nacional.

Sobre la base de los programas sectoriales se preparará el programa de acción del sector público, el cual precisará los objetivos, metas, estrategias y recursos que se requieren a nivel global y para cada uno de los sectores.

El sistema de planeación, programación-presupuestación, evaluación y control, busca la reorientación sectorial del

---

<sup>1/</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, "El Sistema Nacional de Planeación", SPP, Programa No. 3, Julio-octubre 1980, México

gasto, siendo éste uno de los más activos y eficaces instrumentos para el desarrollo económico y social, para lograr el crecimiento acelerado de sectores o regiones prioritarios; su racionalización, para evitar que la inercia defina sus montos, estructura, destino y plazos; y su eficiencia, para que aumente su capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes.

La idea original en la creación del Sistema Nacional de Planeación, era partir de un plan global y, por medio del proceso deductivo, configurar los planes sectoriales; sin embargo, los hechos determinaron que se invirtiera este propósito: por una parte la dependencia responsable de coordinar el Sistema se encontraba en período de formación; por otra, el carácter propio y limitado de los planes sectoriales facilitó su elaboración, que fue acelerada por la presión de los sectores para concretar la política económica a sus respectivos campos.

Por ello, el Sistema Nacional de Planeación en proceso, contribuye a la actualización de los planes sectoriales y es total con el fin de fortalecer su integración y congruencia.

## VI.1. Metodología de elaboración del Plan Global de Desarrollo (PGD).

La elaboración del Plan Global se considera como un corte en la situación de avance del Sistema de Planeación. "Ello es así, porque contiene elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación, el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico y la integración de los aspectos sectoriales y espaciales"<sup>2/</sup>.

Para la elaboración del plan se puso en contacto a los diversos funcionarios encargados de la planeación en todos los sectores de la administración pública, coordinados dentro del ámbito de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los antecedentes del plan descansan en la orientación política, seguida de una metodología programática, iniciada a partir de diciembre de 1976, respondiendo a las primeras acciones del gobierno y a las prioridades definidas en el período inicial.

A partir de dichos supuestos, se inició la elaboración

---

<sup>2/</sup> Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, Poder Ejecutivo Federal, SPP. México 1980, Pág. 20

de planes sectoriales y estatales, que permitieron guiar la política económica y social con mayor precisión y establecer compromisos a nivel de sectores.

De los planes sectoriales que se tomaron como base para la elaboración del plan destacan:

- ° El Plan Nacional de Desarrollo Industrial
- ° El Plan Nacional de Desarrollo Urbano
- ° Los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal
- ° El Plan Nacional de Desarrollo Pesquero
- ° El Programa Nacional de Empleo
- ° El Plan Nacional de Turismo
- ° El Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
- ° El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología
- ° Los Avances del Plan Nacional de Comercio
- ° El Programa del Sector Educativo
- ° El Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes
- ° El Plan de Agroindustrias.

Se realizarán también las modificaciones que exijan los cambios de la realidad nacional e internacional y la propia experiencia de la puesta en práctica del plan, ya que se considera que la planeación es "esencialmente flexible y adaptativa, y se apoya en el consenso social, pues se desenvuelve dentro de un sistema democrático"<sup>3/</sup>.



Las metas del plan están fijadas en forma de promedio trienal, precisamente para compensar parcialmente los cambios bruscos que se transmiten desde el exterior y las situaciones imprevisibles de la economía interna. Dichas metas deben de interpretarse como indicadores de la dirección y la intensidad del conjunto de acciones contempladas en el plan.

El plan se considera como global porque deriva de la concepción de desarrollo integral, y el concepto global requiere la conjugación de lo económico, lo político y lo social; el modelo económico se da en y por un modelo político, por lo cual el plan no se refiere a una sola actividad ni a un solo ámbito específico, persigue integrar todos los aspectos de la vida social ya que ellos se complementan, interaccionan y condicionan recíprocamente.

Para la elaboración del texto final se tomaron en consideración las experiencias históricas de la planeación nacional, se estudiaron los programas y las demandas de las organizaciones sociales y políticas del país y, en forma general, se tomaron en cuenta las opiniones de las fuerzas productivas; finalmente, se consideraron y analizaron las técnicas, características y resultados de diversos planes vigentes en otros países en los que existen sistemas de planeación en operación.

## VI.2. Objetivos, instrumentos y metas

La estrategia seguida por la administración en turno se orientó desde su inicio a la consecución de cuatro objetivos fundamentales "que norman la orientación del Sistema Nacional de Planeación Económica y Social y que surgen del Proyecto Nacional, el cual se basa en la Constitución de 1910, cuyo camino es el cambio social, que origina no sólo otra composición de clases, sino también nuevas normas para las relaciones entre ellas, bajo distintas bases y responsabilidades, encuadradas en un imperativo común de interés general"<sup>4/</sup>.

Estos objetivos se fortalecen y soportan mutuamente, siendo así que el orden de presentación no implica jerarquización entre ellos, a saber:

- ° Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.
- ° Proveer a la población de empleo y de mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

- ° Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.
- ° Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

El objetivo primario que la estrategia persigue es proveer a la población de oportunidades de empleo, mínimos de bienestar y una mejor distribución del ingreso, por lo que el crecimiento económico tendrá que ser diferente, permanente y orientado a la producción de bienes social y nacionalmente necesarios.

#### a) Sector Agrícola

Antecedentes. Uno de los aspectos principales que debía de cuidarse en el sexenio de 1976 a 1982 era el sector agrícola, sector que había tenido un importante desempeño en las décadas pasadas y que a partir de los 70's presenta un deterioro que pone en peligro el orden social y las posibilidades de crecimiento de otros sectores económicos.

Objetivos. Dentro del plan se marca como objetivo principal para el sector un crecimiento para el trienio 1980-1982

de un 4.1 por ciento real<sup>\*/</sup> y para 1982, lograr la autosuficiencia en la producción de maíz y frijol y sentar las bases para lograr la autosuficiencia en los demás productos básicos (arroz, trigo, ajonjolí, cártamo, soya y sorgo). Además se propone que el gasto de inversión real crecerá en un 22 por ciento anual real durante el trienio, llegando a una participación en el total de la inversión de un 25 por ciento para 1982.

Instrumentos. Para el logro de los objetivos planteados se programó la rehabilitación y ampliación de las tierras de cultivo, logrando incrementar en 1980 y 1981 el total de la superficie cosechada de 16.8 millones de Has. a 18.2 millones de Has.<sup>5/</sup>, siendo la ampliación de la frontera agrícola del sexenio de 3,350 millones de Has.; correspondiendo 2.3 millones de Has. a temporal y 1.0 millones de Has. a riego<sup>6/</sup>.

En diciembre de 1978, se puso en marcha el Programa Nacional de Perforación de Pozos, el cual tenía una duración de 18 meses y contemplaba la construcción de 2,395 unida-

---

<sup>\*/</sup> Tasa superior al crecimiento demográfico estimado en un 3.5 por ciento anual

<sup>5/</sup> José López Portillo, Sexto Informe de Gobierno, Anexo I. Estadístico Histórico.

<sup>6/</sup> José López Portillo, Sexto Informe de Gobierno.

des para beneficiar 131,050 Has.<sup>7/</sup>.

Se distribuyeron 176,679 toneladas de semillas certificadas y 40 mil toneladas de maíces criollos seleccionados, durante 1981. El total de semillas distribuidas en 1980-1981 fue de 363,083 toneladas<sup>8/</sup>.

La inversión pública federal realizada durante 1980 y 1981 alcanzó la cifra de 171,908.0 millones de pesos<sup>9/</sup>. Se terminaron, dentro del período, obras importantes iniciadas en años anteriores como la presa El Barrial, en Guanajuato y la presa Los Horcones, en Sinaloa, entre las más importantes<sup>10/</sup>.

Los créditos otorgados por el Banrural, incluyendo operaciones fiduciarias, ascendió aproximadamente a 180 mil millones de pesos, durante 1980 y 1981, recibiendo particular atención el financiamiento de cultivos básicos y oleaginosas<sup>\*</sup>, a los cuales se destinó el 88 por ciento del total de los créditos de avío.<sup>11/</sup>

<sup>7/</sup> Programa Nacional Agropecuario y Forestal, 1979, SARH.

<sup>8/</sup> Informe de resultados del Sector Agropecuario y Forestal 1981, SARH

<sup>9/</sup> José López Portillo, Informe de Gobierno (V y VI) Anexo III.

<sup>10/</sup> Ibid.

<sup>\*</sup> Maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo en grano, ajonjolí, cártamo, soya, semilla de algodón, cebada.

<sup>11/</sup> Informe de Resultados del Sector Agropecuario y Forestal 1981, SARH

El Banrural canalizó créditos para la adquisición de 16 mil 966 tractores, durante el período 1977-1981, correspondiendo 5 mil 600 para el último año.

También se establecieron CEPROFIS en favor de la producción de alimentos y se derogaron los impuestos a la producción y comercialización de granos básicos<sup>\*/</sup>.

Se instalaron corrales de engorda con capacidad para más de 900 mil cabezas al año, se puso en marcha un programa especial de asistencia técnica que asesora a 29 productores que, por tradición, practican la ganadería extensiva<sup>12/</sup>.

Para el sector forestal se organizaron 416 unidades productoras de materias primas en diversos puntos de la República, para eliminar la vieja práctica conocida como "derecho de monte". Dichas asociaciones representan la fase preliminar de las Unidades de Producción para el Aprovechamiento Forestal (inaugurando las dos primeras en julio de 1981 en Oaxaca).

Se pone especial atención en la reforestación de montes con el apoyo de la ciudadanía y muy especialmente del ejército.

---

<sup>\*</sup>/ Ibid.

<sup>12/</sup> Ibid.

Resultados. El crecimiento del sector en los dos últimos años fue de un 7.1 por ciento y un 6.4 por ciento<sup>13/</sup>, lo que indica que la meta del plan se logró, en un 6.4 por ciento promedio, hecho que refleja el gran impulso que recibió la actividad en los últimos años. El crecimiento promedio del PIB, agrícola durante los cinco primeros años del sexenio fue de un 6.18 por ciento promedio, siendo en los dos últimos años de un 10 y un 8.5 por ciento.

En el aspecto de inversiones no se logró la meta fijada en el plan, llegándose, hasta 1981, a una participación en el total de la inversión de un 13.8 por ciento, por lo que se ve muy difícil que la meta sea alcanzada (VER CUADRO No. 10).

El valor de la producción agrícola pasó de 43,627.8 millones de pesos en 1980 a 47,319.1 millones de pesos en 1981 (a precios de 1970)<sup>14/</sup>.

Sin embargo, la producción alcanzada no cerró la brecha deficitaria entre oferta y demanda por lo que se importaron, durante 1980, 8.8 millones de toneladas, básicamente de granos para consumo humano, cifra superior a lo importado en

---

<sup>13/</sup> Banco de México, S.A. Informe Anual

<sup>14/</sup> Sistema de Cuentas Nacionales de México, Estimación preliminar, SPP 1981, Pág. 3

1979 (4 millones)<sup>15/</sup>, destacando las importaciones de frijol, maíz, sorgo y trigo, entre otros. Para 1981 se pagó por concepto de importación de frijol, maíz, sorgo y trigo la cantidad de 336; 448; 409 y 214 millones de dólares respectivamente<sup>16/</sup>.

El crecimiento del PIB del subsector ganadero fue de un 3 y un 3.2 por ciento, durante 1980 y 1981, mostrando un comportamiento similar a partir de 1977<sup>17/</sup>.

El subsector forestal mostró un ligero descenso en su ritmo de crecimiento entre 1980 y 1981, pasando de 3,062.6 millones de pesos a 3,120.5, lo cual representó en 1981 un 1.9 por ciento, contra un 2.2 por ciento registrado en 1980. El comportamiento del subsector muestra una tendencia decreciente a partir de 1977 pasando de una tasa de crecimiento real de 6.5 por ciento a el poco incremento registrado en 1981<sup>18/</sup>.

---

<sup>15/</sup> Banco de México, S.A., Informe Anual 1980.

<sup>16/</sup> J.L.P., Sexto Informe de Gobierno, Anexo I - Estadístico Histórico, 1982, Pág. 521.

<sup>17/</sup> J.L.P., Sexto Informe de Gobierno, Anexo I, Pág. 25 y Sistema de Cuentas Nacionales de México, estimación preliminar, SPP, 1981 Pág. 3

<sup>18/</sup> Ibid.



## b) Sector Industrial

Industria Petrolera. La política de energéticos es un instrumento del Proyecto Nacional y se constituye en la palanca básica para apoyar el cumplimiento de los objetivos del plan.

La industria petrolera contribuye al desarrollo económico mediante:

- ° La generación de divisas, a partir de la exportación de petróleo crudo, gas y de productos refinados y petroquímicos.
- ° La transferencia de recursos y el fortalecimiento de áreas prioritarias de la economía; a través del abastecimiento de insumos básicos con bajos precios en el mercado interno.
- ° El fortalecimiento de las finanzas públicas, mediante el pago de altas y crecientes tasas impositivas.
- ° El efecto sobre la planta industrial del país; al demandar cantidades importantes de insumos, maquinaria, equipo y tecnologías que inducen a la moderni-

zación del aparato productivo del país.

Objetivos. El plan marca que el desarrollo de la plataforma de la producción del petróleo quedará en una capacidad de 2.5 millones de barriles de crudo, con un rango de flexibilidad del 10 por ciento, para garantizar el suministro interno y la exportación, sin rebasar la producción de 2.7 millones de barriles diarios.

"El ritmo de explotación de los hidrocarburos se ha determinado de acuerdo con los objetivos nacionales, en función de las necesidades de la política global de desarrollo y sobre la premisa de no rebasar la capacidad real de la población para absorber eficientemente dichos recursos"<sup>19/</sup>.

A partir de esa plataforma de explotación, la política de energéticos se constituye en un apoyo fundamental para el desarrollo de la industria, en especial la de bienes de capital, para el fomento de las exportaciones y para apoyar la desconcentración de la actividad industrial.

Se señala, como una parte fundamental de la infraestructura de los energéticos, el desarrollo de la industrialización de los hidrocarburos, programándose un aumento del 25 por ciento en la capacidad de refinación. El crecimiento real anual promedio que se estima para la extracción de petróleo y para la industria petroquímica es de un 14 por ciento.

En cuanto a la captación y uso de los recursos<sup>\*/</sup> provenientes del petróleo, se calcula que alcanzarán la magnitud de 931.6 mil millones de pesos en el trienio.

De éstos, se destinará un 32 por ciento para el programa de inversión de Pemex y el 68 por ciento restante hacia otras actividades, de la manera siguiente:

- ° Sector industrial (excluyendo Pemex), 16 por ciento; lo que hará posible que la inversión pública en sectores como electricidad, siderurgia, fertilizantes y otras industrias básicas, crezca sustancialmente.
- ° Sector agropecuario y desarrollo rural, 25 por ciento; lo que permitirá lograr un crecimiento de la inversión pública del 22 por ciento real en promedio.

---

<sup>\*/</sup> Entendido como el ahorro corriente de Pemex antes del pago de impuestos, que refleja el monto de los recursos financieros disponibles para apoyar la inversión del sector público.

- ° Sector social, 24 por ciento; con una elevada proporción dedicada a la educación.
- ° Comunicaciones y transportes, 20 por ciento.
- ° Programas de inversión de los gobiernos de los estados y municipios, 15 por ciento.

Instrumentos. Para lograr el incremento en la producción planteado en el plan fue necesario que las actividades de exploración, que incluye los estudios geológicos de campo y la perforación de pozos exploratorios, cuyo incremento fue de un 7 por ciento anual entre 1970 y 1976; se vieran duplicadas en el período 1977-1980, con la perforación de 330 pozos de exploración, habiéndose obtenido, para 1980, el 41 por ciento de éxito de pozos productivos. Asimismo, se perforaron 997 pozos en desarrollo, alcanzando un 78.4 por ciento de éxito en promedio.

El monto de las inversiones realizadas para el período 1977-1981 alcanzó la cifra de 533,664 millones de pesos, lo cual representa el 30.74 por ciento en promedio anual de los egresos totales realizados durante el período.

Los activos totales de la industria se incrementaron con una tasa media anual de 39.3 por ciento entre 1970 y 1980, pasando de 27,032 millones de pesos a 745,266 millo-

nes de pesos, respectivamente.

La localización de los mantos petrolíferos más productivos están en la zona de la plataforma marítima de Campeche, destacando el campo denominado "Cantarel" por su producción de más de un millón de barriles por día para 1981.

Resultados. Los esfuerzos de exploración realizados han colocado a México en una situación por demás favorable, en cuanto a sus reservas de hidrocarburos; para 1981 -septiembre- las reservas probadas ascendían a 72,000 millones de barriles<sup>20/</sup>, que junto con las reservas probables y las potenciales nos colocan en el 4° lugar en reservas de recursos petroleros a nivel mundial.

Durante el período 1975 - 1980 el crecimiento de la producción de crudo alcanzó una tasa promedio anual del 21 por ciento, logrando, en 1981, una producción de 2,135 millones de barriles diarios en promedio, con lo cual la meta planteada dentro del plan se cumplía dos años antes de lo previsto. Para marzo de 1981, la cifra de producción alcanza los 2,550 millones de barriles diarios.

El incremento de la producción entre 1975 y 1980 representa un 240.8 por ciento, orientándose a la producción de productos petrolíferos o derivados del petróleo para consumo interno y destinándose los excedentes a la exportación (VER CUADRO No. 11).

El impuesto al ingreso en la estructura de los costos de la industria como proporción de las ventas, aumentó de un 19.9 por ciento en 1975 a un 49.6 por ciento en 1980, y el total de los impuestos federales pagados en el período 1977-1980 alcanzaron la suma de 493,718 millones de pesos<sup>21/</sup>.

Los ingresos totales registrados durante 1980 y 1981 alcanzaron la cifra de 1,365,336 millones de pesos, siendo que los impuestos pagados por Pemex al gobierno federal para el mismo período, fueron del orden de 397,600 millones de pesos, representando el 29.12 por ciento de los ingresos totales. Con ello, la meta estimada en el plan se cubre en un 62.7 por ciento, por lo que queda un remanente para el año de 1982, de un 37.23 por ciento.

La capacidad de refinación de crudo y líquidos del gas natural aumentó en 88 por ciento de 1975 a 1980, al pasar de 785 mil barriles diarios a 1476 mil barriles diarios. Por

---

<sup>21/</sup> Petróleos Mexicanos, S.A., Memoria de Labores, varios años.

otra parte, la producción de refinados se incrementó en 11.2 por ciento anual promedio durante el mismo período.

El nivel de utilización de la planta productiva mostró un descenso entre 1975 y 1980, al pasar del 85.7 por ciento al 77.5 por ciento, lo cual no obedece a que las plantas instaladas hayan bajado su productividad; debiéndose a la incorporación de la refinería de Cadereyta, en 1980, con lo que la capacidad instalada aumentó, no así la productividad ya que la planta mencionada requiere de un período de aprendizaje y maduración para aprovechar plenamente sus instalaciones.

La explotación de petróleo crudo produce un energético importante que es el gas natural, cuya producción creció en un 19 por ciento promedio entre 1975 y 1980, alcanzando un volumen de 2,696 millones de pies cúbicos para el último año.

Existen otras fuentes de obtención de gas natural, que junto con la extracción de gas asociado, alcanzaron una producción bruta de 3,568.1 millones de pies cúbicos diarios para 1980.

Una de las finalidades de explotación de este energético es el incremento de su utilización en la industria y para ello se construyó el gaseoducto Cactus-Monterrey con una longitud de 1,225 km., con una inversión de 16,000 millones de

dólares (22.8054 pesos por dólar), con lo cual "se aprovechará el gas asociado de los campos del sureste en la mayor parte de las ciudades industriales del país"22/, apoyando así la creación de nuevos polos de desarrollo propuestos en el Plan de Desarrollo Industrial.

La capacidad de refinación de crudo y líquidos del gas aumentó en 88 por ciento de 1975 a 1980 pasando de 785 mil barriles diarios a 1,476 mil barriles para 1980, aumentándose la producción de refinados en un 11.2 por ciento anual promedio para el mismo período.

La balanza petrolera a partir de 1975 tiene un saldo positivo, manteniendo un ritmo creciente y acelerado hasta 1981. Con la exportación de petróleo crudo se han captado divisas con un monto de 596,995 millones de pesos durante 1980 y 1981<sup>23/</sup>, permitiendo, además, la oportunidad de establecer relaciones comerciales con los países en los que se distribuye, como: Canadá, Estados Unidos, España, Francia, Yugoslavia, Japón e Israel, entre otros.

La explotación petrolera apoya el fortalecimiento de la política de ordenamiento territorial de la actividad económica

---

22/ Informe anual del Director de Pemex, 1978 y 1979.

23/ Petroleos Mexicanos, S.A., Memoria de Labores, 1980 y 1981.



ca mediante el efecto dinámico que provoca en los lugares en donde se lleva a cabo, financiando, a su vez, tales desarrollos mediante el otorgamiento de precios diferenciales en gas y combustóleos, de acuerdo a los lineamientos propuestos en el Plan de Desarrollo Industrial.

### Industria

Objetivos. Los objetivos de la política industrial se enmarcan dentro del Plan Global con la finalidad de crear la estructura suficiente y necesaria para alcanzar la última de las tres etapas<sup>\*/</sup> por las que atravesaría la economía a partir de 1977.

Tales objetivos son:

- ° Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, particularmente los alimentos, que son el sustento real de una remuneración adecuada del trabajo.
- ° Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente.
- ° Integrar mejor la estructura industrial para aprove-

---

<sup>\*/</sup> Recuperación, consolidación y desarrollo alto y sostenido.

char, en mayor medida, los recursos naturales y humanos del país y para desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y equipo.

° Descentralizar territorialmente la actividad económica acorde con los propósitos de desarrollo regional, explotación de recursos naturales y exportación, orientando las inversiones hacia las costas y las fronteras para que puedan convertirse en alternativas viables a los grandes centros industriales del país.

° Equilibrar las estructuras del mercado atacando las tendencias a la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas y articulando a la gran empresa con la pequeña y la mediana.

° Aumentar la eficiencia y eficacia de la producción industrial, evitando las diferencias excesivas entre los precios internos y los que rigen en el exterior, así como integrando selectivamente la industria nacional.

° Diversificar las exportaciones mediante el desarrollo de ramas que tengan capacidad de exportar una proporción significativa de su producción y combinar este esfuerzo con la selección adecuada de las importacio-

nes reemplazables para que, en ramas como las de bienes de capital y la química, entre otras seleccionadas, disminuya proporcionalmente el saldo negativo en la cuenta de comercio exterior, sin que esto implique una política cuya meta sea dejar de importar, sino aprovechar la disponibilidad de recursos del país y la evolución de los mercados internacionales.

- Avanzar hacia la autodeterminación tecnológica a través del desarrollo de tecnologías propias, congruentes con la dotación de factores y la modificación de aquellas que, estando disponibles a nivel mundial, puedan adaptarse a las condiciones del país.

Para la consecución de estos objetivos se tiene previsto el crecimiento de las diferentes áreas que conforman el sector, de la manera siguiente:

- Industria de bienes socialmente necesarios, 8.0 por ciento.
- Industria de bienes de capital, 13.5 por ciento.
- Minería, 6.8 por ciento.
- Industria de la construcción, 11.1 por ciento.
- Industria eléctrica, 10.7 por ciento.

Instrumentos. El eje de la estrategia industrial es el potencial financiero que brindan los recursos derivados de la exportación de hidrocarburos, lo que le permitirá al país una mayor autodeterminación para la canalización de sus recursos. El crecimiento de la industria paraestatal se convierte en un mecanismo de apoyo al proporcionar, por un lado, garantía en la oferta de insumos básicos y, por otro, asegurar la demanda de bienes de capital necesaria para el establecimiento y desarrollo de una capacidad suficiente en la fabricación local de estos bienes.

Mediante una política selectiva de estímulos fiscales, se busca reorientar el desarrollo industrial hacia la creación de empleos, la acumulación de capital, la generación y el ahorro de divisas, la desconcentración territorial de las actividades industriales, el fomento de la inversión, el impulso a la producción de bienes estratégicos, el impulso al desarrollo de la pequeña y mediana industrias, propiciar una mayor utilización de la capacidad instalada y fortalecer la balanza comercial del país.

Para el otorgamiento de tales estímulos, se coordinan las acciones con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y con el Programa Nacional de Empleo, considerándose también las nuevas inversiones para la creación de nuevas empresas o la ampliación de la capacidad instalada.

La clasificación de actividades prioritarias por sector, se publicó en el Diario Oficial del 9 de marzo de 1979, reformándose las categorías I y II el 11 de septiembre de 1980, quedando como categoría I la Agroindustria y los Bienes de Capital y como categoría II los Bienes de Consumo no Duradero, Bienes de Consumo Duradero y Bienes Intermedios.

El establecimiento de zonas geográficas para la ejecución del programa de estímulos fiscales se publicó en el Diario Oficial del 6 de marzo de 1979, elaborándose el esquema entre la SEPAFIN y la SAHOP, respondiendo a los planteamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, considerando el fomento a las exportaciones, la disponibilidad de energéticos, la existencia de agua y la infraestructura en vías de comunicación.

En base a los criterios expuestos, se establecen tres zonas geográficas.

#### ZONA I. De estímulos preferenciales

Prioridad I A. Incluye los puertos industriales y áreas circunvecinas de Coatzacoalcos, Tampico, Salina Cruz y Lázaro Cárdenas.

Prioridad I B. Abarca otras zonas costeras, ciudades fronterizas y ciudades del interior de la Repú-

blica consideradas como prioritarias-

ZONA II. De prioridades Estatales.

Las cuales fueron determinadas mediante convenios entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades interesadas<sup>24/</sup>.

ZONA III. De ordenamiento y regulación.

III A. De crecimiento controlado, integrada por el D.F. y localidades conurbanas.

III B. De consolidación, que incluye municipios aledaños.

Mediante la combinación de las actividades prioritarias y las zonas geográficas, se crearán zonas industriales de manera acelerada y en regiones estratégicas. Para ello, el programa de estímulos fiscales cubre el monto de la inversión, el volumen del empleo generado por el monto de esa inversión o por la creación de nuevos turnos de trabajo y el valor de la maquinaria adquirida cuando sea de fabricación nacional (VER CUADRO No. 17).

Se ofrecen, además, precios diferenciales en el consumo de energéticos industriales y productos petroquímicos básicos, de la siguiente manera:<sup>25/</sup>

ZONA I-A. Podrán obtener hasta un 30 por ciento de bonificación en gas natural, combustóleo y electricidad las empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones industriales, además de quedar exentas del pago de la cuota por contratación de energía eléctrica.

ZONA I-B. En los municipios que correspondan a los Estados de Tabasco y Chiapas, se les otorgará el 30 por ciento de bonificación sobre el precio de dos de los cuatro productos considerados. En los municipios por los que atraviesa la red nacional de gas, 15 por ciento de bonificación sobre este energético. En los municipios sin suministro de gas natural, 10 por ciento de bonificación en las compras de combustóleo. De los dos últimos, quedan exceptuados los municipios de las zonas fronterizas.

Para el fomento industrial en las franjas fronterizas y zonas libres del país<sup>26/</sup>, se podrá otorgar una reducción has

---

<sup>25/</sup> Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, Vol. II, No. 25. SEPAFIN.

<sup>26/</sup> Diario Oficial, 20 de octubre de 1978.

ta del 100 por ciento del impuesto general de importación que cause la compra de maquinaria, equipo y refacciones necesarias para realizar sus actividades. Se otorgará hasta un 100 por ciento de reducción en el impuesto general de importación que cause la compra de materias primas, partes o piezas de ensamble e insumos o materiales auxiliares que se requieran en sus procesos industriales o de servicios, dependiendo del grado de integración que tengan, y siempre y cuando no exista oferta nacional suficiente y competitiva; de acuerdo con la siguiente tabla:

GRADO DE INTEGRACION	MONTO DEL ESTIMULO
Del 30% a menos del 50%	60%
Del 50% a menos del 60%	80%
Del 60% en adelante	100%

Para el desarrollo de la investigación tecnológica se conceden estímulos<sup>27/</sup> a personas físicas o morales que se dediquen de una manera exclusiva a este tipo de actividades en los siguientes términos:

- ° 20 por ciento del monto de la inversión en maquinaria y equipo.



- ° 100 por ciento del impuesto global de las empresas que resulte a su cargo.
  
- ° 20 por ciento del monto de la inversión en la construcción de edificios e instalaciones en donde realicen sus actividades, siempre y cuando se ubiquen fuera de la zona III-A.

El estímulo a otorgar queda condicionado a que los beneficiarios reviertan en la propia empresa la utilidad gravable dentro del ejercicio siguiente, según el programa de inversiones que autorice la S.H.C.P., previo dictamen de la SEPAFIN.

Los exportadores de productos manufacturados en el país, podrán obtener un estímulo fiscal equivalente a la carga fiscal indirecta que incida en el costo de sus productos a exportar. Asimismo, tendrán derecho a la devolución de los impuestos de importación causados por los insumos incluidos en el producto exportado.

Para obtener estos beneficios, el producto manufacturado deberá estar incluido en las listas de Fracciones Arancelarias de la Tarifa del Impuesto General de Exportación con derecho a estímulo fiscal<sup>28/</sup>.

Dentro de la política de Comercio Exterior, la administración en turno inicia un proceso de reforma que busca crear nuevas bases para instrumentar el Sistema Arancelario como protección a la industria nacional, en las que destaca: "vincular eficientemente la economía nacional con la internacional; racionalizar la protección y las importaciones; fomentar las exportaciones"<sup>29/</sup>. Para ello, se substituyó el permiso de importación por el pago de arancel, ya que este último se consolidaría como el principal instrumento de protección a la industria<sup>\*/</sup>.

En cuanto a mecanismos de financiamiento, el Estado cuenta con los fideicomisos instrumentados a través del Banco de México, S.A. y Nacional Financiera, S.A.

Los fideicomisos administrados por el Banco de México, S.A. que inciden directamente en la industria son: El Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) y el Fondo de Equipamento Industrial (FONEI). Los fideicomisos administrados por Nacional Financiera cubren dos áreas fundamentales: la financiera y la de asistencia técnica.

<sup>29/</sup> Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Op.cit. Pág. 232

<sup>\*/</sup> A partir del mes de agosto de 1982, todas las importaciones requerían permiso previo de importación en virtud del déficit observado en la balanza de pagos.

En el área financiera coordina recursos y actividades de los siguientes fideicomisos: Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Pequeña y Mediana (FOGAIN), Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP), Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN) y el Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN).

La acción en el campo de la asistencia técnica se lleva a cabo a través de instituciones especializadas como el Centro Nacional de Productividad (CENAPRO), el Fideicomiso de Información Técnica (INFOTEC), el Instituto de Apoyo Técnico para el Financiamiento a la Industria (IMITAC) y los Servicios de Extensionismo Industrial del Programa de Apoyo Integral a la Industria Pequeña y Mediana (PAI).

Resultados. En el período 1977-1981, la producción industrial creció a una tasa promedio de 8.3 por ciento<sup>30/</sup>.

Durante el período 1970-1980, la producción industrial duplicó prácticamente su capacidad, destacando algunas industrias como el petróleo y petroquímica, energía eléctrica y construcción<sup>31/</sup>.

---

<sup>30/</sup> Banco de México, S.A. Informe Anual, varios años.

<sup>31/</sup> Banco de México, S.A. Informe Anual, 1980, Pág. 58

Energía Eléctrica. La tasa de crecimiento en promedio anual del sector eléctrico fue del 8.7 por ciento<sup>32/</sup>, observando un comportamiento regular durante los años de 1977 a 1979. Durante 1980 la producción del sector se vió afectada por fallas ocurridas en las plantas termoeléctricas y por el retraso del ciclo de lluvias, lo que hizo disminuir la generación de energía en las plantas hidroeléctricas.

Sin embargo, a finales de 1980 y para 1981 el incremento de la capacidad instalada aumentó en un 18 por ciento con el inicio de las actividades de la nueva planta hidroeléctrica de Chicoasen.

Con ello se logró incrementar en un 22 por ciento la capacidad instalada con respecto a 1976, llegando a 17.1 millones de kilovatios<sup>33/</sup>.

Construcción. La industria de la construcción creció en promedio un 8.38 por ciento anual<sup>34/</sup> durante 1977-1981. Dicho crecimiento es relevante en la medida en que el dinamismo de la industria es especialmente importante dentro de la economía, por el peso que la actividad tiene dentro de los gastos de inversión y por su gran capacidad de absorción

---

<sup>32/</sup> Banco de México, S.A., Informe Anual, varios años.

<sup>33/</sup> José López Portillo, Quinto Informe de Gobierno.

<sup>34/</sup> Banco de México, S.A., Informe Anual, varios años.

de mano de obra.

El comportamiento de la industria durante el período no fue constante, ya que pasó de una tasa del -2.1 por ciento en 1977 a una del 14.1 a mitad del período, para terminar con un incremento del 11.5 por ciento en 1981.

Esto se debe a diversos factores adversos que enfrentó, entre los que destacan los problemas de transporte -principalmente ferrocarriles- y la falta de abastecimiento interno de materiales.

Manufacturas. El desarrollo de la industria manufacturera alcanzó una tasa promedio anual de 7.4 por ciento entre 1977 y 1981.

El comportamiento de esta industria es muy importante dentro de la producción industrial total por lo que las tasas de crecimiento anual son semejantes.

La industria mostró un fuerte impulso en los primeros tres años, sin embargo, para 1980 se observa una desaceleración en el ritmo de crecimiento, originado, entre otras causas, por el deficiente suministro de energía eléctrica durante el segundo semestre del año.

La capacidad de producción de esta industria, de acuerdo con el indicador, muestra que se duplicó con respecto a 1970<sup>35/</sup>.

Minería. La industria minera empieza a tener dinámica en su crecimiento a partir de 1977. La tasa promedio anual registrada entre 1977-1981 alcanza un 5.8 por ciento.

Durante 1980 el crecimiento alcanzado es superior al registrado en los últimos diez años<sup>36/</sup>, manteniendo un ritmo similar para 1981.

### c) Desarrollo Social

Dentro de los objetivos que sostienen la estrategia de desarrollo, destaca, por su importancia, el carácter diferente que se pretende dar al marco económico, ya que debe servir de sustento perdurable y cualitativamente diferente, al derecho de alcanzar niveles mínimos de bienestar para toda la sociedad.

El desarrollo que se plantea es sustancialmente diferente ya que "no queremos el consumismo como forma de vida. No

---

<sup>35/</sup> Banco de México, S.A., Informe Anual 1981, Pág. 60.

<sup>36/</sup> Banco de México, S.A., Informe Anual, varios años.

queremos la explotación ni la enajenación. No queremos crear un país en el que el hombre esté al servicio de la economía, viva en la marginación, en la injusticia y sujeto a los caprichos del Estado"<sup>37/</sup>.

En esa concepción, la justicia económica, se aprecia sólo como una parte de la justicia social, ya que no basta con mejorar los ingresos, ni con garantizar empleo para todos si no se desarrollan, a su vez, los mecanismos y las instituciones que permitan la participación de todos en las decisiones colectivas, en lo político y en lo social.

Por ello, la reorientación de la estrategia es en cuanto a los objetivos directos a que servirá, un cambio de rumbo (autosuficiencia financiera, pluralismo político, desarrollo sostenido, etc.); así como en los fines que persigue (crecimiento económico), convirtiendo el desarrollo económico en un desarrollo social.

Para llevar a cabo esta estrategia se delinearon veintidós políticas básicas que la llevarían a efecto, ya que supone la utilización coordinada de todos los instrumentos a disposición del sector público, mismas que pueden consultarse en el Programa Nacional de Empleo 1980 - 1982.

Así, "las políticas básicas que integran la estrategia del Plan propugnan la configuración de una sociedad laboriosa, en la cual las oportunidades de empleo respondan a la demanda, en términos cuantitativa y cualitativamente satisfactorios (...). La mayor inversión hace posible la creación de un número mayor de empleos; la explotación de hidrocarburos y el esfuerzo interno de ahorros, aportan los recursos financieros indispensables para conseguirlo; la reducción del ritmo de inflación permite darle continuidad y permanencia al empleo, en tanto que la política de productividad eleva la calidad del mismo y contribuye también a su permanencia. En el mismo sentido, el crecimiento del sector agropecuario, la reorientación del aparato productivo, el abatimiento relativo del endeudamiento, el fortalecimiento de la capacidad normativa y de gestión del Estado, así como el perfeccionamiento de las empresas públicas son, en su conjunto, medidas que concurren al claro propósito de crear mayores volúmenes de empleo"<sup>38/</sup>.

Objetivos. Como punto de partida, entonces, destaca la generación de empleos, de los cuales se crearán 2.2 millones durante el trienio 1980-1982, representando una tasa de crecimiento del 4.2 por ciento anual; lo que significa que el desempleo abierto, disminuirá de un 8 por ciento en 1977 a

---

<sup>38/</sup> Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, Op. cit. Pág. 158



un 5.5. por ciento en 1982.

Ello conllevaría también el control y la coordinación de las políticas descritas, principalmente el control de la inflación, el financiamiento del desarrollo y la eliminación de subsidios para que el objetivo fundamental pueda cumplirse, ya que sus metas son a mediano y largo plazo.

El desarrollo que se plantea no es un desarrollo a cualquier precio, "sino uno cuyo ritmo, si bien alto, no ponga en peligro su permanencia y su equidad. Se busca un crecimiento apoyado en los sectores productores de bienes básicos, social y nacionalmente necesarios, dando prioridad en ellos a las actividades con mayor potencial para generar empleo permanente y productivo"<sup>39/</sup>.

Se busca crear el sistema nacional de abasto, con la instalación de 5,200 centros de distribución y abasto; operar el programa de mejoramiento de la habitación, calculado en tres años, para desarrollar aproximadamente 18,500 acciones, beneficiando a 200,000 habitantes; construir 24 mil 100 kilómetros de caminos rurales; introducir agua potable para 15 millones de habitantes en zonas rurales; crear empleos permanentes en la tarea de reforestación para recuperar y reforestar 184 mil Has. a través de cooperativas.

Instrumentos. Los instrumentos para generar empleos, y con ello elevar el bienestar social, son indirectos ya que dependen del crecimiento de los sectores en los que, principalmente se ocupe la mano de obra.

Por ello, las acciones del sector público que apoyarán la creación de empleos se dan de una manera sectorial, explicando las estrategias y programas particulares para su logro.

#### Agropecuario y Forestal

Se plantea la incorporación de fuerza de trabajo mediante la promoción de unidades organizadas de tal forma que generen una mayor utilización de mano de obra.

#### Industrial

Mediante el desarrollo de bienes de consumo básico, a través de la pequeña y mediana industria y la capacitación de la mano de obra, se pretende lograr un mayor uso de la capacidad instalada en diversas ramas que permitan el incremento de la producción y el uso de mano de obra sin necesidad de grandes inversiones.

## Turismo

Es una actividad que requiere de una cantidad importante de mano de obra, se impulsará, por ello, la construcción de nuevos hoteles en zonas regionales de una manera equilibrada.

## Comercio

Se observa como un sector que absorbe la fuerza de trabajo que no puede ser captada por los demás sectores ya que, en muchos casos, ésta puede utilizarse con carácter de subocupación.

Se pretende dar prioridad a la comercialización de productos agropecuarios y pesqueros, dentro de un esquema que utilice con mayor intensidad la fuerza de trabajo.

En los sectores que tendrán mayor peso en la generación de empleos, destacan el agropecuario y forestal con 742 mil puestos (33.7%), el industrial con 497 mil (22.5%) y el de comercio con 344 mil (15.6%)<sup>40/</sup>.

Resultados. El crecimiento de la población económicamente activa de 1980 a 1981 registró un incremento del 3.5

---

<sup>40/</sup> Programa Nacional de Empleo, Op. cit. Pág. 30, Los tres sectores suman el 72% aproximadamente de la generación total de empleos.

por ciento, pasando de 19.524 millones a 20.207 millones de personas<sup>41/</sup>.

Durante los años de 1978, 1979, 1980 y 1981, se lograron crear 4 millones 258 mil, nuevos puestos de trabajo, y durante el sexenio se disminuyó el índice de desempleo de un 8.1 por ciento a un 4.5 por ciento<sup>42/</sup>.

Destacan por su participación en la generación de empleo el sector industrial con una tasa de crecimiento promedio anual de 5.5 por ciento, y el sector turismo que incrementó su población ocupada en un 30 por ciento durante el período<sup>43/</sup>.

Se generaron además, gracias al aumento de los recursos asignados, 2,024 unidades médicas rurales, 62 hospitales de campo, 276 almacenes regionales que abastecer a 12,000 tiendas del campo, 2,300 sistemas nuevos de agua potable y 800 rehabilitados o ampliados, 18,539 kilómetros de caminos rurales nuevos y la organización de 2,000 cooperativas que recuperaron 350,000 Has. para su reforestación<sup>44/</sup>.

---

<sup>41/</sup> J.L.P. Sexto. Informe de Gobierno, Anexo III Histórico 1982, Pág. 886 (Población económicamente activa: Personas de 12 años o más, que en el período de referencia estaban ocupadas o buscaban empleo).

<sup>42/</sup> J.L.P. Sexto Informe de Gobierno, Informe complementario, Pág. 392.

<sup>43/</sup> Ibid.

<sup>44/</sup> J.L.P. Sexto. Informe de Gobierno, 1982.

Atendiendo también al objetivo de garantizar mínimos de bienestar, principalmente a la población marginada, campesina y obrera; el total de subsidios que se otorgaron durante 1980 y 1981 fueron del orden de 613,000 millones, 16 por ciento del PIB y 35 por ciento del presupuesto; y de 813,000 millones, 15 por ciento del PIB y 31 por ciento del presupuesto<sup>45/</sup>.

En materia de Educación, se proporciona ya educación primaria a todos los niños mexicanos, y secundaria al 90 por ciento de los egresados de primaria. Se crearon también 206 centros de estudios tecnológicos, llegando a 220 que atienden una población de 120,000 alumnos.

En materia de capacitación para el trabajo se crearon 83,350 comisiones mixtas que han capacitado a 2.641 millones de trabajadores.

Para 1982, el 85 por ciento de la población cuenta con servicios médicos (aprox. 60 millones de personas)<sup>46/</sup>.

Si bien es cierto que con los resultados se cumplieron, hasta 1981, con lo que se planteó como objetivos, de manera general, también es cierto que para 1982, a partir del mes

---

<sup>45/</sup> J.L.P. V y VI Informes de Gobierno.

<sup>46/</sup> J.L.P. VI Informe de Gobierno.

de febrero, la economía empezó a resentir los efectos que habían provocado los instrumentos básicos que generaron su auge.

De ello pueden dar fe las cambiantes decisiones de la política económica, principalmente la del gasto público, y sus medios para financiarlo; la de importaciones y la de exportación petrolera.

Primeramente, y durante el año de 1981, se declara una reducción de emergencia en el presupuesto público de egresos del 4 por ciento, ello debido al cambiante mercado de exportación del petróleo que generó una disminución en el precio de venta del barril de crudo. Tal reducción podía repercutir de dos formas: primero, reducir el gasto corriente a través del empleo y de obras de beneficio social; segunda, considerarse como una medida antiinflacionaria y que pesaría sobre las futuras proposiciones presupuestarias.

Sin embargo, el presupuesto de egresos de 1981 fue rebasado y no reducido, en un 18.4 por ciento. O sea, que de los 2,332,700.0 millones de pesos presupuestados, no se redujo el 4 por ciento equivalente a 93,308.0 millones de pesos, ejerciéndose en realidad 2,761,800.0 millones de pesos<sup>47/</sup>.

---

<sup>47/</sup> Uro más Uno, 7 de octubre de 1982.

El presupuesto de egresos de 1980 también fue rebasado en un 14.1 por ciento ya que se ejerció 1,858,776 millones de pesos, que representa un 55 por ciento más de lo ejercido en 1979<sup>48/</sup>.

El Gobierno optó por un esquema de desarrollo a través del aumento del gasto, que crea una necesidad de financiarlo, ya que con sus ingresos brutos no es posible cumplir con las asignaciones presupuestadas .(VER CUADRO No. 12).

El financiamiento del gasto público se lleva a cabo a través del aumento del medio circulante, el aumento de los impuestos y el aumento de la deuda externa e interna.

Esta política origina un aumento en la demanda de bienes y servicios, la cual al no poder ser satisfecha genera, junto con otros aspectos, un fenómeno conocido como inflación, el cual va en perjuicio directo de la población. Por ejemplo: de 1977 a 1980 los precios al consumidor se elevaron en un 118.4 por ciento<sup>49/</sup> lo que da idea de la disminución del poder adquisitivo per cápita que ha sufrido nuestra sociedad.

"La política del gasto se inscribe, dentro de los objetivos, acciones y el manejo de los instrumentos de política

---

<sup>48/</sup> J.L.P. Quinto Informe de Gobierno

<sup>49/</sup> Banco de México, S.A., Informe Anual, varios años.

económica. (...). Dentro de esos instrumentos destaca el GASTO PUBLICO, como elemento fundamental del Plan, el cual constituye un factor clave para alcanzar los grandes objetivos nacionales, ya que es uno de los más activos y eficaces instrumentos para orientar y ordenar el proceso de desarrollo económico y social"50/.

La causa principal de la inflación, entonces, fue el aumento sustancial del gasto público que generó un aumento de la demanda sin que el sector productivo nacional lo pudiera enfrentar.

El gasto del sector público se incrementó de 1977 a 1981 de la siguiente manera:

---

50/ Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Op. cit. Pág. 178.



A Ñ O	M O N T O (mill. de pesos)	%
1977*	686,558.4	42.1
1978*	926,034.2	34.9
1979**	1,267,000.0 <sup>1/</sup>	36.8
1980**	1,858,776.0 <sup>2/</sup>	46.7 <sup>3/</sup>
1981**	2,761,800.0	48.5

\* Información sobre gasto público 1969-1978, SPP, 1980

\*\* J.L.P. Informe de gobierno, varios años

1/ El presupuesto original definido en el informe de 1979 fue de 1,124,300.0 millones de pesos. La cifra se toma del informe de 1980.

2/ El monto se toma del informe de 1981.

3/ En el informe de 1981 se menciona un incremento del 55 por ciento respecto al gasto de 1979, lo cual indica que el monto real de 1979 fue de 1,199,210.3 millones de pesos. Nos apegamos a las cifras publicadas.

Del cuadro se desprende un crecimiento anual promedio del 41.8 por ciento del gasto, mientras que el medio circulante crecía, en el mismo período a una tasa anual promedio superior al 30 por ciento y la deuda pública crecía en un 231.0 por ciento, pasando de 22,912 millones de dólares a 52,961 millones de dólares. (VER CUADRO No. 12).

Dentro de este proceso de crecimiento, se generan contradicciones, cuyo origen es el exceso de demanda, como la escasez de materias primas que limitan la producción, cue-

llos de botella, principalmente en el sector de transportes, y presiones devaluatorias por la excesiva dependencia del exterior.

Esta dependencia fue originada por la colocación de capitales nacionales en el extranjero, tanto en cuentas bancarias (14,000 millones de dólares), como en bienes inmuebles (8,500 millones de dólares por concepto de enganches y abonos)<sup>51/</sup>, pudiendo estimar que de 1979 a agosto de 1982, la salida de capital alcanza, "por lo menos 22,000 millones de dólares"<sup>52/</sup>.

Además, las cuentas bancarias nacionales registraron cuentas en dólares por 12,000 millones, con lo cual, y por las obligaciones de pago contraídas en la adquisición de bienes inmuebles, se llega a la cifra de 54,000 millones de dólares <sup>53/</sup>.

Estas cifras son pasivos no registrados, que junto con las necesidades, del sector público y privado, de divisas pa

---

<sup>51/</sup> J.L.P. Sexto Informe de Gobierno, 1982.

<sup>52/</sup> Ibid.

<sup>53/</sup> Ibid. (Las obligaciones de pago se calculan en 20,000 millones de dólares).

ra pagar importaciones y deudas, condujeron a captar mayor crédito externo para tener divisas con que afrontar esos compromisos.

El problema del endeudamiento del sector público recae en el sostenimiento de las empresas paraestatales, principalmente en Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (C.F.E.). Estas dos empresas ostentan el mayor peso en el monto total de los créditos obtenidos por el conjunto de empresas paraestatales.

Del saldo total (957,506 millones de pesos), PEMEX y la C.F.E. tienen el 77.6 por ciento, correspondiendo a la primera el 49.8 por ciento y a la segunda el 27.8 por ciento<sup>54/</sup>.

Del servicio de la deuda (335.538 millones de pesos), PEMEX paga el 59.4 por ciento y la C.F.E. el 17.4 por ciento, representando el 76.8 por ciento del total<sup>55/</sup>.

De manera global, las empresas paraestatales recibieron 801,139 millones de pesos y gastaron 1,127,994 millones, lo que señala un déficit de 326,885 millones de pesos que representa el 11.8 por ciento del gasto público en 1981 y el 54.6 del total del déficit de la Federación<sup>56/</sup>.

<sup>54/</sup> Revista Proceso, No. 304, 30 de agosto de 1982, Pág. 13

<sup>55/</sup> Ibid.

<sup>56/</sup> Ibid.

El resultado es inflacionario porque genera aumento en los costos por escasez de créditos en moneda nacional y repercute en la competitividad de manufactura de productos nacionales ya que es preferible adquirirlos en el exterior, haciendo inútil el control de las importaciones con licencias y aranceles, así como los estímulos a la exportación.

El servicio de la deuda externa con relación a la exportación de bienes y servicios alcanzó un promedio de 41 por ciento en los años de 1979 a 1981 (VER CUADRO No. 13), el déficit de la balanza de pagos pasó de 1,596 millones de dólares en 1977 a 11,705 millones de dólares en 1981 (VER CUADRO No. 14), la balanza comercial registra un saldo negativo para 1981 de 3,725 millones de dólares, siendo el crecimiento de las importaciones entre 1979 y 1981 del 41.1 por ciento en promedio.

A lo último habría que añadir que el peso de las exportaciones de petróleo en los últimos tres años representan el 46.5, 67.8 y 79.9 por ciento, respectivamente<sup>57/</sup>, lo que indica que las exportaciones tradicionales de México han perdido peso en la composición del total, basta con ver la balanza comercial de productos agropecuarios para ejemplificar ese fenómeno, la cual muestra un saldo negativo a partir de

1980<sup>58/</sup>.

Por lo antes expuesto, el instrumento principal en que se apoya el nuevo esquema del desarrollo, no está respaldado plenamente y lo que se pidió prestado para su ejercicio, de algún lado se tendrá que sacar para pagarlo. El presupuesto se descuidó y ni con los ingresos que generó el petróleo se pudo mantener en un ritmo adecuado.

Se puede entonces presumir que lo que ingresó de divisas por parte del petróleo, se egresó en divisas para pagar, no la deuda, ya que ésta siguió creciendo; sino para pagar los intereses que generó.

Se puede explicar que la política de presupuesto, la de medio circulante, la fiscal y la de deuda, sirvieron para un fin específico: impulsar la actividad económica y generar mayor número de empleos, a partir de los cuales se brindaría justicia social por la obtención de un trabajo estable y remunerativo.

Sin embargo, la política fiscal que podía ayudar a lograr justicia social en gran medida, no se utilizó en ese sentido y simplemente se adecuó para gravar, por impuestos

indirectos de una manera igual a quien no tiene las mismas posibilidades.

La aparición del I.V.A. en 1980 conduce a todos los consumidores a pagar un impuesto en las mismas condiciones, siendo que de tales consumidores, la gran mayoría no reciben un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades y los que restan sí tienen de sobra con que hacerlo.

La relación impuestos entre el producto interno bruto representa para 1977-1979 un 13.0 por ciento en promedio, mientras que la relación con los ingresos totales del Gobierno Federal para el mismo período representa un 303.3 por ciento en promedio.

Es muy posible que los logros alcanzados durante el sesexenio se paguen con creces en el sexenio que entra, muestra de ello es ya la devaluación de 1982, el anuncio de nuevos desempleados desplegados en los periódicos durante mayo, junio y julio del mismo año y, sobre todo, la desconfianza que generó la terminación, por segunda ocasión, de un sexenio con devaluación y elevada deuda externa.

## VII. CONCLUSIONES

Destacar la importancia de elaborar planes que sirvan como marco general a la instrumentación de los mecanismos de política económica al alcance del Estado es, por sí mismo, un hecho trascendente.

1. La elaboración de un plan como instrumento de la política económica implica involucrar a todos los sectores que participan dentro de la actividad económica de un país, para dirigirlos a un fin específico. Un plan económico sirve como elemento causal para desarrollar y conducir a una sociedad hacia mejores estadios de desarrollo.

2. Es entonces que la planificación juega un papel estelar dentro del contexto de la política económica, ya que señala objetivos que deben cumplirse, instrumentos con los que deben cumplirse los objetivos y estrategias a través de las cuales se logrará desarrollar las fuerzas productivas y la sociedad. Por ello, la planificación económica es el instrumento de la política económica que condiciona y dirige a los demás instrumentos hacia un objetivo definido.

3. La elaboración de un plan económico debe ser el punto de partida para instrumentar los mecanismos de la política económica, originándose en una concepción definida del

objetivo central del desarrollo de una sociedad, y sustentán dose en diagnósticos reales de la economía que permitan, a partir de ellos, asignar objetivos particulares a los diferentes sectores, desarrollar los mecanismos adecuados que permitan obtener los objetivos particulares y elaborar la estrategia general del modelo de desarrollo.

4. Pese a que en México se tienen ya cinco décadas de estar hablando de planes, aún no se aplica la planificación como tal. Los planes siempre han sido indicativos, desarrollando ciertos sectores, en particular los que presentan un problema de crisis, y nunca se ha logrado involucrar el sector privado de una manera decisiva.

5. La elaboración del Plan Global de Desarrollo, reveló que la estructura actual del Gobierno no permitió que éste se desarrollara correctamente -de un objetivo global hacia las particularidades-, siendo evidente que deben cambiarse las condiciones existentes para su elaboración. Aunque es innegable el avance logrado entre el primer plan sexenal y el último, no se ha logrado desarrollar una metodología de elaboración aceptable que permita la configuración, revisión, coordinación y cumplimiento de la elaboración de planes económicos.

6. Es presumible que aún no se entienda la diferencia



La estructura gubernamental actual, no permitió ejercer un control sobre las asignaciones de los recursos financieros, aún con la creación de una Secretaría de Estado que vigilaría ese rubro. Es entonces que la programación del presupuesto no está configurada de una forma eficiente.

9. La política económica en México, siempre ha estado a la sombra del poder político y, por lo tanto, nunca ha podido condicionar el poder a través de la política, siendo este hecho de manera contraria y permanente. Si el Estado se crea a partir de la lucha de clases, es claro que el Estado responde a los intereses de su clase y, por tanto, pone el poder político al servicio de sus intereses, utilizando la política económica.

10. Por el decreto del 12 de julio de 1930 se creó la Ley Sobre Planeación General de la República, como consecuencia de las perturbaciones creadas por la gran depresión y que dejaban sentir sus efectos en México. Su objetivo era crear un órgano que se encargara de la elaboración, vigilancia y ejecución de un Plan Nacional que acelerara el desarrollo del país. Actualmente se cuenta ya con una Secretaría de Estado que llevará a efecto tal propósito.

11. México se ha caracterizado por ser un país exportador de productos primarios cuyos antecedentes recaen en la minería, la agricultura y el petróleo. A partir de 1934 el desarrollo del país volteó sus ojos hacia los nacionales para girar, a partir de 1940, y desarrollar una industria a partir del sector primario.

Si bien es cierto que el desarrollo económico de México fue muy importante a partir de entonces, es también cierto que en él se descuidaron algunos sectores económicos: la agricultura y el sector externo.

12. La política económica se orientó en primera instancia a dar auge al sector agrícola a partir del Cardenismo, y posteriormente a un desarrollo industrial. Estos hechos se enmarcaron, a partir de 1955, en un control de precios y estabilidad del tipo de cambio.

Desde 1970, y ante las desigualdades generadas, la política se inclina por el desarrollo económico vía el gasto público. A partir de 1976 se vigoriza esa política fundamentándola en el desarrollo petrolero que prometía a la nación autosuficiencia financiera.

13. La política económica en México ha sido siempre parcial, ya que en primera instancia fue una economía dirigida

hacia el exterior (porfiriato), seguidamente se reorientó hacia la creación de un mercado interno con un gran énfasis en la agricultura y posteriormente en la industria.

En el segundo período se descuidó, por una parte el sector agrícola y por otra la distribución de la riqueza, generando desequilibrios sociales que obligaron al país a replantear su modelo de desarrollo a partir de la década de los setenta.

Por lo expuesto anteriormente se puede proponer, para que se logre el fin que persigue la planificación económica, lo siguiente:

1. Que la planificación económica se adopte como medida organizacional del aparato productivo; lo que implica que la ingerencia del Estado sea mayor, cuantitativa y cualitativamente, dentro de la economía para que realmente pueda proyectar el desarrollo de las fuerzas productivas.

2. Que se generen los cambios estructurales necesarios dentro del gobierno para que hagan factibles los cambios estructurales dentro de la economía en su conjunto. Dichos cambios, a nuestro juicio son:

a) Que se le dé fuerza real a la Secretaría de Programación y Presupuesto para llevar a cabo la elaboración centralizada de planes que permitan orientar las actividades de las demás Secretarías hacia un objetivo central.

b) El sistema de gobierno debe cambiar, entendiendo a éste como un gobierno de las mayorías, con propósitos definidos en función de la sociedad, con libertad de oposición a las decisiones del Poder Ejecutivo y con representación de todos los sectores económicos en las decisiones importantes para el país.

c) La Reforma Administrativa sí debe de reformar la administración y así evitar que los esfuerzos realizados sean estériles, en la medida en que los puestos clave dentro de la misma son puestos políticos, por los que pasan hasta dos o tres personas durante un mismo sexenio. Para mejorar y racionalizar las funciones del sector público, es necesario un cambio de este tipo, ya que impediría la continua variación de los trabajos a emprender en cada Secretaría, empresa u organismo que conforman la Administración Pública Federal.

d) Que el sistema de información sea confiable y se evite la danza de cifras entre las diferentes dependencias de la administración. Esto requiere de un esfuerzo totalizador para concentrar la información en una sola entidad y a tra-

vés de ella, distribuirla hacia todos los sectores interesados, de una manera confiable y oportuna, lo que permitiría tener una mejor visión en la toma de decisiones.

3. El sector agropecuario debe enfocarse como un sector que sea capaz de generar explotación a gran escala, a través de nuevos tipos organizacionales que realmente aprovechen técnicas modernas y mano de obra abundante. Siendo un sector estratégico, juega un papel preponderante en el desarrollo social y por ello debe entenderse como un bien nacional y no un bien particular.

4. El sector industrial es el que le dá independencia a la economía y significa el aprovechamiento racional de los recursos naturales de los que se dispone. Por eso, los intereses de este sector deben agruparse dentro de los objetivos sociales, a través de la intervención del Estado en las industrias básicas, la de alimentos, la farmacéutica, entre otras.

Es necesario entonces la especialización y capacitación de las industrias que permitan romper el marco rígido del mercado exterior y revertir el desequilibrio de la balanza comercial, atacando diversos mercados y no estar supeditado a las variaciones de una o dos economías.

5. Trato especial se deberá dar a los capitales extranjeros para que, de ser aceptados, se inviertan en actividades que apoyen e impulsen a la industria nacional, para lo cual se debe definir el alcance, volumen y orientación que debe tener su ingreso a nuestra economía.

6. Todo ello dará una mejor visión para decidir sobre las políticas de desarrollo que se implementen. La obtención de información confiable y oportuna es el punto medular del proceso de toma de decisiones. Es presumible que, de haber contado con información de toda la estructura económica, las asignaciones efectuadas, en cuanto a subsidios, inversiones, estímulos fiscales, etc., se hubieran racionalizado y no cayeran en el absurdo de emitir moneda circulante para sobregirar el presupuesto y pese a ello, seguir gastando y no tener otra alternativa que recurrir al endeudamiento.

**B I B L I O G R A F I A**

## B I B L I O G R A F I A

ANGELES, LUIS.

Crisis y Coyuntura de la Economía Mexicana  
Ediciones. El Caballito, México, 1982.

BANCO DE MEXICO, S.A.

Indicadores Económicos, varios números.  
Informe Anual, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980 y 1981.

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A.

Comercio Exterior.

Vol. 27, No. 9, México, sep. de 1977.

Vol. 28, No. 9, México, sep. de 1978

Vol. 29, No. 9, México, sep. de 1979.

Vol. 30, No. 9, México, sep. de 1980.

Vol. 31, No. 9, México, sep. de 1981.

Vol. 26, No.12, México, dic. de 1976

Vol. 29, No. 4, México, abr. de 1979.

Vol. 28, No. 4, México, abr. de 1978.

Vol. 28, No. 7, México, jul. de 1978.

BANCO NACIONAL DE MEXICO, S.A.

México en Cifras, 1970-1980

Examen de la Situación Económica de México

Volumen LVII, No. 663, enero de 1981.

BETTELHEIM, CHARLES

Planificación y Crecimiento Acelerado  
F.C.E., México, 1977

Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación  
Edit. Tecnos, Madrid, España, 1965.

CABRERA GUERRERO, HECTOR

Estructura Económica y Política de la Historia de  
México.

Edit. Guajardo 2001, S.A., México, 1979.



CARMONA, FERNANDO

México, Riqueza y Miseria  
Edit. Nuestro Tiempo, México 1980.

CECERA, JOSE LUIS

México en la Orbita Imperial  
Edit. El Caballito, México 1982.

COLMENARES, DAVID

La Devaluación de 1982.  
Edit. Terra Nova, México, 1982.

DIAZ ORDAZ, GUSTAVO

Sexto Informe Presidencial.

ENGELS, FEDERICO

El Origen de la Familia. La Propiedad Privada y el  
Estado.  
Edit. de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1972.

FURTADO, CELSO

Teoría y Política del Desarrollo Económico  
Edit. Siglo XXI, México, 1976

GUILLEN, ARTURO.

Planificación Económica a la Mexicana  
Edit. Nuestro Tiempo, México, 1976.

HANSEN, ROGER

La Política del Desarrollo Mexicano  
Edit. Siglo XXI, México, 1971.

INFORME ANUAL DEL DIRECTOR DE PEMEX: 1977, 1978 y 1979.

LOPEZ PORTILLO, JOSE:

Tercer Informe de Gobierno y Anexos  
Cuarto Informe de Gobierno y Anexos  
Quinto Informe de Gobierno y Anexos  
Sexto Informe de Gobierno y Anexos

MEXICO 50 AÑOS DE REVOLUCION

La Economía  
Edit. F.C.E., México, 1960.

NACIONAL FINANCIERA, S.A.

La Economía Mexicana en Cifras  
México, 1981.

NAVARRETE, IFIGENIA M. DE

Bienestar Campesino y Desarrollo Económico  
Edit. F.C.E., México, 1971.

ORTIZ MENA, ANTONIO

Discursos y Declaraciones, 1964-1970  
S. H. C. P.

PETROLEOS MEXICANOS, S.A.

Memoria de Labores, 1977, 1978, 1979, 1980 y 1981.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, S. P. P.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982  
México, 1980

PROCESO (REVIISTA)

No. 59, noviembre 19 de 1977  
No.304, agosto 30 de 1982.

RAMIREZ, GUILLERMO

Selección de Lecturas Sobre Desarrollo Económico  
U.N.A.M., México

## SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS

Programa Nacional Agropecuario y Forestal, 1979  
Informe de Resultados del Sector Agropecuario y  
Forestal, 1981

## SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

La Planeación en México  
1968

## SECRETARIA DE PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982  
Programa Nacional de Energía

## SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

El Sistema Nacional de Planeación, Programa 3  
Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1981,  
Preliminar.

## SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Programa Nacional del Empleo, 1980-1982

## SEPULVEDA Y CHUMACERO

La Inversión Extranjera en México  
Edit. F.C.E., México 1973

## SOLIS, LEOPOLDO

Alternativas para el Desarrollo  
Edit. Cuadernos de Joaquín Mortíz, México, 1980

La Realidad Económica Mexicana; Retrovisión y  
Perspectivas.  
Edit. Siglo XXI, México 1980

Planes de Desarrollo Económico y Social en México  
Sep. setentas, México, 1974.

## VILLARREAL, RENE

El Desequilibrio Externo en la Industrialización  
de México (1929-1975).  
Edit. F.C.E., México, 1976.

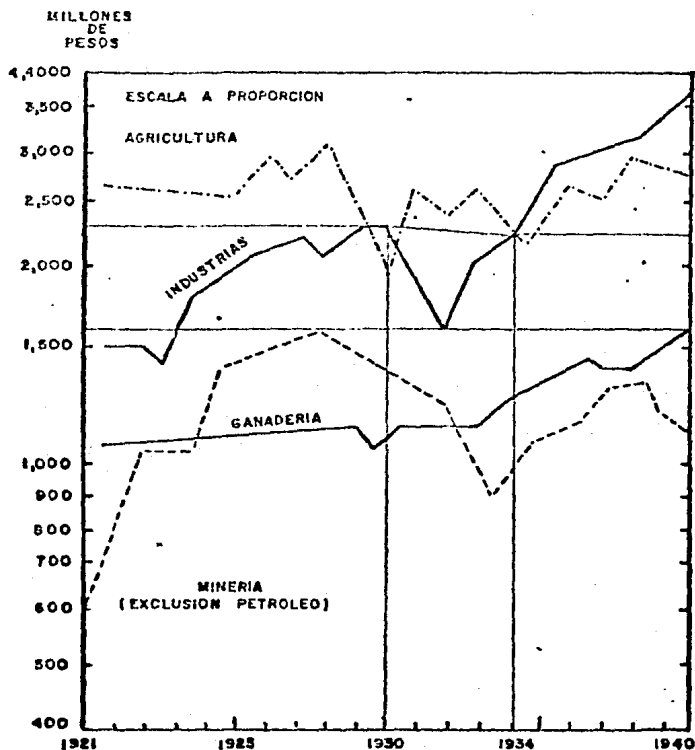
WIONCZEK, MIGUEL S.

Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México en Bases para la Planeación Económica y Social de México.  
Edit. Siglo XXI, México, 1980.

El Nacionalismo Mexicano y la Inversión Extranjera  
Edit. Siglo XXI, México, 1967.

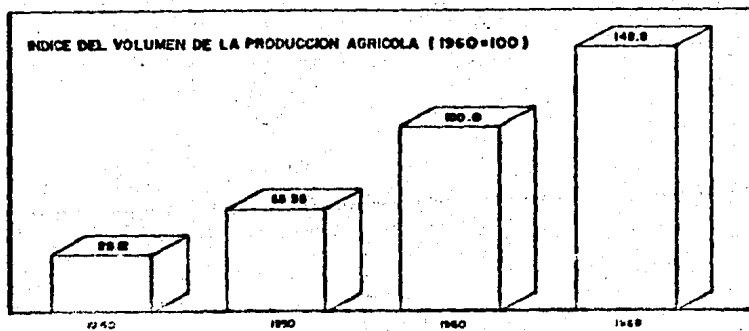
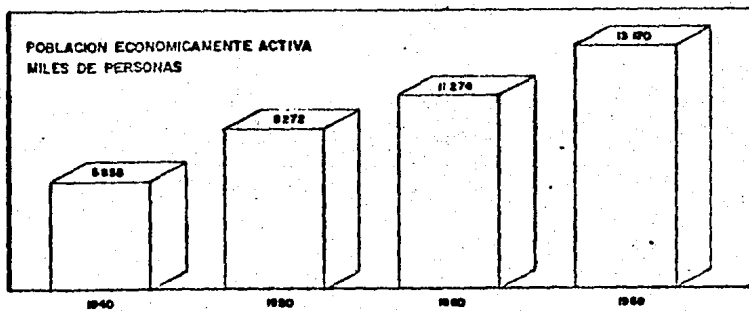
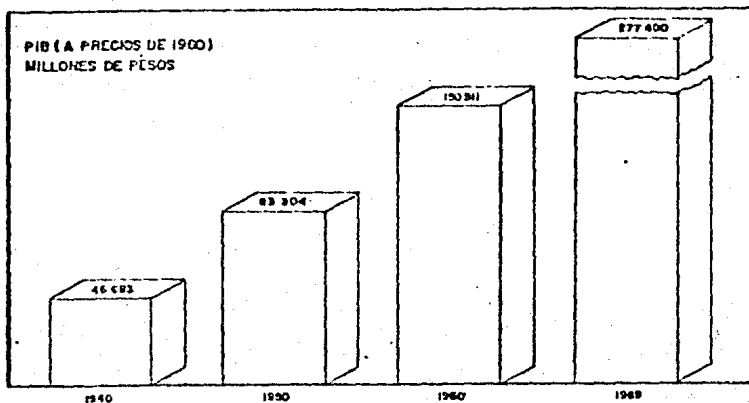
**GRAFICAS Y CUADROS ESTADISTICOS**

GRAFICA No.1  
 PRODUCCION DE LOS SECTORES PRINCIPALES DE LA ECONOMIA MEXICANA  
 (CON BASE EN LOS PRECIOS DE 1950), 1921—1940

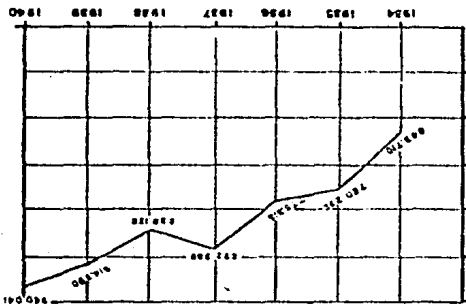


FUENTE: ENRIQUE PEREZ LOPEZ "EL PRODUCTO NACIONAL" EN MEXICO 50 AÑOS DE REVOLUCION: LA ECONOMIA (MEXICO, D.F. FONDO DE CULTURA ECONOMICA 1960) PP 588-589.

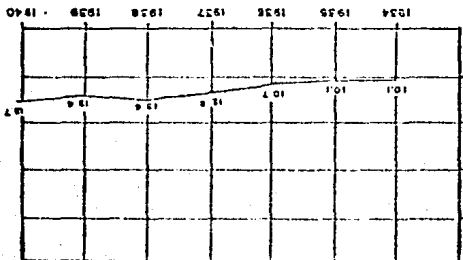
GRAFICA No 2



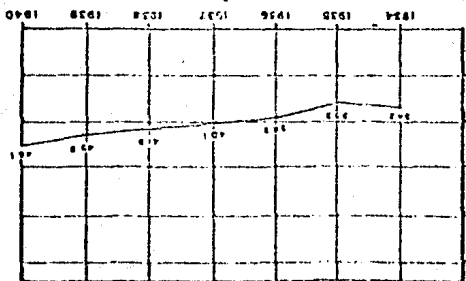
FUENTE: NACIONAL FINANCIERA S.A. LA ECONOMIA MEXICANA EN CUADRO, MEXICO, 1961



EXPORTACION DE MERCANCIAS  
(MILES DE PESOS)



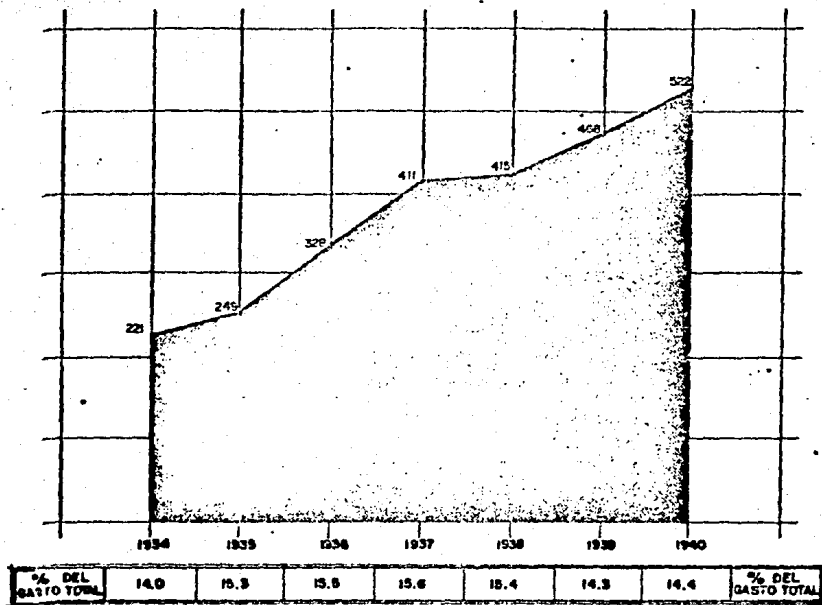
ÍNDICE DE PRECIOS (1970-100)



GRÁFICA No. 3  
ÍNDICE DEL VOLUMEN DE LA PRODUCCIÓN MANUFACTURERA  
(1950-100)



GRAFICA No4  
 GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL EN EDUCACION  
 (MILLONES DE PESOS)



FUENTE: NACIONAL FINANCIERA, SA, LA ECONOMIA EN CIFRA, MEXICO 1981

EXPORTACION DE MERCANCIAS A ESTADOS UNIDOS, 1910-1969

(miles de pesos)

Cuadro No. 1

A Ñ O	T O T A L	ESTADOS UNIDOS	%
1910 - 1911	293,754	224,498	76.4
1932 - 1939	5,403,086	3,395,220	61.9
1940 - 1949	16,489,835	13,250,226	80.3
1950 - 1959 <sup>1/</sup>	73,421,555	47,538,769	64.7
1960 - 1969 <sup>2/</sup>	128,262,342	76,490,285	59.6

1. A partir de 1953 se incluye la revaluación calculada por el Banco de México, S.A.
2. El total incluye la revalorización a precio comercial, realizada por la Dirección General de Estadística.

Fuente: Nacional Financiera, S.A., La Economía Mexicana en Cifras, México, D.F. 1981.

**PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL E INDUSTRIAL 1955-1969**  
(Millones de pesos de 1960)

Cuadro No. 2

	1 9 5 5	%	1 9 5 6	%	1 9 5 7	%	1 9 5 8	%	1 9 5 9	%
PRODUCTO INTERNO BRUTO	111,671	8.4	119,306	6.8	128,343	7.6	135,169	5.3	139,212	3.0
PIB. INDUSTRIAL	30,111	10.3	33,314	10.6	35,814	7.5	37,399	4.4	40,447	8.1
	1 9 6 0	%	1 9 6 1	%	1 9 6 2	%	1 9 6 3	%	1 9 6 4	%
PRODUCTO INTERNO BRUTO	150,511	8.1	157,931	4.9	165,310	4.7	178,516	8.0	199,390	11.7
PIB. INDUSTRIAL	43,933	8.6	46,244	5.3	48,783	5.5	53,587	9.8	61,980	15.6
	1 9 6 5	%	1 9 6 6	%	1 9 6 7	%	1 9 6 8	%	1 9 6 9	%
PRODUCTO INTERNO BRUTO	212,320	6.5	227,037	6.9	241,272	6.3	260,901	8.1	277,400	6.3
PIB. INDUSTRIAL	66,508	7.3	72,909	9.6	79,274	8.7	87,167	10.0	94,362	8.3

Fuente: Nacional Financiera, S.A., La Economía Mexicana en Cifras, México, 1981.

PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL SECTOR PRIMARIO 1955-1970  
(millones de pesos de 1960)

Cuadro No. 3

	1 9 5 5	1 9 5 6	1 9 5 7	1 9 5 8	1 9 5 9	1 9 6 0	1 9 6 1
T O T A L	20,841	20,366	22,020	23,531	22,792	23,970	24,416
Δ	9.2	- 2.3	8.1	6.9	- 3.1	5.2	1.9
AGRICULTURA	13,562	12,779	13,977	15,189	14,036	14,790	15,156
Δ	9.2	- 5.8	9.4	8.7	- 7.6	5.4	2.3
	1 9 6 2	1 9 6 3	1 9 6 4	1 9 6 5	1 9 6 6	1 9 6 7	1 9 6 8
T O T A L	25,339	26,663	28,669	30,222	30,740	31,583	32,558
Δ	3.8	5.2	7.5	5.4	1.7	2.7	3.1
AGRICULTURA	16,187	16,981	18,738	19,921	20,214	20,165	20,489
Δ	6.8	4.9	10.3	6.3	1.5	- 0.2	1.6
	1 9 6 9	1 9 7 0					
T O T A L	32,912	34,535					
Δ	1.1	4.9					
AGRICULTURA	20,145	21,140					
Δ	- 1.7	4.9					

Fuente: Nacional Financiera, S. A., La Economía Mexicana en Cifras, 1981.

PREDIOS PRIVADOS CLASIFICADOS POR SU SUPERFICIE TOTAL 1970

Cuadro No. 4

TAMAÑO DE LA PRO- PIEDAD (HAS.)	NUMERO DE PREDIOS (EN MILES) ( % )	SUPERFICIE EXPLOTADA (MILES DE HAS.) ( % )
Hasta 5	552	981
de 5.1 a 10	102	778
de 10.1 a 25	102	1,713
de 25.1 a 50	60	2,262
de 50.1 a 100	49	3,683
de 100.1 a 200	32	4,765
de 200.1 a 500	24	7,665
de 500.1 a 1,000	9	6,457
de 1,000.1 a 5,000	8	18,150
de más de 5,000	2	23,690
T O T A L	910	70,144

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio, V Censos Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1970, México 1975, pp. 19-23:

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL POR FUENTES<sup>1</sup> Y SU PARTICIPACION  
CON EL PIB DE 1955 A 1979 (millones de pesos)

Cuadro No. 5	1 9 5 5	1 9 5 6	1 9 5 7	1 9 5 8	1 9 5 9
PIB	84,870	96,996	111,402	123,815	132,659
INGRESO TOTAL	9,024	10,194	10,870	13,183	14,163
IMPUESTOS	6,766	7,547	7,418	8,502	9,093
OTROS INGRESOS	1,110	1,649	2,281	3,329	1,256
EMPREST. Y FINANCIA.	1,148	998	1,171	1,352	3,814
INGRESOS DEL SECT. PARAES.	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -
%	10.6	10.5	9.7	10.6	10.7
	1 9 6 0	1 9 6 1	1 9 6 2	1 9 6 3	1 9 6 4
PIB	150,511	163,265	176,030	195,983	231,370
INGRESO TOTAL	19,458	19,941	20,398	19,704	28,976
IMPUESTOS	10,187	10,815	12,110	13,880	16,870
OTROS INGRESOS	2,810	1,550	1,849	1,900	2,220
EMPREST. Y FINANCIA.	6,461	7,576	6,439	3,924	9,886
INGRESOS DEL SECT. PARAES.	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -
%	12.9	12.2	11.6	10.1	12.5
	1 9 6 5	1 9 6 6	1 9 6 7	1 9 6 8	1 9 6 9
PIB	252,028	280,090	306,317	339,145	374,900
INGRESO TOTAL	64,283	66,619	79,459	85,278	97,509
IMPUESTOS	17,015	20,815	24,426	28,376	32,044
OTROS INGRESOS	5,007	3,646	3,022	3,589	4,101
EMPREST. Y FINANCIA.	13,759	8,794	13,069	10,929	12,716
INGRESOS DEL SECT. PARAES.	28,502	33,364	38,942	42,384	48,648
%	25.5	23.8	25.9	25.1	26.0

**INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL POR FUENTES<sup>1</sup> Y SU PARTICIPACION  
CON EL PIB DE 1955 A 1979 (millones de pesos)**

Cuadro No. 5	1 9 5 5	1 9 5 6	1 9 5 7	1 9 5 8	1 9 5 9
PIB	84,970	96,996	111,402	123,815	132,669
INGRESO TOTAL	9,024	10,194	10,870	13,183	14,163
IMPUESTOS	6,766	7,547	7,418	8,502	9,093
OTROS INGRESOS	1,110	1,649	2,281	3,329	1,256
EMPRES. Y FINANCIA.	1,148	998	1,171	1,352	3,814
INGRESOS DEL SECT. PARAES.	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -
%	10.6	10.5	9.7	10.6	10.7
	1 9 6 0	1 9 6 1	1 9 6 2	1 9 6 3	1 9 6 4
PIB	150,511	163,265	176,030	195,983	231,370
INGRESO TOTAL	19,458	19,941	20,398	19,704	28,976
IMPUESTOS	10,187	10,815	12,110	13,880	16,870
OTROS INGRESOS	2,810	1,550	1,849	1,900	2,220
EMPRES. Y FINANCIA.	6,461	7,576	6,439	3,924	9,886
INGRESOS DEL SECT. PARAES.	- - -	- - -	- - -	- - -	- - -
%	12.9	12.2	11.6	10.1	12.5
	1 9 6 5	1 9 6 6	1 9 6 7	1 9 6 8	1 9 6 9
PIB	252,028	280,090	306,317	339,145	374,900
INGRESO TOTAL	64,283	66,619	79,459	85,273	97,509
IMPUESTOS	17,015	20,815	24,426	28,376	32,044
OTROS INGRESOS	5,007	3,646	3,022	3,589	4,101
EMPRES. Y FINANCIA.	13,759	8,794	13,069	10,929	12,716
INGRESOS DEL SECT. PARAES.	28,502	33,364	38,942	42,384	48,648
%	25.5	23.8	25.9	25.1	26.0

	1 9 7 0	1 9 7 1	1 9 7 2	1 9 7 3	1 9 7 4
PIB	418,700	452,400	512,300	619,600	813,700
INGRESO TOTAL	109,064	120,549	148,445	205,661	281,626
IMPUESTOS	36,645	39,944	48,383	61,552	87,981
OTROS INGRESOS	4,722	4,606	5,908	7,693	6,151
EMPREST. Y FINANCIÁ.	10,725	10,324	22,333	33,682	47,005
INGRESOS DEL SECT. PARAES.	56,972	65,675	71,821	102,734	140,489
%	26.0	26.6	29.0	33.2	34.6
	1 9 7 5	1 9 7 6	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9
PIB	988,300	1,228,000	1,674,700	2,122,800	2,767,000
INGRESO TOTAL	403,615	528,451	734,180	950,647	1,124,269
IMPUESTOS	123,706	150,329	218,383	290,983	341,977
OTROS INGRESOS	8,795	12,928	13,852	18,634	15,904
EMPREST. Y FINANCIÁ.	70,548	123,557	127,487	144,713	213,820
INGRESOS DEL SECT. PARAES.	200,566	241,637	374,458	496,317	552,568
%	40.8	43.0	43.8	44.8	40.6
	1 9 8 0	1 9 8 1			
PIB	3,760,300p.	3,985,918p.			
INGRESO TOTAL	1,180,543 <sub>a</sub>	1,581,148 <sub>a</sub> p.			
IMPUESTOS	- - -	- - -			
OTROS INGRESOS	- - -	- - -			
EMPREST. Y FINANCIÁ.	- - -	- - -			
INGRESOS DEL SEC. PARAES.	- - -	- - -			
%	31.4	39.7			

Fuente: Nacional Financiera, S.A., La Economía Nacional en Cifras, 1981.

1.- Ingresos efectivos

a.- J.L.P., Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico-Histórico, pág. 203

p.- Cifras preliminares



COMERCIO EXTERIOR  
(Millones de dólares)

Cuadro No. 6

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Importación de mercancías	2,500.5	2,423.6	2,963.7	4,165.7	6,545.1	7,128.8	6,679.7
Exportación de mercancías *	1,289.6	1,365.6	1,666.4	2,071.7	2,853.2	3,062.4	3,655.5
S A L D O	-1,038.7	-889.9	-1,095.7	-1,820.7	-3,295.5	-3,637.0	-2,644.4

\* / La exportación incluye revaluación.

Fuente: Nacional Financiera, S.A., La Economía Mexicana en Cifras, México, 1981.

**TURISMO Y TRANSACCIONES FRONTERIZAS**  
(Millones de dólares)

Cuadro No. 7

	1 9 7 0	1 9 7 1	1 9 7 2	1 9 7 3	1 9 7 4	1 9 7 5	1 9 7 6
<b>Ingresos</b>	1,465.1	1,637.1	1,875.3	2,250.5	2,491.8	2,724.8	3,102.1
Turismo	415.0	461.0	562.6	724.2	842.0	800.1	835.6
Transacciones fronterizas	1,050.1	1,176.1	1,312.7	1,526.3	1,649.8	1,924.7	2,266.5
<b>Egresos</b>	1,019.6	1,068.9	1,198.7	1,406.7	1,644.2	2,034.6	2,270.0
Turismo	191.4	201.0	259.7	303.0	391.6	445.8	423.1
Transacciones fronterizas	828.2	867.9	939.0	1,103.7	1,252.6	1,588.8	1,846.9
<b>S A L D O</b>	455.5	568.2	676.6	842.8	847.6	690.2	832.1

Fuente: Banco de México, S.A., Indicadores económicos, varios años.

**INVERSION PUBLICA FEDERAL TOTAL Y SU RELACION CON EL PIB**  
 (millones de pesos)  
 1 9 7 0 - 1 9 8 0

**Cuadro No. 8**

	1 9 7 0	1 9 7 1	1 9 7 2	1 9 7 3	1 9 7 4	1 9 7 5
PIB*	418,700	452,400	512,300	619,600	813,700	988,300
INVERSION TOTAL	29,205	22,398	33,298	49,838	64,818	95,767
RELACION	7.0	4.9	6.5	8.0	8.0	9.7
	1 9 7 6	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0 p.	
PIB*	1,228,000	1,674,700	2,122,800	2,767,000	3,760,300	
INVERSION TOTAL	108,611	140,102	217,382	308,455	478,557	
RELACION	8.8	10.2	10.2	11.1	12.7	

p. cifras preliminares

\* a precios corrientes

Fuente: J.L.P. Sexto Informe de Gobierno, Anexo III-Inversiones y Anexo I-Estadístico, 1982.

## INDICE NACIONAL DE PRECIOS AL CONSUMIDOR

Cuadro No. 9

A Ñ O S	INDICES	INCREMENTO PORCENTUAL
1968	100.0	
1970	108.7	4.6
1971	114.6	5.4
1972	120.3	5.0
1973	134.8	12.0
1974	156.8	23.7
1975	193.1	15.8
1976	224.2	16.0

Fuente: Indicadores económicos, Banco de México, S.A.

INVERSION PUBLICA FEDERAL EJERCIDA (Por clasificación Funcional)

1980 - 1981 (Millones de pesos)

Cuadro No. 10

	1 9 8 0	%	1 9 8 1	%	T O T A L	%
AGROPECUARIO Y FORESTAL	73,031.7	15.0	98,876.3	13.0	171,908.0	13.8
Fomento y Reglamentación	63,487.4		80,358.5		143,845.9	11.5
Producción Agro. y Forestal	3,220.7		4,653.3		7,874.0	0.6
Progr. Inv. Pub. para el De sarrollo Rural	6,323.6		13,864.5		20,188.1	1.6
PESCA	3,831.2	0.8	6,074.3	0.8	9,905.5	0.8
INDUSTRIAL	221,744.1	45.6	375,296.6	49.5	597,040.7	48.0
Fomento y Reglamentación	407.3		345.0		752.0	0.1
Energéticos y Explotación de						
Recursos no renovables	195,451.7		330,279.8		525,731.5	42.2
Producción Manufacturera	25,885.1		44,671.8		70,556.9	5.7
COMERCIO	3,584.7	0.7	5,417.2	0.7	9,001.9	0.7
TURISMO	3,012.5	0.6	3,694.9	0.5	6,707.4	0.5
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	58,586.1	12.1	103,874.3	13.7	162,460.4	13.0
ASENTAMIENTOS HUMANOS	46,787.1	9.6	53,684.3	7.1	100,471.4	8.1
SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL	16,050.6	3.3	35,278.1	4.6	51,328.7	4.1
EDUCACION, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGIA	17,769.6	3.7	27,757.9	3.7	45,527.5	3.8

**INVERSION PUBLICA FEDERAL EJERCIDA (Por clasificación Funcional)**  
**1980 - 1981 (Millones de pesos)**

	1980	%	1981	%	TOTAL	%
LABORAL	998.0	0.2	697.4	0.1	1,695.4	0.1
ADMINISTRACION. Y DEFENSA	15,800.4	3.2	26,776.5	3.5	42,576.9	3.4
CONV. UNICO DE COORDINACION	15,385.3	3.2	21,067.0	2.8	36,452.3	2.9
COPLAMAR	9,596.4	2.0			9,596.4	0.8
T O T A L	486,177.7	100.0	758,494.8	100.0	1,244,672.5	100.0

Fuente: Sexto y Quinto Informe de Gobierno, Anexo III. -  
 Inversiones, 1982-1981.

## EVOLUCION DEL MERCADO DE PETROLEO CRUDO

(miles de barriles diarios)

Cuadro No. 11

AÑOS	PRODUCCION	EXPORTACIONES	%
1975	806.0	94.2	10.5
1976	896.1	94.4	10.5
1977	1,085.5	202.0	18.6
1978	1,329.3	365.1	27.5
1979	1,617.8	532.8	32.9
1980	2,135.3	830.0	38.9
1981 p.	2,350.0	1,100.0	46.8

p. Preliminar

Fuente: SEPAFIN, Programa de Energía, 1981. México.

CUADRO COMPARATIVO DE DIFERENTES INDICADORES ECONOMICOS

Cuadro No. 12

	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1
1	PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL SECTOR PUBLICO				
Δ	868,558.4 42.1%	926,034.2 34.9%	1,267,000.0 36.8%	1,858,776.0 46.7%	2,761,800.0 48.5%
2	INCREMENTO DEL MEDIO CIRCULANTE (millones de pesos)				
Δ	196,008 26.6%	260,000 32.6%	345,444 32.8%	460,900 33.4%	612,400 32.9%
3	INCREMENTO DE LA DEUDA PUBLICA (millones de dólares)				
Δ	22,912.1	26,264.3	29,757.2	33,813.0p.	52,961.0p.
4	INCREMENTO DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (base 1978 = 100)				
Δ	85.1	100.0	118.2	149.3	191.0
5	VALOR DEL PESO RESPECTO AL DOLAR				
	22.5790	22.7670	22.8054	22.9511	24.5140
6	VALOR DEL PIB (a precios de 1960)				
Δ	411,600 3.3%	441,600 7.3%	476,900 8.0%	512,191p. 7.4%	542,922p. 6.0%p.

p. cifras preliminares.

Fuentes: 1. J.L.P. Informe de Gobierno, varios años. Información sobre gasto público 1969-1978, S.P.P., 1980.

2,3 y 4. México en cifras 1970-1980, Banco Nacional de México.

5. Banco de México, S.A. Indicadores económicos, varios años

6. Nacional Financiera, S.A. y Banco de México, Informe Anual, varios años.



RELACION DE LA DEUDA EXTERNA CON LA EXPORTACION DE BIENES Y SERVICIOS  
(millones de dólares)

Cuadro No. 13

	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1
1 EXPORTACION DE BIENES Y SERVICIOS	9,177	11,653	16,283	25,021	30,556
2 SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA	3,837	6,287	10,174	7,492	9,543
Amortizaciones	2,295	4,264	7,286	3,723	4,806
Intereses	1,542	2,023	2,888	3,769	4,737
COEFICIENTE DEL SERVICIO DE LA DEUDA (2/1)	42	54	62	30	31

Fuente: J.L.P. Sexto Informe de Gobierno, Anexo I-Estadístico  
Histórico, 1982.

ESTADISTICA DE BALANZA DE PAGOS 1977-1981  
(millones de dólares)

Cuadro No. 14

	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1
1 CUENTA CORRIENTE	- 1,596	- 2,693	- 4,876	- 6,761	- 11,705
Ingresos	9,177	11,653	16,283	25,021	30,555
Egresos	- 10,773	- 14,346	- 21,159	- 31,782	- 42,260
2 CUENTA DE CAPITAL (NETO)	2,276	3,254	4,521	9,799	18,153
3 DERECHOS ESPECIALES DE GIRO	---	---	70	73	70
4 ERRORES Y OMISIONES	- 23	- 127	703	- 1,961	- 5,506
VARIACION DE LA RESERVA DEL BANCO DE MEXICO, S.A.*/ (suma 1, 2, 3 y 4)	657	434	419	1,151	1,013

\*/ Reserva computada de acuerdo con el criterio del Fondo Monetario Internacional más plata

Fuente: J.L.P. Sexto Informe de Gobierno, Anexo I - Estadístico Histórico, 1982.

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS  
A PRECIOS DE 1970:1977-1981

(Millones de pesos)

Cuadro No. 15

ACTIVIDADES	1977	1978	1979	1980	1981
TOTAL	657,721.5	711,982.3	777,162.6	841,854.5	910,253.1
INCREMENTOS	8.2	9.1	8.3	8.3	8.1
AGROPECUARIO, SILVICULTURA Y PESCA	68,121.9	72,199.7	70,692.0	75,703.8	80,533.4
MINERIA	17,083.8	19,524.8	22,397.4	27,390.7	31,927.2
INDUSTRIA MANUFACTURERA	161,037.3	176,816.5	195,613.7	209,681.9	225,231.8
CONSTRUCCION	32,493.9	36,531.8	41,296.9	46,379.1	51,712.7
ELECTRICIDAD	9,941.3	10,723.7	11,829.5	12,593.9	13,727.4
COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	165,942.6	179,045.2	200,006.1	216,174.0	235,337.6
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACION	42,479.1	47,780.2	55,199.4	62,970.1	69,911.6
SERVICIOS FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES	71,452.3	74,623.0	78,569.7	82,168.4	86,342.0
SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	96,766.2	103,256.9	111,372.3	119,777.7	127,898.6
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS	- 7,596.9	- 8,519.5	- 9,814.4	-10,985.1	-12,369.2

Fuente: J.L.P. Sexto Informe de Gobierno, Anexo I - Estadístico Histórico, 1982. Sistema de Cuentas Nacionales de México, Estimación Preliminar, 1981, S.P.P.

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO  
(millones de dólares)

Cuadro No. 16

	1 9 7 7	1 9 7 8	1 9 7 9	1 9 8 0 p	1 9 8 1 p
SALDOS AL FINAL DEL AÑO	22,912	26,264	29,757	33,813	52,961
A PLAZO MAYOR DE UN AÑO	20,185	25,027	28,315	32,322	42,207 <sup>1/</sup>
A PLAZO MENOR DE UN AÑO	2,727	1,237	1,442	1,491	10,754 <sup>2/</sup>

p. Cifras Preliminares.

<sup>1/</sup> Incluye 888 millones de dólares por concepto de variaciones en el tipo de cambio y otros ajustes.

<sup>2/</sup> Excluye 7 millones de dólares por concepto de variaciones en el tipo de cambio y otros ajustes.

Fuente: J.L.P., Sexto Informe de Gobierno, Anexo I-Estadístico Histórico, 1982.

CUADRO 17

ESTÍMULOS FISCALES A LA INDUSTRIA

LOCALIZACION GEOGRAFICA DE LAS INVERSIONES	Prioridades sectoriales				Todas las actividades industriales	
	Pequeña empresa *	Actividades prio- ritarias Categoría 1	Actividades prio- ritarias Categoría 2	Activi- dades no priorita- rias	Compra de maq. y eq. de fabric. nacional	Empleo ge- nerado por turnos adi- cionales
CREDITO FISCAL **						
Zona I. De estímulos preferenciales	25%/Inversión	20%/Inversión 20%/Empleo	15%/Inversión 20%/Empleo	Nada	5 %	20%/Empleo adicional
Zona II. De prioridades estatales	25%/Inversión	20%/Inversión 20%/Empleo	10%/Inversión 20%/Empleo	Nada	5 %	20%/Empleo adicional
Resto del país	25%/Inversión***	20%/Inversión 20%/Empleo	10%/Inversión*** 20%/Empleo ***	Nada	5 %	20%/Empleo adicional
Zona III. De ordenamiento						
A. De crecimiento controlado	Nada	Nada	Nada	Nada	5 %	Nada
B. De consolidación	25%/Inversión***	20%/Inversión*** 20%/Empleo ***	10%/Inversión*** 20%/Empleo ***	Nada	5 %	20%/Empleo adicional

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

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

\*\*\* Se aplica únicamente a ampliaciones de la capacidad productiva dentro de la misma actividad industrial.

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

mcr.