

Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acañán-Economía

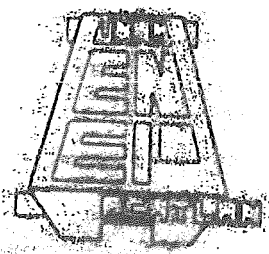
# Inversión Pública y Desarrollo

T E S I S

Que para obtener el título de:  
LICENCIADO EN ECONOMÍA

Presenta:  
MIGUEL ANGEL DIAZ  
DE SANDI ZAMORA

Santa Cruz, Acañán Edo. de México, 1985



U-00031132



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
La intervención del Estado después de la Revolución	
1) México Post-Revolucionario	18
1.1) Los Primeros Planes y la Inversión	23
2) Cárdenas (1934-1940)	25
2.1) La Inversión con Cárdenas	32
CAPITULO II	
Industrialización	
1) Avila Camacho (1940-1946)	
Industrialización Sustitutiva	36
1.1.) Inversión Pública	38
2) Alemán (1946-1952)	
Desarrollismo	40
2.1) Inversión Pública	43
CAPITULO III	
1) Ruíz Cortínes (1952-1958)	
La Comisión de Inversiones	46
1.1) Inversión Pública	55
2) López Mateos (1958-1964)	
Secretaría de Planeación y Presupuesto	58
2.1.) Inversión Pública	64
3) Díaz Ordaz (1964-1970)	
Agotamiento y Crisis del Modelo de Desarrollo	65
3.1.) Inversión Pública	68
CAPITULO IV	
Desarrollo Compartido	
Echeverría (1970-1976)	71

## I N D I C E .

### CAPITULO V

#### Perspectivas y Conclusiones

1)	El gobierno de López Portillo hasta 1980	90
1.1.)	Superación de la Crisis	91
1.2)	Consolidación de la Economía	95
	Conclusiones	99
	Apéndice Estadístico	102
	Bibliografía	120

## I N T R O D U C C I O N

La pretensión del presente trabajo no va más allá de un análisis-descriptivo de los distintos papeles que han jugado el Estado y la Iniciativa Privada en México después de la Revolución, haciendo énfasis en el sexenio 1970-1976, tomando como indicadores su participación en la Inversión Nacional. Señalando que para los objetivos de la investigación no se toma en cuenta el ahorro externo como un renglón especial sino como parte de la inversión ya sea privada o pública.

Se hace referencia también a los distintos proyectos o planes de desarrollo de las distintas etapas por las que atraviesa el país, así como, descripciones de las entidades públicas encargadas del manejo de la inversión.

A fin, de esclarecer la participación de la inversión tanto pública como privada en el desenvolvimiento de la economía postrevolucionaria se hace un deslinde de su importancia histórica y cuál será su participación futura a fin de superar el subdesarrollo mexicano; para hacer factible este propósito es medular señalar qué entendemos por "desarrollo".

Desde la perspectiva histórica el problema del "desarrollo", en los llamados subdesarrollados es muy distinto del que la lógica de los economistas del siglo XIX planteaban; donde el crecimiento del producto era la meta final del desarrollo y de la ciencia económica misma. Partiendo de la premisa que los países europeos contaban con colonias como mercados cautivos para sus productos y en

caso de los E.U. o Australia con una extensión geográfica y un -- prodigioso crecimiento de la población conformando un mercado interno en expansión no afectado por la concentración del ingreso. Dadas estas condiciones estructurales el nivel de salarios por -- sectores de ocupación, no era determinante de la magnitud del mercado.<sup>1</sup> La demanda efectiva no era una función de la distribución del ingreso como en nuestros países; sí en cambio, el bajo nivel de los salarios y la concentración del ingreso (ahorro) fueron -- dos factores que impulsaron fuertemente al nivel de inversión privada.

Posteriormente la teoría Keynesiana tampoco se ocupa del desarrollo en países con desempleo causado por la falta de capital real, su análisis de corto plazo se ocupa más bien del desempleo originado básicamente por deficiencias de la demanda efectiva global. De esta manera, dos de los problemas típicos del subdesarrollo como son el desempleo crónico y la falta de capital, prácticamente no han sido abordados por los economistas de los países industrializados. Así por ejemplo, para Keynes, el nivel del producto está determinado exclusivamente por el volumen de la demanda efectiva, sin tomar en cuenta las condiciones de la oferta, o sea las variaciones en el acervo de capital.<sup>2</sup> Conociendo la problemática de nuestros países respecto a la insuficiencia y rigidez de su -- aparato productivo, resulta un grave error no tomar en cuenta las condiciones de la oferta. En México gran parte de la oferta nacional es creada por las empresas financiadas por la inversión pública por lo tanto merecerá especial atención este instrumento de política económica.

<sup>1</sup>Flores de la Peña Horacio. Teoría y Práctica del Desarrollo.p. 14, Ed. FCE, México 1976.

<sup>2</sup>Ibid.p.18

Se debe tener en consideración como lo hacen algunos postkeynesianos el incremento tanto en el volumen del capital utilizado como en la tecnología. Respecto al desempleo crónico la posible contrapartida en los países desarrollados es la etapa posterior a las guerras donde gran parte del aparato productivo ha sido destruido. Probablemente, será interesante hacer un análisis más metódico de como lograron superar esta etapa algunas naciones que francamente fueron bastante dañadas por los conflictos bélicos.

El primer punto de controversia cuando se plantea el problema del desarrollo, surge de la intervención o no intervención del Estado en la economía. Por un lado, se plantea que la economía debe funcionar sin interferencias de ninguna especie y está se movera hacia un equilibrio de fuerzas provocado por el movimiento de factores que llevan a la economía en esta dirección. Por otro lado, esta la tendencia que defiende la participación del Estado en la economía como agente que propicie el cambio y como rector del rumbo de la economía dirigiéndola de tal forma que evite los desequilibrios y propicie el desarrollo.

Desde el punto de vista histórico esta última opción ha sido la dominante pues prácticamente en ninguna etapa de la historia de la humanidad los estados han dejado al libre juego de las fuerzas naturales el progreso económico, en última instancia su participación se ha limitado a tratar de que se intervenga lo menos posible, es decir, paradójicamente han tenido que intervenir para que nadie intervenga.

Es fácil observar la creciente intervención estatal en la mayoría de las naciones del mundo, el mismo E.U. cuenta con un aparato burocrático impresionante y sus gastos sobre todo militares marcan la pauta del crecimiento del producto nacional. Por tanto, dadas estas condiciones de la economía mundial, resulta claro que la polémica de la participación o no en la economía por parte de los gobiernos es más política que económica. Especialmente en México el Estado asume funciones muy peculiares y estratégicas a partir de los principios económicos emanados de la constitución de 1917.

Regresando al problema del desarrollo tal parece que la totalidad de escuelas del pensamiento económico<sup>3</sup> que han intentado definirlo coinciden en identificar entre los problemas fundamentales que impiden la superación del subdesarrollo están: la insuficiencia de capital o ahorro interno destinado a la inversión; y el desempleo crónico en parte provocado por lo primero.

De esta manera se ha caído en un círculo vicioso de bajo nivel de vida, oferta inelástica, concentración del ingreso, demanda efectiva insuficiente y bajo nivel de vida, coexistiendo los cuatro factores con repercusiones de unos sobre los otros, de tipo cada vez mayor y más rápidos. Teóricamente esta situación ya nos debería haber llevado al estancamiento como ha acontecido en algunas otras latitudes del llamado tercer mundo. No obstante, esto no ha llegado a tal extremo, esto debido a la acción del gobierno mexicano que ha aumentado la oferta, subsidiado el consumo y con-

<sup>3</sup> En este trabajo el concepto de desarrollo es concebido como Sunkel y Paz, lo definen como "un proceso de cambio, deliberado que persigue como finalidad última, la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas, tanto en el plano nacional como en relación con sociedades que poseen patrones más elevados de bienestar material". En Sunkel, O. y Paz P. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, pág. 39, Ed. Siglo XXI, México 1977.



trolado los precios. De esta forma ha actuado con su política -- económica evitando exogenamente tal situación.

Por tanto, se plantea a manera de hipótesis central del trabajo, -- que la actuación estatal a través de la inversión pública a evita do "estancamiento y la reesión" y ha permitido las espectacular es tasas de crecimiento de la economía a partir de los cuarentas con breves interrupciones, enmendadas apresuradamente por nuevas -- estrategias de política económica.

De ninguna manera, se intenta hecer una apologética del sistema -- mexicano, por el contrario se intenta poner de manifiesto como a pesar de tener condiciones propicias para equilibrar el crecimien to del país, se ha elegido un camino inadecuado respecto a la im plementación de la política económica sobre todo en las etapas de nominadas: "industrialización sustitutiva" indiscriminada y en el "desarrollo estabilizador", que configuraron las condiciones para el derrumbe del milagro mexicano en los fines de sesentas y prin cipios de los setentas.

Sin embargo, es importante valorar que a pesar del manejo inade -- cuado de la inversión pública en algunas etapas, su contribución -- al crecimiento económico, si bien, pudo ser mucho mayor, ha sido -- muy importante, tratando de romper el circulo de casualidad circu lar y acumulativo, donde la pobreza se convierte en la causa de -- la pobreza misma.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Flores de la Peña, Teoría y Práctica...op.cit.p.21.

El problema de la inversión nos lleva de la mano al de la insuficiencia del ahorro interno (a nivel macroeconómico expost son iguales). El crecimiento que ha experimentado México y en general las naciones subdesarrolladas provocó acentuadas desigualdades regionales, así las condiciones propicias para el crecimiento de una zona, atraen no sólo mano de obra sino también capital. Situación acentuada por el aparato financiero que absorbe los ahorros de la región pobre y los canaliza a inversiones en las zonas más progresistas donde las ganancias son altas y seguras. Lo mismo acontece a nivel de naciones, donde a pesar de que el capital es escaso en los países subdesarrollados, su necesidad no constituye una demanda efectiva en el mercado de capitales, ya que, al contrario, si no fuera por los controles de cambio en algunos países y los estímulos que los gobiernos brindan al capital asegurando altas tasas de utilidades como en México, la fuga de capitales hacia los países desarrollados sería aún mayor.<sup>5</sup>

Lo anterior se debe, a que normalmente las economías de los países desarrollados se ven favorecidos por el fortalecimiento de la demanda internacional ya que sus industrias están en una situación productiva con la que no pueden competir nuestras industrias nacionales, por lo que incluso tienen que ser protegidas a fin de no desaparecer ante la competencia externa. Esto acontece, por más que los salarios esten bastante comprimidos, ya que el costo de producción esta determinado más que por los salarios, por el nivel técnico que posibilita la producción en gran escala, es claro que un --

<sup>5</sup> Ibid.p.23

ser humano no puede competir con una máquina respecto a procesos mecánicos. Por otra parte, los salarios comprimidos y el desempleo estructural conforman un mercado sin profundidad, donde la población carece de demanda efectiva, imposibilitando la producción en forma masiva para el mercado interno.

De esta forma, la producción de los países subdesarrollados se ha visto forzada a especializarse en la exportación de materias primas o manufacturas semi-elaboradas, con tecnología desechada por otros países. El trabajo por tanto es poco calificado y tiene que ser así ya que los bajos salarios imposibilitan también la calificación masiva de los proletarios.

Por otra parte, los países subdesarrollados día con día enfrentan un deterioro en los términos del intercambio, siguiendo a la Cepal, ya que por cada manufactura que obtienen de los países industrializados tienen que ofrecer cada vez más materias primas causando mayores problemas en sus aparatos productivos.

Tal parece, que una de las primeras necesidades claras de los países subdesarrollados que se desprende de lo anterior, es la implementación, proceso de industrialización integral y avanzado, que por lo demás plantea una problemática bastante compleja de solucionar dadas las características de las lumpenburguesías nacionales. En este contexto el Estado Mexicano ha impulsado una mejor distribución del ingreso, no por razones de tipo ético sino por el elemental supervivencia del sistema democrático burgues. Tomando en-

consideración que en el subdesarrollo la formación de capital responde con mayor paralelismo al volumen y estructura de la demanda que en los países ricos. Siendo como menciona Flores de la Peña, - el volumen del ahorro y la formación de capital variables independientes, dependiendo esta última de la magnitud y estabilidad del mercado.<sup>6</sup>

En este marco de referencia, el papel de la inversión pública en México, es muy importante en la formación de capital fijo, ya que pensar en redistribuir el ingreso, sin tomar en consideración el volumen y estructura de la oferta, sólo generaría mayores presiones inflacionarias, afectando negativamente la distribución del ingreso misma y el equilibrio externo. Como consecuencia las presiones inflacionarias producen desplazamientos de ingresos de los sectores populares a los de alto ingreso, el único mercado interno de importancia, la inversión se aboca a la producción de los artículos que demanda dicho grupo, deformándose así tanto el volumen como la estructura de la inversión y la producción.<sup>7</sup>

El único capaz de modificar esta situación es el Estado, dejando de lado, el criterio según el cual el único móvil de la inversión es cierta tasa de ganancia. Es evidente que este es el criterio privado, sin embargo, en situaciones donde la demanda es reducida, y la concentración del ingreso acentuada las oportunidades de inversión productiva tienden a escasear. Por tanto resulta contradictorio, que quienes abogan por el sistema capitalista se opongan a una mayor participación de los trabajadores del ingreso adicio -

<sup>6</sup> Ibid.p.24.

<sup>7</sup> Ibid.p.25.

nal generado por el crecimiento económico, provocando que las posibilidades de inversión privada se reduzcan aún más, debido a la alta concentración del ingreso propiciada por ellos mismos. De hecho esta situación se presentó durante el llamado "Desarrollo Estabilizador".

Con lo anterior no se trata de justificar la ineficiencia improductiva y los malos manejos de los fondos públicos que se ha realizado en múltiples ocasiones en empresas del sector público. Bien por el contrario, de igual manera que el sector privado atenta contra su propia fuente de acumulación, los funcionarios públicos que se enriquecen a costa del erario público día a día reducen la credibilidad de la sociedad civil en sus gobernantes, poniendo en creciente peligro la prolongada paz social que ha disfrutado el país, las últimas décadas.

Si observamos a grandes líneas lo acontecido a partir de 1940, la economía mexicana sufre una acelerada transformación en gran medida consecuencia de la trayectoria que siguieron las inversiones y ahorros mexicanos. Tanto la inversión privada como pública por estos años realizaron esfuerzos combinados para desarrollar la industria y la agricultura. Es importante mencionar que en esta década (1940) cerca del 90 por ciento del total de la inversión bruta fija estaba financiada con los ahorros internos y la tasa marginal interna era bastante alta ya que la relación entre ahorros internos y el PNB era del 8 por ciento, (para 1967 llegó al 17 por ciento).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano, pág. 59 Ed. Siglo XXI, México 1980.

Estas inversiones adoptaron muchas formas: formación de capital fijo incluyendo los gastos de infraestructura, programas de investigación y tecnología, sistemas de educación más extensos, y en general todo aquello que amplía la base productiva de una sociedad.

Resulta conveniente señalar que el concepto de inversión pública - federal, difiere con el de formación bruta de capital, empleado en el sistema de cuentas nacionales, debido a los distintos criterios para clasificar las erogaciones de capital, efectuadas por las dependencias del sector público.

La formación bruta de capital representa las adiciones a los activos fijos de bienes nuevos duraderos, ya sea adquiridos de terceros o producidos por cuenta propia, una vez descontadas las ventas de bienes similares de segunda mano o desecho. La metodología de cuentas nacionales para integrar las cifras de formación bruta de capital, excluye, entre otros gastos, la adquisición de terrenos, yacimientos mineros, bosques maderables y las erogaciones de la administración pública en equipo y construcciones para usos militares.

Por su parte, las cifras de inversión realizada, incluyen algunos gastos de capital que se identifican con los que integran el concepto de formación bruta de capital, como son los efectuados en obras de infraestructura y adquisición de maquinaria y equipo. Sin embargo, contemplan también otras erogaciones que no se consideran para la determinación de la formación bruta de capital; entre ellas

cabe señalar la adquisición de terrenos, los gastos en conservación y mantenimiento que no necesariamente constituyen adiciones o mejoras a los activos, el pago de sueldos a empleados de algunas dependencias del sector público y los gastos e instalaciones de las fuerzas armadas.

En este mismo lapso (1940-1950) alrededor de 45 por ciento de la formación total de capital fijo bruto fue contribución del sector público mexicano y de 1940 a 1970 fue de alrededor del 30 por ciento. Representando esto un porcentaje del producto nacional bruto de aproximadamente el 17 por ciento. Tales acciones fueron complementadas con una serie de políticas e instituciones que impulsaron la inversión privada. Se destinó de 1935 a 1960 más de la mitad de la inversión pública a gastos en capitales para la infraestructura en la agricultura, transportes y comunicaciones. La inversión en la agricultura permitió el crecimiento espectacular en los demás sectores al ofrecer una oferta suficiente de insumos y alimentos en el mercado interno. La mayor parte de los recursos monetarios destinados al sector agrícola se dedicó a la construcción de vastas redes de irrigación. Dando como resultado, que la superficie irrigada mediante sistemas hidráulicos de financiamiento público se elevó con una tasa de casi 5 por ciento anual de 1950 a 1960. Llegando en los años sesenta a representar el 60 por ciento del total de la tierra irrigada del país, en comparación con el 13 por ciento de 1940. Cabe mencionar que tan solo en el sexenio de Miguel Alemán se triplicaron las tierras de cultivo gracias al financiamiento público.<sup>9</sup> Por otra parte, no se descuido el sector -

<sup>9</sup> Ibid.p.62

industrial ya que se le dedicó en estos mismos años cerca del 30 por ciento de toda la inversión pública.

Por lo demás el Sector Público tuvo la capacidad entre 1940 y 1960 de financiarse más de las tres partes de sus programas de inversión con sus ahorros (es decir con el ingreso gubernamental neto, deducidos los gastos en cuenta corriente, y el superávit de las empresas y organismos descentralizados). El déficit en un principio -- fue cubierto vía préstamos internos pero para los primeros años de los cincuentas el gobierno comenzó a endeudarse crecientemente con empréstitos en el exterior.

Durante los sesentas la capacidad del sector público para autofinanciar sus programas de inversión se redujó al 68 por ciento. Esto debido a un aumento en el monto de las inversiones que se elevaron en proporción al PNB, pero principalmente, a una baja en el -- ahorro del sector público que medido del mismo modo bajo del 4.4 por ciento de 1961 al 3.5 por ciento en 1966 y 1967 esto motivado a su vez por la falta de una reforma fiscal a fondo, sin embargo, en 1968 tuvo una ligera recuperación. La capacidad del sector público para financiar una porción considerable de sus inversiones -- por medio de sus propios ahorros durante esta etapa hizo posible -- mantener en un nivel moderado la deuda pública de México. El incremento de la deuda pública a partir de la segunda guerra mundial representa aproximadamente el 10 por ciento del ahorro neto mexicano durante este período (1940-1960); puesto que cerca de la mitad de ese incremento se ha cubierto con ahorros extranjeros, la por --



ción del ahorro agregado del sector privado del país, absorbida -- por el gobierno, ha permanecido abajo del 10 por ciento.

Probablemente el hecho más plausible de esta etapa es el esfuerzo del sector público, que ha realizado mucho con pocos recursos. Por ejemplo entre 1940 y 1960 en ningún momento el sector público absorbió más del 13 por ciento del total del PNB y durante la mayor parte del período esa cifra fue menor del 11 por ciento; no obstante, el gobierno fue capaz de ahorrar aproximadamente el 40 por ciento de ese ingreso, para destinarlo a inversiones públicas.<sup>10</sup>

Si observamos a la mayoría de los otros gobiernos latinoamericanos por esta misma época han aplicado impuestos bastante más altos y -- sin embargo han invertido menos.

Estas inversiones del gobierno mexicano reflejan por una parte la respuesta normal latinoamericana a las posibilidades de industrialización, derivadas de la depresión y la segunda guerra mundial; -- y por otra, las intenciones de los gobiernos postrevolucionarios -- que hacían importantes esfuerzos para desarrollar al país. A fin de asegurar un proceso industrializador el gobierno mexicano a partir de Cárdenas ha implementado dos políticas fundamentales que le han permitido aislar el producto nacional de la competencia extranjera. En los primeros años se acudió a la protección arancelaria en proporciones considerables para impulsar a los inversionistas -- nacionales a iniciar empresas que sustituyeran a las importaciones. La política de Avila Camacho fue ofrecer protección a prácticamen-

<sup>10</sup> Ibid; Pág. 66

te todas las industrias nuevas que aparecieron en México durante - los años de guerra, esta práctica desafortunadamente continúa en - la actualidad, sintiéndose la necesidad de cierta discriminación - más racional. Miguel Alemán, aún más determinado que su antecesor a alentar la industrialización aumentó la protección arancelaria - fortaleciendo y enriqueciendo al sector privado.

Además la protección comercial, se han complementado los incenti - vos a la inversión privada. A partir de 1941 se concedieron exen - ciones del pago de los impuestos principales, para períodos que va - riaban de cinco a diez años, a las empresas nuevas y a las conside - radas como necesarias para el desarrollo industrial de México. -- También se redujeron los gravámenes para la importación de materias primas y equipos para las empresas manufactureras. Los subsidios - a la inversión y el tope a las tasas nominales de interés fueron - un aliciente adicional para los empresarios mexicanos: a resultas - de esta última política, es posible que el costo de los créditos - haya llegado a niveles negativos incluso durante los años inflacio - narios de fines de los cincuentas y principios de los setentas.

A fines de la década y en la quinta, el gobierno mexicano acudió - al financiamiento inflacionario de los gastos del sector público. Las entradas continuaron siendo bajas, aumentó el monto de los pro - gramas de inversión y crédito del banco central cubrió una gran -- porción de los déficit que iban en aumento... Por tanto no se ele - varon los impuestos y, hasta 1955, los precios continuaron aumen - tando en un 10 por ciento como promedio anual, mientras que los sa

larios reales en el período 1940-1950 descendieron, tanto en la -- agricultura como en la industria y servicios, mientras que el ingreso de los empresarios se elevó rápidamente.<sup>11</sup>

Para fines de los sesentas la irrupción de los conflictos sociales encabezados por los estudiantes puso de manifiesto la necesidad de replantear el proyecto de desarrollo nacional devolviéndole al mismo su carácter revolucionario y comprometido con las masas populares afiliadas al PRI, en esta coyuntura surge uno de los personajes políticos mexicanos más controvertido de las últimas décadas.

Al presidente Echeverría le tocó afrontar el reverso de la medalla que había tenido consigo el desempleo llegaba a niveles nunca vistos al mismo tiempo la satisfacción de servicios educativos, médicos, sanitarios y de vivienda, se rezagaba. El transporte, el ferrocarril y las carreteras comenzaban a convertirse en cuellos de botella. Se importaba en cantidades crecientes petróleo, de igual forma la generación de energía eléctrica se detenía, la minería y la siderurgia estaban estancadas. Sin embargo, en el sector donde la crisis se hacía más evidente era la agricultura, la descapitalización del campo era evidente, las áreas de riego crecían muy lentamente, y la organización productiva de los campesinos respondía más al autoconsumo que a las necesidades del mercado, por lo demás, las organizaciones campesinas eran ineficientes para alentar la -- producción y productividad poniendo énfasis sólo en mantener la -- tranquilidad política en el campo.

<sup>11</sup> Ibid. pág. 69.

Los obreros se enfrentaban a un mercado interno cada vez más estancado, que aprovechando el proteccionismo aumentaba sus ganancias a costa de mayores precios, más que de un aumento en la producción, de esta forma los obreros permanecían impávidos al ver como un ingreso cada vez era más insuficiente para vivir. La clase media -- por su lado se endeudaba más y más viviendo una artificial bonanza y adquiriendo patrones de consumo distorsionados donde lo superfluo pasaba al primer plano. Tal situación provocó que de manera creciente la inversión se destinara a producir satisfactores ilusorios para unos cuantos, siendo que en este preciso momento se requería de todo lo contrario a fin de evitar la pobreza masiva.

La dirección de las fuerzas económicas en complicidad con la política económica que el gobierno puso en práctica, tuvieron como resultado, en efecto, la creación de un aparato industrial diversificado y de amplias proporciones que en un relativamente corto -- tiempo arrojó un producto industrial cuya magnitud llegó a representar una parte considerable del producto total del país. Esto -- se consiguió, no obstante, a costa del sacrificio de las grandes -- mayorías y del posponer o simplemente disminuir el ritmo de expansión, de actividades básicas que hubieran dado mayor solidez al -- aparato industrial nacional la industria de bienes de capital y la del petróleo son claros ejemplos de ello. Se creyó de manera esquemática o tal vez en forma no desinteresada, que a mayor excedente social, mayor sería el volumen y ritmo de acumulación y, por lo -- mismo, más amplias y más potentes las fuerzas productivas.<sup>12</sup> La --

<sup>12</sup> Tello, Carlos. La Política Económica en México 1970-1976, p.16, Ed. Siglo XXI, México, 1979.

desilusión fue grande, ya que una gran parte del excedente social no fue utilizado ni para impulsar la tasa de empleo productivo ni para añadirla al acervo de la planta productiva, sino para mantener un alto nivel de consumo dispendioso por parte de una minoría de usufructuarios del desarrollo.

La inversión extranjera por su lado, vió en la actividad manufacturera el terreno natural para su expansión, una vez agotados los campos tradicionales en los que había participado, de esta manera para 1970, la participación de las compañías trasnacionales era ya dominante en las industrias de tabaco, productos de hule, química, productos farmacéuticos, derivados y productos del petróleo, maquinaria no eléctrica, maquinaria eléctrica y equipo de transporte. De hecho del 35 al 40 por ciento de la producción industrial del país en 1970 proviene de empresas trasnacionales. Las utilidades que obtenían (y obtienen) no correspondía, a su real participación en los incrementos de la producción y tenían un efecto bastante -- desfavorable sobre la balanza de pagos.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Tello. La Política Económica... Op. Cit. p. 21.

## CAPITULO I.

## LA INTERVENCION DEL ESTADO DESPUES DE LA REVOLUCION

## 1) México Post-Revolucionario.

"En la era de Porfirio Díaz, se aplicaron en México, los principios del "Liberalismo Económico", políticas que se veían triunfar en el continente europeo por éstos años. "Para lograr el desarrollo económico nacional el estado porfiriano, confiaba en el efecto que pudieran tener sobre la economía del país, las inversiones extranjeras y la inversión privada nacional".<sup>1</sup>

El federalismo del Estado mexicano, adoptado en el siglo pasado bajo la influencia de los Estados Unidos, no concordaba con la tradición centralista heredada de España, ésta contradicción, dió en cierta forma origen a gobiernos con características tales como el caudillismo y el caciquismo.

Con la revolución mexicana vino a eliminarse en gran medida el caudillismo y el caciquismo, con la consiguiente concentración del poder en el centro, dentro de un federalismo sui generis que ha mantenido la estabilidad del país.

En la revolución se da un importante cambio al reglamentar la intervención del estado en la economía; ésto es realizado a través de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", promulgada en 1917, que representó un rompimiento con los postulados del liberalismo clásico, al conceder al Estado como una enti-

<sup>1</sup> Fernández Hurtado, Ernesto. La Iniciativa Privada y el Estado como promotores del Desarrollo, F.C.E. Sobretiro de México, México 50 años de Revolución, México 1969 p.604.

dad facultada, para intervenir amplia y profundamente en los procesos económicos.<sup>2</sup>

"A pesar del claro cambio de dirección que iba a dar cuerpo a la nueva constitución, los delegados no desechan del todo las ideas de los liberales y Juárez y aceptaron la constitución de 1857 como punto de partida para el documento de 1917, no obstante se eliminaron por completo la doctrina de "Laissez-Faire" y la estructura de poderes gubernamentales descentralizados, del documento de Juárez".<sup>3</sup>

Con ésto se delimita de una vez por todas cuáles van a ser las características del Estado mexicano. A partir de éste momento comienza a intervenir con una gran gama de poderes en los procesos económicos. Como consecuencia la concepción de estado policía es desechada. El espíritu de algunas leyes relamentarias la de atribuciones del ejecutivo en materia económica, la de Secretarías y Departamentos del Estado, entre otras y el de los programas de gobierno y de la revolución, implica concebir al estado como responsable en primera y última instancia, ante la comunidad, por el crecimiento de la economía nacional.<sup>4</sup>

La era revolucionaria sentó las bases para un cambio profundo en las relaciones entre los sectores público y privado de México. En forma gradual, el estado manifestó un interés más positivo de sus

<sup>2</sup> Alejo López Javier. La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de México, (Mimiografiado p.4)

<sup>3</sup> Vernon, Raymond. El Dilema del Desarrollo Económico de México. Ed. Diana, México, 1977 p. 80

<sup>4</sup> Alejo L. La Política Fiscal... op. cit. p.5

obligaciones y objetivos. También gradualmente, asumió un papel más activo en la producción de bienes y servicios y en la distribución del ingreso.

De 1910 a 1920 la economía nacional atravesó por un período difícil, la agricultura principal actividad económica descendió, situación que se refleja en la declinación de la producción del maíz que fue de aproximadamente el 40 por ciento. La producción industrial, en general declinó en un 25 por ciento aproximadamente los minerales, mostraron una producción más baja al final que al principio de la década. El único renglón que observó un crecimiento importante fue el petróleo pero su aislamiento con el resto de la economía nacional, hacían que no tuviera un impacto importante en los otros sectores productivos del país.

Los intentos de crear un México moderno comenzaron a hacerse visibles en la década de los 20's, un sistema nacional de escuelas públicas empezó a surgir al mismo tiempo; un banco central, el Banco de México fue creado en 1925 y un Banco de Crédito Agrícola -- creado en 1926.

A nivel político la fuerza creciente del gobierno central fue puesta a prueba no sólo por su capacidad para controlar los estados, sino también en la guerra cristera con la iglesia católica. En 1926 durante el régimen de Calles, la iglesia, intentó atacar de nuevo a las provisiones anticlericales de la Constitución de 1917, siendo derrotada rotundamente, saliendo de este conflicto el Estado más fortalecido.



En la década 1920-1930, la economía del país comienza a dar síntomas de recuperación gracias a la recuperación económica de Estados Unidos y Europa, lo que permite al país colocar sus exportaciones en estos lugares donde existía una gran demanda para los productos mineros. A esto se agrega el auge de el henequén, que fue otro factor de resurgimiento económico. A finales de la década, se produjo un rápido crecimiento en las industrias manufactureras nacionales, principalmente acero, vidrio, cerveza, textiles, sustancias químicas, etc.

También en los veintes, como consecuencia de los enfrentamientos armados y el debilitamiento de los lazos que unían al campesino a la tierra, las ciudades comenzaron a adquirir capital ocioso y mano de obra barata, la fuerza de trabajo ingresó a la construcción y la industria principalmente y el capital se invirtió principalmente en bienes raíces, sin embargo, una buena parte se invirtió por la industria.

Se produjo un flujo de inversiones significativo, hacia la industria manufacturera. Este hecho se aprecia no sólo por la actuación posterior de éste sector, sino también por la importancia de los bienes de capital en el total de los bienes disponibles durante este período. De acuerdo con cifras estimadas por la comisión económica para América Latina, los bienes de capital, constituyeron del 10 al 12 por ciento del suministro total de bienes de producción, la categoría con mucha más importancia fue maquinaria y "equipo en general", un término que excluye al equipo agrícola y-

de transporte, hierro, acero y cemento"<sup>5</sup>. Era un imperativo para la consolidación política concluir el proceso de reconstrucción del Estado Mexicano iniciado con la revolución y que había llevado al presidente Calles, nombrado entonces como el "Jefe Máximo de la Revolución", a plantear que: la falta de "caudillos" debe permitirnos, orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de "país de un hombre: a la de "nación de instituciones y leyes"<sup>6</sup> Calles daba paso así al "Partido Nacional Revolucionario" que habría de integrar todas las fuerzas dispersas revolucionarias en un organismo único.

Para la década de los 30's la producción de alimentos creció a una tasa igual a la de la población, aunque fueron descuidadas muchas áreas agrícolas de México y algunas hasta retrocedieron; en términos económicos y sociales, la dirección general de la agricultura en el país fue ascendente. La industria tuvo gran recuperación durante la década de 1930, después de una breve depresión en los primeros años de la década éste sector se expandió rápidamente. La disponibilidad de bienes de inversión continuó su crecimiento, con sostenido énfasis. Asimismo los bienes de consumo y algunos nuevos ramos como cemento, hierro y acero. La energía y los transportes ferroviarios tuvieron un importante incremento.

Contrariamente a lo que pudiera pensarse las causas de éste auge-

<sup>5</sup> Vernon, R. El Dilema...p. cit.p.81.

<sup>6</sup> Cordera, Rolando. "Estado y Desarrollo en el Capitalismo Tardío y Subordinado" Investigación Económica, Núm. 123, México, 1971, U.N.A.M.p.480.

industrial de los 30's, no fueron las exportaciones, ya que éstas descendieron bruscamente de 1929 a 1933 debido a la crisis internacional que hizo declinar la demanda mundial de metales. Tampoco puede uno volverse a la inversión extranjera como factor importante por lo menos en ésta época ya que era de poco menos de medio millón de dólares al año. Otro factor que se menciona es la devaluación, pero éste cambio de paridad tampoco impulsó las exportaciones, ya que en 1940 apenas alcanzaron el nivel de 1930.

La recuperación industrial que se inició en 1933 fue principalmente a causa de tres motivos: el aumento de los precios de las importaciones, como consecuencia de la devaluación del peso (comenzó a estimular a la industria nacional); el crecimiento en la demanda mundial de metales a finales de los treintas; y sobre todo el "gran volumen del gasto público en la era Cardenista".

#### 1.1) Los primeros planes y la inversión.

Los primeros intentos de programar la inversión pública, coinciden con la planeación general, de la economía, remontándose a mediados de 1930 en la administración de Pascual Ortíz Rubio, con la primera Ley Sobre Planeación de la República.

La inversión pública en México está ligada a los intentos de planeación de la economía ya que es uno de sus principales instrumentos. En el otoño de 1933 en plena depresión se elaboró lo que se denominó el plan Sexenal. Este plan es un intento de imitar lo que se hacía en los países avanzados respecto a las políticas de intervención es-

tatal, inspiradas a su vez en las políticas keynesianas, como respuesta a la crisis económica internacional, además de lo poco que se sabía en la época sobre la planificación socialista soviética.<sup>7</sup>

El plan consistía en un bosquejo general de la política económica, para el presidente que tomara el poder en 1934. Sus objetivos eran mejorar las dificultades de origen externo y tratar de impulsar el desarrollo económico conforme a los principios de la revolución. El plan fue elaborado por técnicos del gobierno federal y la Comisión del programa del Partido Nacional Revolucionario, éste fue ratificado en diciembre de 1933 por la segunda convención del PNR.

Este documento fue idea de Calles y su grupo, quien seguía siendo el hombre fuerte del país, tuvo varias desventajas: la primera, que el entonces futuro presidente (Lázaro Cárdenas) no participara en la elaboración; la segunda, que no se contempló el aspecto del financiamiento del plan, que intentaba aumentar el gasto público en el gobierno federal principalmente; la tercera, no se tomó en cuenta la estructura de ingresos públicos o la manera de aumentarlos; la cuarta, fue debido a que en la época no se contaba con estadísticas ni con ningún organismo económico capaz de elaborar los estudios necesarios para convertir --

<sup>7</sup> Meyer Lorenzo. Historia de la Revolución Mexicana. Período 1928-1934. El Conflicto Social y los Gobiernos del Maximato: Ed. Colegio de México, 1978.p.47.

las instrucciones generales del plan a términos de instrumentos prácticos para su ejecución y evaluación; la última fue que el documento sugería que los organismos del -- partido elaboraran programas económicos anuales e hicieran una revisión periódica de las metas, éstas funciones rebasaban las tareas del partido y eran propias de un organismo federal. La creación de éste fue lo que no se -- contempló en el plan, y lo condenó al fracaso.

## 2) CARDENAS (1934-1940)

Los primeros gobiernos revolucionarios implementaron la "Reforma Agraria" y principalmente el de Cárdenas destaca en este sentido. El mecanismo que se siguió fue la expropiación de la tierra por medio de decretos presidenciales. Esta es repartida entre un gran número de familias campesinas, aumentando la redistribución del ingreso, fomentando la urbanización así mismo se crean una serie de direcciones de promoción del crecimiento económico, producto de los impuestos federales, de esta manera se obtuvo la infraestructura básica para el desarrollo capitalista, tanto en la agricultura con presas, sistema de riego, vías de comunicación, nuevos territorios para el cultivo comercial, como en la industria. Donde más adelante el gobierno incluso estableció sus propias empresas donde la iniciativa privada faltaba al interés público o se oponía a éste.

Si observamos el panorama nacional, en realidad del fin de la revolución a la época de Cardenas, sólo se dieron pocos avances en -- cuanto al reparto de la tierra, que fue la principal bandera revo-

lucionaria. Cárdenas fue el que realizó la verdadera "Reforma Agraria", eliminando las haciendas y poniendo en práctica los ejidos, como base de la producción agrícola. Así, por medio de la Reforma Agraria se crea una oferta de bienes de consumo abundante sin los cuales la industrialización no es factible, además de que expande el mercado interno, generando la demanda a los propios artículos de la industria.

Al llegar el año de 1940, el programa de Cárdenas había avanzado tanto, que los diferentes ejidos incluían ya alrededor de la mitad de la tierra cultivable, y de la población rural de México.<sup>8</sup>

Simultáneamente Cárdenas a través de instituciones de crédito impulsó la economía nacional, aumentó los poderes del Banco de Comercio Exterior y varios más. Estas instituciones en su tiempo representaron experimentos atrevidos en la utilización del crédito del gobierno para estimular la economía nacional. Por otra parte la capacidad del gobierno mexicano para intervenir de lo que es ahora en muchos países en desarrollo y en otros se pueden encontrar contrapartidas de éstas instituciones surgidas de la revolución.

Por otra parte, respecto a la ascendente burguesía nacional; la incorporación del sector empresarial a la estructura del poder en México, comenzó a ser evidente en 1931, cuando se le dió situación legal a la confederación patronal de la República Mexicana.<sup>9</sup> Lázaro Cárdenas hizo obligatorio que toda empresa de ciertas dimensio-

<sup>8</sup> Vernon, R. El Dilema...op. cit.p.90

<sup>9</sup> Ibid. Pág.92.

nes, se hiciera miembro de una cámara específica perteneciente a una red de asociaciones comerciales de orden nacional. Estas asociaciones fueron organizadas eventualmente en dos grupos: La CONCAMIN de los productores, y la CONCANACO de los comerciantes y, se les asignó la misión política de mantener la comunicación entre el gobierno y las empresas.

En consecuencia aunque el sector empresarial no fue invitado a integrar el partido político oficial sobre una base formalmente igual a la del trabajo, la agricultura o la burocracia, adquirió un interés directo en la misma maquinaria del gobierno.

Otro de los importantes logros del Cardenismo, fue la expropiación petrolera, ya que México a pesar de su condición de gran productor prácticamente no recibía beneficios de su petróleo. Era imposter-gable un cambio profundo en las relaciones entre México y las Compañías Petroleras. La coyuntura se presentó bajo el régimen de -- Cárdenas, las uniones laborales, con las cuales tenía que tratar -- las compañías, se habían unido hasta representar una poderosa organización nacional. Por lo que después de agotar sus recursos judiciales, todo tipo de artimañas, las compañías alegaron "pobreza" y trataron de no reconocer la sentencia. Sin embargo, en 1938 el petróleo había sido expropiado.

El uso de energía se elevó firmemente de 1925 a 1940, con la gasolina y la energía eléctrica a la cabeza.

Entre los síntomas de cambio económico en México, entre 1910 y --

1940, estuvo la corriente continua de la población hacia las grandes ciudades. Aunque la población creció nada más 30 por ciento -- en el período de 30 años, la de las áreas urbanas aumentó en 56 -- por ciento.<sup>10</sup>

Si tuvieramos que mencionar cual fue el principal factor del éxito del período Cardenista, diríamos que fue el gran volumen de gasto público y por tanto de inversión pública como parte del gasto si se observa, a partir de 1935, Cárdenas lanzó un extenso programa de obras públicas, hechas por el régimen de Cárdenas alcanzaron, a 1,218 millones de pesos. Se incurrió en déficit de presupuesto todos los años a partir de 1936, y se recurrió con frecuencia al crédito del banco central. Este aumento de gastos públicos no sólo estimuló la demanda interna, sino que también ofreció a los jóvenes industriales del país oportunidad más frecuentes para obtener una sustancial utilidad con poco riesgo, al cumplir contratos públicos; alentando así la inversión del sector privado en nuevas operaciones. A esto se aunaba la buena disposición y la creciente habilidad del sector público para resolver estrangulamientos en transportes, comunicaciones y energía, con lo que se continuó expandiendo las oportunidades del sector privado.

Aparte del crecimiento en el gasto público y la devaluación, otro de los motivos importantes para el crecimiento industrial, resulta ser la continua emigración a las ciudades que permitió crear una demanda concentrada que hacía rentable, la instalación de sistemas

<sup>10</sup> Hansen. R. La Política del Desarrollo...op.cit.p.48-50.



de distribución de electricidad, agua, alcantarillado, servicio de reparación y mantenimiento, así como terminales camioneras. Además los talleres casi artesanales fueron suplantados por fábricas en las ciudades.

Las reformas sociales y económicas de Cárdenas encontraron su contraparte política en la transformación del PNR en el PRI que intentaba agrupar a las masas a través de cuatro grandes sectores: los campesinos, los burócratas, los obreros y los militares. A la vez, desde el estado se impulsa la organización de los trabajadores y los campesinos en dos grandes centrales, la CTM y la CNC, y se da paso franco a la lucha reivindicativa de los sectores laborales organizados.

La consolidación de la hegemonía política del grupo en el poder, ganada como se ha dicho, en el enfrentamiento con los terratenientes y el capital extranjero encontraba así, en las organizaciones de las masas la contraparte política en la que se sustentaba y legitimaba al estado mexicano.

En estas condiciones, las reformas sociales y políticas de la era Cardenista, no sólo incidieron en el fortalecimiento del Estado; también contribuyeron de manera decisiva al desarrollo de una fracción de la burguesía mexicana que no obstante la relativa debilidad en que aún se encontraba estaba a su vez siendo impulsada por los efectos de la crisis internacional.

Como es sabido, la desarticulación del mercado internacional produ

cido por la crisis de 1929 incidió "positivamente" sobre aquéllas-formaciones capitalistas que, no obstante su atraso, habían logrado construir a lo largo de los años una cierta base industrial. En México ésto se vió probablemente apoyado por los efectos que sobre el ingreso de ciertos sectores laborales tuvo la política progresista de Cárdenas y, desde luego por la liberación de recursos financieros que la reforma agraria al afectar a los terratenientes, estaba produciendo. Por último contaría, además, para su posterior desarrollo y consolidación, con un estado libre de ataduras "arcaicas", como las que representaría, los terratenientes y el capital de enclave, y con un sistema de dominación que, al haber integrado desde el principio a los obreros y los campesinos, hizo posible la operación eficaz de lo que es hoy el capitalismo mexicano.

Esto sólo puede ser apreciado en su real dimensión, observando la situación actual de América Latina, donde el grupo político que posee el poder, es aquel ligado a la tierra y su poder radica en el mercado internacional, donde los productos agrícolas y ganaderos son muy demandados, los terratenientes sostienen todos los gobiernos militares, y su política económica por tanto esta dirigida a desmantelar las industrias locales, al permitir la libre importación de productos de países altamente industrializados, esta competencia extermina a la incipiente industrialización latinoamericana, a esto se agrega el consumo distorsionado de las burguesías subdesarrolladas que tratan de imitar el consumo de los países altamente industrializados y de hecho prefieren los productos de los países ricos.

2.1) La inversión con Cárdenas:

- a) De 1935 a 1940 la inversión total pasó de 371 millones de pesos que representa un 101.3 por ciento de incremento. La inversión pública creció de 137 millones de pesos a principios del sexenio hasta 290 millones de pesos a finales, para un incremento de 111.6 por ciento; esta cifra es superior al 95.3 por ciento que creció la inversión privada, que fue de 223 millones de pesos mayor a los 153 millones de pesos de la inversión pública. Por otra parte del 100 por ciento de la inversión del sexenio el 40.7 por ciento, fue del sector público y el 59.3 del sector privado. Si bien el sector privado invirtió más, el sector público se enfocó a inversiones en infraestructura que permitieron el desarrollo posterior.

El financiamiento de la inversión pública para fines del sexenio era a base de recursos presupuestales 41 por ciento, recursos propios 48 por ciento y apenas un 11 por ciento de financiamiento interno, el financiamiento externo no era aún utilizado.

La división en cuanto a destino es desde 1925 claramente enfocado al rubro llamado "Básicas de Desarrollo", que incluye fomento agropecuario, industrial, además de comunicaciones y transporte, éstas cubrían el 93.9 por ciento, las inversiones en Administración y Defensa no existían en esta época, o no se cuantifi

caban.

Al principio del sexenio Cardenista éstas proporciones no habían cambiado mucho básicas de desarrollo 89.8 - por ciento y de beneficio social 10.2 por ciento para finales de sexenio no se aprecian importantes cambios, el único que se incrementa es el renglón de administración y defensa en 1.4 por ciento.

Respecto a que organismos del Sector Público absorbieron fondos de inversión, el gobierno federal en 1925- absorbió 45.1 por ciento en 1935 el 70.1 por ciento y en 1940-1941 50.7 por ciento. Organismos descentralizados 54.9 por ciento en 1925, 29.9 por ciento en - - 1935 y 49.0 por ciento en 1940.

Los planes Cardenistas hicieron crecer el primer renglón a inicios del sexenio, pero para finales debido a la expropiación, fue necesario utilizar más recur - sos para el renglón de organismos descentralizados, ha ciendo posible el funcionamiento del Pemex. Para - - 1939-1940 aparecen por primera vez las empresas de -- participación estatal con 0.4 por ciento y 0.3 por -- ciento de la inversión pública (ver cuadros 1 y 2).

Cárdenas logró superar los obstáculos del primer plan (de Calles), cuando en 1935 creó un organismo consul-

tivo especial, integrado por varias Secretarías de Estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco de México y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, ésto se llamó Comité Asesor Especial. La función que supuestamente realizaría sería la de coordinador de políticas nacionales de planeación. Este comité nunca funcionó, por lo que Cárdenas ordenó que la Secretaría de Gobernación a través de una oficina técnica se encargara del plan que abarcaría el período 1941-1946.

El segundo plan intentó ser superior al primero pero tampoco pasó de ser un plan en el papel. Sin embargo, en el capítulo introductorio examinaban los problemas relacionados con la planificación en concreto, de las actividades gubernamentales y la coordinación de las diferentes dependencias estatales. Se sugería que el gobierno federal determinara metas cuantitativas en el terreno económico. Además se aconsejó la creación de un órgano nacional del que formaran parte todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares.

Este organismo sería de carácter consultivo y el campo de acción sería delimitado por el congreso. No obstante, el presidente pasó éstas sugerencias para mayor estudio, así las sugerencias no aportaron nada práctico al plan. Se pueden apuntar por lo menos

tres inconvenientes por las cuales éste plan (y el de Calles) no pasaron de ser recomendaciones con buena voluntad; 1o. fueron realizadas sin tomar en cuenta el carácter subdesarrollado de México, es decir, no se utilizaron técnicas apropiadas; 2o. se carecía de técnicos especialistas en la materia; 3o. los planes fueron elaborados por administraciones salientes, sin tomar en consideración a la nueva administración.

Podemos observar que para fines de la década de los treinta se comenzaban a establecer entre el sector público y privado, los distintos roles jugarían en el futuro. El gobierno se hacía cargo de los servicios públicos, destruyendo cuellos de botella dando todo tipo de facilidades a la agricultura e industria, además demostraba su posición respecto a su responsabilidad por el bienestar social, que incluía el derecho de invertir y producir en las áreas donde el sector privado no lo hacía, que por lo general eran las de menores ganancias y mayores riesgos, pero muy importantes para el desarrollo, el Estado siempre afirmó su facultad surgida de la revolución, la de regular la vida económica del país.

## CAPITULO II

## INDUSTRIALIZACION

## 1) AVILA CAMACHO (1940-1946) Industrialización sustitutiva.

La administración de Avila Camacho significó un retorno a las políticas económicas anteriores a Cárdenas, las cuales fueron posibles gracias a la Reforma Agraria y la Nacionalización del Petróleo. Se dieron condiciones excelentes para una industrialización cuya modalidad fue la sustitución de importaciones, éstas condiciones fueron: las relaciones deterioradas con el exterior por la expropiación y la Segunda Guerra Mundial, que privaron al país del abastecimiento externo, que ya contaba con cierto desarrollo técnico y administrativo logrado principalmente en la etapa Cardenista.

Avila Camacho utilizó menos el plan sexenal de lo que lo había hecho Cárdenas, en realidad el auge del sector externo de la economía debido a la guerra y las reformas Cardenistas, aseguró una prosperidad aparentemente sin límites para la economía mexicana.

Las inversiones privadas tenían altas tasas de ganancias y la inversión pública era sumamente productiva. En ésta época de bonanza se esfumaron las contradicciones entre inversión pública y privada, se complementaban y la función principal de la primera, era hacer más rentable a la segunda. Por esta época, la economía creció al 15 por ciento en términos reales, esto fue uno de los inicios, del llamado "Milagro Mexicano". En tal situación, en lo que menos se pensó fue en planear líneas generales a seguir en lo futuro para la inversión pública y privada, lineamientos que asegurarían el

desarrollo posterior del país. Este punto es clave para entender el llamado Desarrollismo Mexicano.

Así a pesar de que se crea en 1942 la Comisión Federal de Planeación Económica, su actividad real fue casi nula. Se avocó en realidad a mejorar las estadísticas económicas a fin de facilitar el desempeño del sector privado y público.

En este sexenio la inversión total creció espectacularmente, pasó de 945 millones de pesos en 1941 a 3,155 millones de pesos en 1946, lo que representa un incremento de 2,210 millones de pesos, 233.9 por ciento mayor que al inicio del período de Avila Camacho. Tal parece, que con el cambio de Presidente el sector privado percibió que el nuevo gobernante representaba mejor sus intereses y sí en el período anterior, se asustó con el gobierno populista de Cárdenas, a partir de 1941 realizó un importante volumen de inversiones que llevaron adelante el proceso de sustitución de importaciones.<sup>1</sup>

De 1941 a 1946 el sector privado invirtió 1,548 millones de pesos que representa un incremento de 254.6 por ciento, éste incremento ha sido el mayor en la historia de la inversión privada. Esto significó un 70 por ciento del total invertido en el sexenio. En contraste, el sector público a pesar de haber invertido 662 millones de pesos que dá un incremento de 196.4 por ciento no alcanzó sino cubrir el 30 por ciento del total invertido en este lapso. Esta -

<sup>1</sup> Todos los datos sobre inversión fueron tomados de las publicaciones de la Dirección de Inversiones Públicas perteneciente a la Secretaría de la Presidencia de los períodos correspondientes a: 1925-1963; 1965-1970; 1971-1976, editados en México en 1964, 1970 y 1976 respectivamente.



diferencia se entiende claramente, dadas las condiciones exteriores provocadas principalmente por la guerra.

#### A) INVERSION PUBLICA.

Las agencias del sector público donde se distribuyó la inversión pública fueron: gobierno federal, al inicio del sexenio absorbió el 66.2 por ciento y a finales el 59.2 por ciento; organismos descentralizados 33.5 por ciento al inicio y 39.4 por ciento al final; empresas de participación estatal 0.3 por ciento al inicio, 1.4 -- por ciento al final. Se observa como se inicia una tendencia a reducir la inversión efectuada por el gobierno federal y a crecer -- las correspondientes, a organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Respecto al destino de la inversión pública el renglón de Básicas de Desarrollo, acaparó el 81.9 por ciento al inicio del sexenio; -- la de Beneficio Social 16.0 por ciento y Administración y Defensa 2.1 por ciento. Para fines del período las cifras se modificaron en la siguiente forma:

Básicas de Desarrollo	87.4 por ciento
Beneficio Social	10.6 por ciento
Administración y Defensa	2.0 por ciento

Al igual que en la etapa cardenista, la intención principal del gobierno era impulsar el crecimiento del país, sólo se que se acen -- túa el sacrificio respecto a los beneficios sociales para las ma -- sas trabajadoras. Se puede observar claramente en este sexenio, --

la esencia del llamado "desarrollismo", el crecimiento por el crecimiento, a costa del sacrificio de los asalariados. Estas son -- las políticas que complacen al sector privado aún cuando agudizan las contradicciones sociales.

Respecto al financiamiento se da un importante cambio, el financiamiento interno ocupa ya el 40 por ciento del total, 32 por ciento es a base de recursos propios y 28 por ciento de recursos presupuestales. Sin embargo, esta situación se modifica para 1946. El financiamiento externo aparece ya con un 14 por ciento, el financiamiento interno se reduce a 20 por ciento, en virtud de que el sector privado utiliza grandes cantidades de crédito interno para financiar sus inversiones. El 43 por ciento del financiamiento con recursos propios. Tal parece que los impuestos a las importaciones repercuten en una mayor recaudación del gobierno federal. (ver cuadros 3 y 4)

En esta época se inició la sobreprotección a la naciente industria nacional contra la competencia desigual de las empresas extranjeras. De lo que se esperaba surgiera con el tiempo una industria capaz de competir en el mercado internacional, cosa que no sucedió creándose una industria competitiva sin alicientes para mejorar -- los métodos de producción

El crecimiento económico durante los años de la guerra, se tradujo en una expansión considerable del mercado interno y la economía pudo hallarse en condiciones de financiar el creciente monto de la inversión. En el sector privado esas inversiones se canalizaron --

hacia la agricultura de exportación y a la industria y, en el sector gubernamental, hacia toda clase de obras públicas (capital social básico) incluyendo ferrocarriles, carreteras, obras de riego en gran escala, energía eléctrica y petróleo.

La imagen en que el exterior se tenía sobre la situación de la economía mexicana era muy buena. Las opiniones al respecto, estaban en relación al crecimiento del PIB, sin importar, el sacrificio de las clases trabajadoras y la poca planeación hacia un desarrollo integral y equilibrado de la economía nacional. El proceso de sustitución de importaciones provocó que se produjeran internamente todo tipo de mercancías sin hacer una discriminación, que permitiera canalizar los escasos fondos hacia inversiones que aseguran un aparato equilibrado capaz de llevar a cabo un proceso autosostenido de desarrollo. Por el contrario se destinaron grandes capitales al consumo superfluo con fáciles ganancias.

## 2) ALEMAN (1946-1952) Desarrollismo.

Para 1946 se acercaba el cambio presidencial, la economía continuaba en crecimiento; se trató de nuevo de "planear la economía" sólo que en esta ocasión el futuro presidente, participó en la formulación del programa de gobierno y las consultas se ampliaron más allá de los técnicos del gobierno y los miembros del partido.

Durante la campaña el candidato abordaba temas económicos en cada reunión, con representantes locales, agricultores y líderes sindicales costumbre que se conserva en la actualidad. Se dividieron

los problemas nacionales en cuatro sectores: agricultura, industria, transporte y turismo.

El régimen de Alemán representa la continuidad del régimen de Avila Camacho respecto a la política económica. El temor de una recesión después de la guerra no fue realidad, gracias que la demanda de las exportaciones nacionales se mantuvo.

Como se puede observar en el cuadro 5, entre 1946 y 1952 las inversiones del sector público alcanzan ya la cifra del 36.5 por ciento del total de las inversiones aumentaron un 50 por ciento en este período. Se da también una modificación en la estructura del sector público ya que con Avila Camacho comprendía básicamente el gobierno federal y unas cuantas empresas estatales grandes (ferrocarriles, petróleo, y energía eléctrica), durante el período Alemán se crearon una gran cantidad de empresas estatales y organismos públicos, dependientes en alguna medida de recursos financieros del gobierno federal. En estos años se da un cambio en la importancia del monto de inversiones entre el gobierno federal y el resto del sector público. Con Alemán los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación, superaron las inversiones del gobierno federal en el lapso 1949 a 1951, en 1952 por última vez el gobierno federal es el que realiza el mayor volumen de inversiones en el sector público, esta situación no se repite más en la historia de la inversión pública. La inversión en empresas de participación estatal se duplicaron alcanzando un 5 por ciento del total. Respecto al destino de la inversión: se mantuvieron proporciones -

muy similares. Al sexenio (ver datos del período de Avila Camacho).

Por otra parte la iniciativa privada ve con beneplácito el gobierno de Alemán, muestra de ello, es su inversión, que es de 3,431 millones de pesos, durante el sexenio con lo que creció 125.4 por ciento sin embargo, el auge para las mercancías mexicanas de exportación (que recibió un efímero aliento durante la guerra de Corea) iba desapareciendo lentamente, las oportunidades fáciles y extremadamente lucrativas de inversión para el sector privado (únicas a las normalmente responden las burguesías de los países subdesarrollados) comenzaban a ser escasas, y había, por último ciertos indicios de que los muy altos rendimientos de las inversiones públicas hechas al azar y en forma improvisada no era de esperar que siguieran por mucho tiempo.

En los primeros tiempos del régimen de Alemán se hizo un intento inicial para someter a un control federal a esta parte, rápidamente creciente y semi-autónoma del sector público. Hacia 1947 había 75 de tales organismos y empresas, y para 1959 su número excedía de 150. Hacia fines de 1961 había ya 375 de tales entidades.<sup>2</sup>

A fines de 1947 se promulgó una ley que facultaba a la Secretaría de Hacienda para "controlar y supervisar las operaciones de los organismos descentralizados y las entidades con participación estatal, a fin de mantenerse informada de su progreso administrativo y asegurar su correcto funcionamiento económico, mediante un sistema

<sup>2</sup> Seminario celebrado por Escuela Nacional de Economía de la UNAM. Bases Para la planeación Económica y Social de México. Varios Autores. Ed. Siglo XXI, México, 1978 P.32.

permanente de auditoría e inspecciones técnicas". (Ley para el control por parte del gobierno federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial 31 de diciembre de 1947, y un decreto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicado en el Diario Oficial del 31 de enero de 1948). Un mes más tarde, la Secretaria de Hacienda estableció una entidad administrativa, la Comisión Nacional de Inversiones, encargada de controlar, vigilar y coordinar los presupuestos de capital y cuenta corriente de unos 75 organismos autónomos y empresas estatales. Este organismo nunca funcionó más que de un modo formulario y transcurrieron otros seis años antes de que se hiciera un nuevo intento, ésta vez más amplio, para coordinar las actividades de inversión del sector público.<sup>3</sup>

A) Inversión Pública.

El destino de la inversión pública ha sido muy constante a partir de la revolución, en el rubro de Básicas de Desarrollo siempre fue mayor del 80 por ciento en algunos casos mayor de 90 por ciento lo que refleja claramente las intenciones del gobierno por dotar al país de una estructura económica sólida que prometiera un crecimiento industrial importante, a costa incluso como ya se dijo de los beneficios sociales de la población trabajadora. Durante el sexenio estuvo en promedio alrededor del 85 por ciento contra apenas un 12 por ciento de la inversión destinada a beneficio social. En ésta una de las principales causas que llevan al fracaso el modelo de desarrollo que se planteaba para México. Dos décadas después las consecuencias se manifestaron en conflictos, presiones y desi-

<sup>3</sup> Ibid. p. 32.

gualdades sociales incontenibles.

La fase final del programa de obras públicas lanzado por el régimen de Alemán se había financiado, en amplia medida, por medios inflacionarios que estaban poniendo en peligro la posición de la balanza de pagos del país y que, al mismo tiempo, fomentaban las tensiones sociales internas. En el cuadro 6 los renglones referentes al financiamiento de la Inversión Pública, dejan ver como los renglones correspondientes a Recursos Propios, representa un promedio alrededor de un 80 por ciento del total del financiamiento de la Inversión Pública en el período de Alemán lo que es desproporcionado si lo comparamos con las cifras de otros períodos presidenciales, con lo que intuimos que el gobierno hechó a andar la máquina de imprimir billetes. Además el financiamiento interno se reduce a niveles nunca vistos alrededor del 6 por ciento en la mayoría del sexenio debido a que por ésta época estaba en boga la teoría de que sí el sector público se financiaba en buena parte con recursos privados, la inversión privada se contraía. En realidad, el incremento de la inversión privada disminuyó en relación al sexenio anterior, al igual que la inversión pública, pero esto fue motivado como ya se mencionó por la falta de lineamientos mas generales a los que la inversión pública y privada deberían responder.

El volumen total de la Inversión Pública creció en el sexenio en 1970 millones contra 3,431 millones de pesos en la privada. Sin embargo, en términos relativos, la primera creció en un 150.4 por ciento y la segunda en un 125.4 por ciento. Lo que demuestra que el sector público hizo esfuerzos importantes para que no decayera-

la actividad económica nacional, después de la Segunda Guerra Mundial.



## CAPITULO III.

## DESARROLLO ESTABILIZADOR

## 1) RUIZ CORTINES (1953-1958). La Comisión de Inversiones.

Para finales del 52, el entrante Presidente Adolfo Ruíz Cortines, se encontró con grandes problemas, encubiertos por la aparente - - prosperidad. Las finanzas federales se encontraban en mal estado; las empresas y organismos públicos llevaban una vida bastante independiente y presionaban de continuo para obtener más fondos de inversión; la balanza de pagos era débil.

En un documento de BIRF y una comisión mixta del Gobierno Mexicano puesto a disposición del Presidente Ruíz Cortines y sus asesores, se hacía un análisis de la situación económica de la época:

"En la próxima década, el rendimiento de la inversión total dependerá del grado en que los recursos oficiales y a través de políticas apropiadas los fondos privados pueden aprovechar las posibilidades que haya para contrarrestar los rendimientos más bajos que se obtengan por los mayores gastos que se realicen en servicios públicos, en otras inversiones a largo plazo y en la conservación y reposición del equipo de capital. La tarea es diferente y más difícil que en otros tiempos, en que las circunstancias favorecieron la selección de proyectos, que, con gastos reducidos, produjeron rendimientos elevados. Entre 1939 y 1950, México pudo mantener -- una elevada tasa de producción, aún sin contar con un organismo -- que coordinara la inversión, pero la economía mexicana ha llegado ya a un punto en el que si no hubiese una coordinación de los pro-

yectos, se producirían resultados distintos de los que alcanzarían posteriormente sin dicha coordinación.

Ha llegado, por lo tanto el momento de que México considere como un todo orgánico el problema de su desarrollo económico y deje de abordarlo fragmentariamente, tratando cada proyecto por separado. Esto no significa que debe imponerse un "plan" rígido del que no haya desviación posible. Por el contrario, es importante que los cambios en la situación mundial o en las necesidades interiores del país se reflejen prontamente en la política económica. Esto requiere que todo proyecto o medida de política económica se justifiquen según el grado en que contribuyan al desarrollo económico, y que los ahorros se canalicen adecuadamente. En una palabra, lo que se necesita es un programa de desarrollo".<sup>4</sup>

El régimen de Ruíz Cortines no formuló el plan de desarrollo en largo plazo como indicaba la Comisión Mixta. Sin embargo, por ordenes del nuevo mandatario en 1953 las Secretarías de Hacienda y Economía, prepararon un plan de inversiones para el Sector Público que cubría todo el período presidencial (1953-1958). Para llevar a cabo esto, se trató de crear un nuevo organismo similar al de 1947. El cual se llamó Comisión de Inversiones del que formaban parte las Secretarías de Hacienda y Economía, bajo la autoridad de la Secretaría de Hacienda, Banco de México y Nacional Financiera. Para realizar el plan se recibieron informes de todas las Secretarías de Estado, los organismos autónomos y las empresas estatales, de acuerdo a sus recursos financieros actuales y futuros. Las pri

<sup>4</sup> Ibid. p. 33.

meras funciones de éste comité fueron las de revisar los programas de inversión de una gran cantidad de organismos autónomos y federales, esto ocasionó una serie de "dificultades políticas"; que se agravaron con el hecho de que la Secretaría de Hacienda no estaba preparada para elaborar un plan de inversiones públicas a largo plazo, ya que se contraponía con el tradicional (y burocrático) presupuesto federal, elaborado en base a asignaciones anuales. Este cambio, representaba un compromiso para la Secretaría de Hacienda ya que la obligaba a proporcionar fondos financieros independientemente de sus recursos financieros anuales. Por lo demás si ella elaboraba los planes no podía recortar la asignación presupuestal.

Esta situación planteaba la necesidad de llevar a un nivel más cercano al Presidente la Comisión, ya que la Secretaría de Hacienda era superada por la problemática que se planteaba, así que la Comisión de Inversiones pasó a ser parte de la Secretaría de la Presidencia a partir de un decreto de 1954. Con esto se dió un paso adelante en la programación de la inversión pública en México.

La Comisión de Inversiones sería manejada por los técnicos que el presidente eligiera y él sería responsable de su manejo. Entre las principales tareas se distinguen: Evaluar los proyectos de inversión dando prioridad a aquellos más relacionados con las necesidades inmediatas tanto económicamente como sociales del país; elaborar estudios económicos que coordinen las prioridades, además del volumen y papel que deben jugar en los objetivos de la política económica, fiscal y social; llevar a aprobación del Presidente el Plan Coordinado de Inversiones públicas y finalmente; estar al-

tanto de nuevos acontecimientos, que requieran ajustes en cuyo caso sugerirlos al Presidente.<sup>5</sup>

La Comisión para realizar sus tareas necesitaba de información de todos los organismos del sector público por lo que se giraron instrucciones para que se informara a la comisión todo lo relacionado sobre los programas de inversión que estaba llevando a cabo, proyectos nuevos en proceso de estudio y planes a plazo más largo. Para hacer más efectiva la labor de la Comisión de Inversiones, se prohibió llevar a cabo cualquier inversión sin ser autorizada previamente por el Presidente. Se sumaba a esto que la Secretaría de Hacienda sólo proporcionaba fondos a los casos aprobados por la Comisión.

Desde sus primeros días, la Comisión de Inversiones intentó establecer el inventario más completo de todos los proyectos de desarrollo financiados por el sector público en el país y, ponderarlos de acuerdo con los criterios de inversión establecidos por sus técnicos. Los criterios fueron los siguientes: a) La productividad del proyecto, o sea la relación entre el rendimiento económico y el costo; b) El beneficio social; c) El grado de coordinación con otros proyectos; d) El grado de avance de los proyectos ya iniciados; la protección de inversiones anteriores en el caso de proyecto, una vez terminado, se asignó un mayor peso a la productividad económica y al beneficio social que a los otros elementos incluidos en el índice global de prioridad.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Romero Kolbeck, Gustavo. "La Inversión del Sector Público en México" 50 años de revolución Vol. 1: La Economía, F.C.E. México 1960.p.497.

<sup>6</sup> Bases para la planificación...op.cit.p.35.

Los técnicos hicieron supervisiones directas a los lugares donde se desarrollarían (o desarrollaban) las inversiones públicas con virtiéndose en una fuente adicional de información y comprobación de la misma.

A continuación se tratará de explicar cual era el mecanismo para elaborar el plan global de inversiones de todo el sector público y algunas de las críticas que se hacían al respecto. A unos meses del inicio del siguiente año fiscal, la Secretaría de Hacienda proporcionaba las estimaciones de los recursos federales totales disponibles para llevar a cabo inversiones, por otra parte, los organismos autónomos daban a conocer sus presupuestos de capital, que debían incluir el probable origen de los fondos no federales a utilizar, por lo que en la mayoría de las ocasiones estos presupuestos estaban constituidos por recursos propios y créditos externos por negociarse. Tal parece que el gobierno mexicano a partir de esta época no vuelve a recurrir a la emisión de billetes para financiar la inversión por más que los empresarios afirmen lo contrario. Con esto se elaboraba un plan provisional para distribuir los fondos federales, entre los proyectos de cada organismo.

El Presidente una vez hecho el presupuesto preliminar, en reunión con la Secretaría de Hacienda, los representantes de las Secretarías responsables de proyectos de inversión de capital y con los principales directores de las descentralizadas, hacía las últimas modificaciones o en su caso aprobaba las inversiones. Es de suponerse que en éstas reuniones se ponían en juego las influencias y amistades con el presidente que significaban una pronta terminación o expansión de ciertos proyectos. El paso siguiente consistía en-

certificar ante la Secretaría de Hacienda que monto de los fondos federales se asignaban a cada proyecto o programa. Esta certificación era muy importante ya que sin ella no se podían pagar a los organismos o a los contratistas privados que realizarían algún proyecto.

La Comisión no tenía facultades legales para calificar y controlar la ejecución total de las inversiones del sector público de hecho en el caso de las descentralizadas los fondos provenían de créditos internos y principalmente externos. El mecanismo de control, se llevaba a cabo a partir de la información técnica y financiera sobre los avances de los proyectos y la manera de sancionar consistía principalmente en dos cosas: La mala administración o planeación que obligara a retrasar la ejecución de proyectos era tomada en cuenta a la hora de pedir asignaciones de fondos para el año próximo. La segunda, la repetición del incumplimiento de los proyectos, era captado por la comisión, la que transmitía al presidente, con el resultado de que eran removidas las cabezas del organismo incumplido.

La mayoría de las críticas a la comisión de inversiones se hicieron por el hecho de que no estableció prioridades sectoriales para las inversiones públicas y, sólo se dedicó a coordinar los proyectos de inversión preparados por los numerosos organismos y dependencias del estado. Tal situación, confería una posición privilegiada a aquellos organismos con buena administración que les permitiera presentar gran número de proyectos bien preparados. Ahora los funcionarios del gobierno o de empresas estatales que tuviesen

un acceso directo a la presidencia por razones políticas, conseguían más fácil fondos para sus proyectos.

En el archivo de la Comisión había un número de proyectos con prioridad máxima, superior al que era posible iniciar en un año fiscal determinado. La comisión tenía libertad para elegir cual producto era prioritario aunque en la mayoría de las veces era el presidente el de la decisión final. El criterio que parece se utilizaba - dado lo limitado de los recursos financieros, era tratar de determinar cuales serían los perjuicios en caso de no realizarse determinado proyecto. Tratando de evitar en lo posible los cuellos de botella, en la economía nacional.

La situación en que inició el funcionamiento, la Comisión de Inversiones era bastante desfavorable, por lo que su labor se limitaba principalmente a distribuir de la manera más racional los fondos de inversión entre los proyectos ya en marcha. Se cree que poco más de las 3/4 partes de los fondos disponibles para inversión pública, se destinaba a los proyectos en marcha, en síntesis, la comisión impulsaba unos y frenaba otros. Por lo que en general no existían demasiados proyectos bien preparados, carecían comúnmente de información técnica. Y desde el mandato de Calles existía cierta continuidad respecto a favorecer los proyectos de tipo industrial, sobresalen, el petróleo, la energía eléctrica, las comunicaciones y transportes e irrigación. Durante los años de 1939 a 1963, se han destinado no menos de las 3/4 partes de la inversión pública a estos sectores. Por lo tanto, ya se sabía por las experiencias del pasado, que dependencias podrían conseguir fondos fe-

derales y que solicitudes presentadas ante la Comisión de Inversiones tenían poca oportunidad de conseguir fondos de la Secretaría de Hacienda.

Se puede intuir que existían reglas para la inversión pública que no estaban escritas, con relación a que parte de los fondos federales, podían asignarse a cada proyecto de cualquier sector, empresa o dependencia. Esto facilitaba el mecanismo de negociación ya que se presentaban por lo general proyectos realistas adecuados a las reglas del juego, dejando normalmente de lado los de tipo social.

En el exterior este organismo del período de Ruíz Cortines fue visto con bastante complacencia así en la O.N.U. a tres años de creado se hacían éstos comentarios favorables:

El enfoque de corto plazo que caracterizaba al trabajo de la Comisión es consecuencia tanto de su experiencia relativamente breve como de la necesidad de dar un aspecto práctico y de utilidad inmediata a éste inicio de planeación particularmente para convencer a cierta clase de funcionarios del gobierno no acostumbrados a limitaciones o condiciones en el desempeño relativamente independiente de sus cargos. Este objetivo se ha logrado, a parte del hecho de que, en creciente medida, se han incorporado consideraciones económicas de largo plazo en los objetivos trazados originalmente.

Otro comentario al respecto fue emitido por el Banco mundial: Durante los últimos 3 años, la comisión ha podido formular programas y orientar la inversión pública con creciente efectividad. Este



éxito se debe a la nueva organización y al trabajo efectivo del -- cuerpo técnico de la Comisión. Con todo, un prerrequisito del -- éxito radica en las cuidadosas políticas de carácter fiscal y monetario que siguen la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. Sin una política fiscal y monetaria estricta, y sin colaboración - estrecha entre la Comisión de Inversiones de una parte y, el Banco de México y, especialmente la Secretaría de Hacienda, por la otra, no hubiese sido posible controlar la magnitud global de la Inversión Pública de la manera tan satisfactoria en que se hizo en 1955 1956.<sup>7</sup>

Debemos ser muy cuidadosos al analizar éste período dominado por - la ideología desarrollista, es claro que este tipo de manejo de inversión pública, es la que recomiendan los centros financieros internacionales. Este tipo de crecimiento económico encaja perfectamente en el modelo de las economías capitalistas industriales. Al-asegurarles mercados sin competencia local y toda la infraestructura necesaria tanto para la inversión privada nacional como para extranjera. La Secretaría de Hacienda y el Banco de México han sido claves en este aspecto, al contar con administraciones que determinaron una política fiscal y monetaria, que resultaba atentatoria - contra la industrialización, sobre todo en lo referente a inversiones en la producción de bienes de capital que requieren de un período largo de maduración y que el excesivo control de la política monetaria antinflacionaria impidió cayendose en políticas demasiado conservadoras.

<sup>7</sup> International Bank for Reconstruction and Development, Mexico Public Investment Program, 1957-1958, Washington D.C. En la Revista de Comercio Exterior, Número Antológico de Aniversario Dic. de 1980. Vol. 30 núm. 12 p. 1382.

La Comisión de Inversiones fue ampliando sus funciones y en 1956, se encargó también, de analizar las consecuencias financieras de la inversión pública; observar las tendencias de la economía, tratar de planear la política económica nacional, integrando y justificando las inversiones. Programar la inversión a largo plazo de los sectores principales y por último estudiar la inversión pública en relación al desarrollo económico, la balanza de pagos y, el efecto sobre el sector público. Es evidente que su eficiencia fue muy limitada.

#### 1.1. INVERSION PUBLICA.

El destino de la Inversión Pública al igual que en los sexenios anteriores estuvo enfocada al renglón Básicas de Desarrollo con poco más del 80 por ciento del total de la inversión, las masas trabajadoras siguieron siendo sacrificadas en "aras del desarrollo". Respecto a las dependencias que desarrollaron inversiones en este sexenio por primera ocasión los organismos descentralizados llevaron a cabo un mayor volumen de inversiones que el gobierno federal, las empresas de participación estatal, empezaron también a aumentar en forma importante su participación que es aproximadamente 8.9 por ciento contra 2.9 por ciento del sexenio anterior.

Para financiar la inversión, el ahorro interno era insuficiente, en el cuadro 8 se observa que se procuró no recurrir a los métodos inflacionarios de Alemán, tan es así que los recursos presupuestales y propios cubrían

el 82 por ciento del financiamiento total al inicio del sexenio, y a finales solo el 59 por ciento. Para hacer posible esto, se consiguieron empréstitos del interior y exterior tanto público como privado. El financiamiento externo en el último año de gobierno, llegó a un nivel nunca visto, casi un tercio del total. El financiamiento interno fue alrededor del 10 por ciento y se elaboraron programas de inversión a más largo plazo, al menos en los organismos que estaban solicitando préstamos del exterior, ya fuera en forma directa o a través del gobierno federal.

En 1956 se formuló el primer plan para 2 años para 1957-1958, que sirvió de base en las negociaciones con el Banco Internacional (BIRD) y con otros organismos financieros del exterior, en torno a nuevos créditos para los 3 sectores tradicionalmente más beneficiados con la inversión pública, energía (petróleo y electricidad) irrigación y comunicaciones y transportes. La misión del Banco Internacional invitada por el gobierno mexicano, en 1957, para evaluar este programa de inversiones, lo encontró apropiado en su conjunto coincidiendo de una manera básica con su estimación de los recursos financieros para la inversión pública. La misión observó sin embargo, la ausencia de estudios a más largo plazo sobre requerimientos de inversiones públicas en México.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Bases para la planificación. op. cit. Pág. 41.

M-00031132

Excepto en algunos sectores básicos de la economía, tales como los de energía eléctrica y petróleo, los organismos autónomos interesados habían hecho estudios sobre el crecimiento de la demanda y los requerimientos de inversión en períodos más largos. Estos estudios deberían extenderse a todas las áreas, y ser supervisados por la Comisión de Inversiones.

La importancia, de la Comisión de Inversiones fue dada; por su acceso al Presidente, su carácter técnico le impedía verse envuelta en problemas políticos, concentró información muy importante, influía en las demás entidades públicas y compartía la responsabilidad.

Sin embargo, la Comisión de Inversiones, no paso de ser un intermediario entre la Secretaría de Hacienda, y los organismos del Estado o Autónomos receptores de fondos. En realidad la importancia de la Comisión de Inversiones radicó en que supervisaba los programas de inversión y tenía la capacidad de negar el acceso a los fondos federales, a quien a su juicio no cumplía con los programas de inversión.

La iniciativa privada, por su parte fue en gran parte responsable de lo que se llamó el "Milagro Mexicano", hizo inversiones por un total de 9,392 millones de pesos que representaron el 72.9 por ciento del monto total de inversiones, siendo este sexenio, donde la Inver

sión Privada tuvo la mayor participación. No obstante, esto se debió en gran parte a la guerra de Corea, que fomentó las exportaciones mexicanas, y a que el proceso de sustitución de importaciones parecía no tener límite.

Como contraparte, la política económica llevaba al país al endeudamiento creciente en el exterior y a someterse por tanto, a las recomendaciones de los bancos del exterior. En esta forma, la ingerencia extranjera de la determinación de la evolución del país es importante. -- Tal vez lo que resulte paradójico sea que grandes sectores nacionales se sentían complacidos con los rumbos -- que tomaba el país.

2) LOPEZ MATEOS (1958-1964). Secretaría de Planeación y Presupuesto.

Con el cambio de gobierno, la Comisión de Inversiones desapareció y asumió sus funciones y una nueva Secretaría de Estado, la de la Presidencia, su misión fue la de servir de conexión entre el Presidente y los demás organismos federales, así mismo coordinaba la política económica. Legalmente sus funciones se establecen en la ley aprobada en esa época, donde se daban facultades a la Secretaría de la Presidencia para reunir todos los datos necesarios en relación a los gastos e Inversiones del Gobierno Federal y, en general todas las funciones de la Comisión de Inversiones, se atribuyeron a la nueva secretaría.

La Comisión de Inversiones pasó a ser la Dirección de Inversiones-Públicas, pasando a integrar una de las cinco dependencias de la nueva secretaría que eran: Planeación, Vigilancia de Inversiones y Subsidios, Legislación y Asuntos Administrativos.

A mediados de 1959 por acuerdo presidencial, todas las dependencias federales, organismos autónomos y empresas estatales deberían formular un programa de inversiones en el sector público para el período 60-64.

La diferencia principal del nuevo plan de inversiones es, que se incluían objetivos sociales, económicos, tales como redistribución del ingreso, atención especial a las regiones menos desarrolladas y "sustitución de importaciones". Este último punto se siguió manejando de una manera errónea, ya que, se continuo sustituyendo en forma indiscriminada, nunca a partir de prioridades en función de un desarrollo industrial futuro. Se sustituyó toda clase de bienes de consumo que en algunos casos hubiera sido preferible seguir importando, y mas bien desviar esos recursos hacia sectores que comenzaran a producir bienes de capital. Sin embargo, ésta política no fue implementada no tanto por la falta de planeación, sino por distintos enfoques respecto a la política económica a seguir.

En estas condiciones tomó posesión uno de los personajes que más influyó en la política económica y el rumbo que seguiría el país en la siguiente década "Don Antonio Ortíz Mena" Secretario de Hacienda cuyas políticas de estabilización y equilibrio económico --

fueron las que hicieron posible el período denominado "Desarrollo-Estabilizador".

Ortíz Mena continuo el modelo de sustitución de importaciones como modalidad de la industrialización para nuestro país (este también es el modelo del resto de América Latina) que si bien en una etapa hizo crecer espectacularmente la economía mexicana nos condenó a pasar de importar bienes de consumo a importar bienes de capital. Este cambio representa mayores ganancias al capital trasnacional, además asegura que los países subdesarrollados no se industrialicen y sigan dependiendo de los bienes de capital del exterior, en términos teóricos se siguió los planteamientos de Adam Smith, sobre la división internacional del trabajo. Donde los países subdesarrollados se dedican a producir bienes poco elaborados en donde tienen "ventajas" y, los industriales bienes sofisticados en los cuales más que tener ventajas sacan "ventajas" del atraso del resto del mundo. Los organismos económicos internacionales comparten la visión respecto a como enfocar el desarrollo en nuestros países, tan es así que Ortíz Mena es en la actualidad el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en donde puede seguir recomendando políticas desarrollistas y de estabilización al conjunto de América Latina.

Al igual que en la Comisión de Inversiones todos los organismos tenían la obligación de proporcionar información sobre planes de inversión a la Secretaría de la Presidencia, misma que coordina los programas y que los sometía al presidente, el "plan coordinado de inversiones del sector público" para 1960-1964, además de las prio

ridades y fuentes de financiamiento. Cada proyecto debería contener el origen y naturaleza de los fondos; partidas de presupuesto, créditos internos o externos, recursos de las descentralizadas, etc.

Para asegurar aún más el control sobre la inversión pública, la Secretaría de Hacienda tenía facultades para congelar los fondos en el Banco de México en el caso de empleo de crédito para inversiones no aprobadas, además el Banco Nacional de Comercio Exterior negaba permisos de importación a quien no mostrara la documentación que comprobara la aprobación debida de la presidencia.

De nuevo un plan preparado por la dirección de Planeación de la Secretaría de la Presidencia, el programa de desarrollo para Yucatán, fue elaborado básicamente para negociar otro crédito con el BID que se concedió al país en 1962. El gobierno trató de propiciar el desarrollo e través de una mayor participación del sector público en la economía, sin embargo, existían dentro del gobierno grupos con intereses distintos, más bien interesados en mantener el status -- que, desarrollar al país, su instrumento era la política de desarrollo estabilizador, sus ejecutores, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México.

En 1962 se elaboró "el Plan de Acción Inmediata", que fue como los anteriores planes de inversión un vehículo con que solicitar créditos del exterior. No como una manera de racionalizar el sistema económico y encarrilarlo al desarrollo del país. Originalmente el plan era para los años 1962-1964 pero finalmente quedó en los años



1963-1965, el plan fue puesto a consideración de la OEA y la Alianza para el Progreso, que como en todos los planes anteriores fueron supervisados por algún centro financiero internacional, con el fin de que los rumbos de la economía mexicana no fuera en contra de sus intereses.

En 1964 la Secretaría de Hacienda en una publicación destinada al extranjero afirmaba: "En un esfuerzo tendiente a integrar las actividades de desarrollo de los sectores público y privado de la economía, y con el propósito, así mismo de conseguir un aumento anual mínimo de 5 por ciento (a precios corrientes) en el producto nacional bruto, el gobierno se ha trazado un "Plan de Acción Inmediata" para 1963-1965. Este plan formulado en consonancia con los principios de la Carta de Punta del Este, fue sometido a la Nómina de las Nueve de la Alianza para el Progreso y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para su evaluación ambos organismos dieron fin a su revisión en los comienzos de 1964, y las metas programas de inversión de 1964-1965 fueron considerados por el BIRF y el Banco Interamericano de Desarrollo y otras instituciones de préstamo similares, con la mira de hacer nuevos empréstitos a México, y dentro de la estimación global de los recursos internos y externos, requeridos para cubrir los objetivos del plan.<sup>9</sup>

Debido a las orientaciones de la economía ya en ésta etapa se comenzaban a vislumbrar los problemas económicos posteriores, y su principal termómetro era, el deterioro del sector externo. Además

<sup>9</sup> Ibid. p. 48.

desde fines de los cincuentas las tasas de crecimiento empezaban a mostrar tendencias a decrecer. En 1961 se dió un primer aviso de las deficiencias del modelo de desarrollo estabilizador. La economía nacional daba claros síntomas de estancamiento, a pesar de un esfuerzo público sin precedentes que se observa de un incremento de casi 11,000 millones de pesos en la inversión pública, que representa un incremento del 166.9 por ciento en el sexenio, la inversión pública total en 1964 alcanza 17,437 millones de pesos contra 23,486 de la privada, siendo los porcentajes de 42.6 por ciento la privada y 57.4 por ciento correspondió al Sector Público, no obstante, no se logró contrarrestar del todo el estancamiento.<sup>10</sup>

El ritmo reducido de la inversión privada que sólo superó en 742 millones de pesos a la del sexenio anterior, obedece en parte a problemas políticos-sociales, que se presentaron al intentar el gobierno hacer una reforma fiscal a fondo. Se intentó incrementar la presión de los impuestos federales de un 8 por ciento del PIB en 1960 a un 12 por ciento en 1965 y a un 16 por ciento en 1970; éstos gravámenes directos en los ingresos de la propiedad, particularmente a los ingresos personales (impuestos sobre la renta) de diferentes clases en una sola base de impuestos en la cual, los más altos excedieron a los que ya estaban estipulados para después aplicar la abolición de las formas "animosas" de retención de la riqueza como bonos.<sup>11</sup>

Los empresarios hicieron tal presión que para 1962 habían logrado-

<sup>10</sup> Ibid. p.50

<sup>11</sup> E.V.K. Fitzgerald. La Política de Estabilización en México: el déficit fiscal y el equilibrio macroeconómico de 1960 a 1977. En la Revista de Investigación Económica, Abril-Junio de 1978, Núm. 144, Vol. XXXVII, P.193.

obstruir la reforma. El otro aspecto, tal vez más importante, es el relacionado con la expansión insuficiente de la demanda efectiva de los sectores con un ingreso bajo, como consecuencia del modelo estabilizador donde el sacrificio de las masas trabajadoras es la clave del éxito, el producto interno por habitante arrastraba una tendencia a la disminución en 1951-1955 es de 3.6 por ciento; en 1956-1960 fue de 2.9 por ciento y en 1961 apenas de 0.4 por ciento. Estas cifras hablan por sí mismas del "desarrollo estabilizador".

## 2.1. INVERSION PUBLICA

Las tendencias en la inversión pública se acentuaron, respecto a la participación del gobierno federal, ésta fue de alrededor del 37.5 por ciento en promedio, la de los organismos descentralizados el 51 por ciento y las empresas de participación estatal 11.5 por ciento, del total de la inversión pública.

Debido a las grandes diferencias sociales se trató de incrementar la inversión en beneficio social que fue de alrededor del 22 por ciento promedio en el sexenio, incluso en el último año de gobierno casi un tercio de la inversión fue para ésta área. Las básicas de desarrollo sufrieron una disminución relativa y fueron alrededor del 75 por ciento en el sexenio. La inversión pública era crecientemente financiada por el exterior (ver cuadro 10) prácticamente un cuarto del financiamiento interno se mantenía en los niveles tradicionales.

Los recursos presupuestales se reducían por la falta de la reforma fiscal y los recursos propios, debido a la gran cantidad de subsidios federales tendían a descreser. Es en éste panorama que toma el poder el siguiente presidente.

3) DIAZ ORDAZ (1964-1970). Agotamiento y Crisis del Modelo de Desarrollo.

Al asumir el poder Díaz Ordaz, en la Dirección de Inversión Pública; dependiente de la Secretaría de la Presidencia, se anunciaron las metas respecto a Inversión Pública.

- Alcanzar un crecimiento por lo menos del 6 por ciento.
- Dar prioridad al sector agropecuario.
- Impulsar la industrialización y mejorar la eficiencia productiva de la propia industria.
- Corregir los desequilibrios regionales.
- Hacer más equitativa la distribución del Ingreso Nacional.
- Fomentar el ahorro interno, mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir presiones inflacionarias.<sup>12</sup>

Aparte de la primera prioridad, tal parece que los esfuerzos en el sexenio fueran en sentido contrario. Una de las primeras actividades del nuevo gobierno fue que el grueso de los impuestos directos se transfirieron a los salarios y, las metas de la reforma fiscal de López Mateos quedaron aún más lejos.

<sup>12</sup> Dirección de Inversiones Públicas 1965-1970 op. cit. p. 3.

Siguiendo la costumbre iniciada en la época de Alemán, Díaz Ordaz realizó en su campaña electoral, lo que se llamó "Asamblea de Programación", con ésta información las Secretarías de la Presidencia y Hacienda y Crédito Público, elaboraron el "Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970".

Tomando como punto de partida el "Programa de Desarrollo"... y con miras a unificar la orientación de la inversión pública, la Secretaría de la Presidencia pidió los programas de actividades 1965 -- 1970 a todos los organismos públicos. En base a esto se realizó el "Programa de Acción del Sector Público 1966-1970", que se presentó cuatro grupos: Agropecuario, Pesquero, Industrial, Comunicaciones y Transportes y Bienestar Social.<sup>13</sup>

Para llevar a cabo las metas del gobierno, fue necesaria una inversión total de trescientos setenta y un mil novecientos nueve millones de pesos en el sexenio, el 65.5 por ciento correspondió al sector privado y el 34.5 por ciento al sector público lo que representa que en el sexenio, más de un tercio de la inversión la hace el estado. Además en términos relativos la inversión pública creció un 123.8 por ciento contra un 76.3 por ciento de la privada. Del incremento de la inversión el sexenio es decir 38.2 millones de pesos, el 42.3 por ciento fue inversión pública. De esta manera el sector público hacia grandes esfuerzos por contrarrestar la contracción de la inversión privada (ver cuadro 11).

El modelo de "Desarrollo Estabilizador" se desmoronaba al tratar --

<sup>13</sup> Carrillo Arronte, El Desarrollo Regional...op. cit. p. 28.

de mantener las mismas reglas de juego que tuvieron éxito las dos décadas anteriores. A partir de 1965 los problemas del sector externo se agudizaban rápidamente, las exportaciones agrícolas y pesqueras tuvieron un muy lento crecimiento. Al respecto Rolando Cordera menciona "En efecto, en tanto que la exportación de mercancías creció en promedio al 5.6 por ciento anual a partir de 1965, las importaciones lo hicieron al 7.5 por ciento; ésto determinó un notable incremento del déficit de la balanza comercial cuyo promedio anual se elevó de 360.1 millones de dólares en 1960-1964 a 601.0 millones de dólares en 65.69".<sup>14</sup>

A lo anterior se vino a sumar una disminución de las divisas captadas por el turismo y el creciente gasto de los turistas mexicanos en el exterior. Resulta por lo demás inexplicable que nunca se programó la creación de bienes de capital en el país, por el contrario la política monetaria conservadora del Banco de México y la Secretaría de Hacienda más bien que facilitar, dificultaban las inversiones a largo plazo. Como todos sabemos las inversiones en la producción de bienes de capital son a largo plazo y la política de contratación de la base monetaria las hacía poco factibles. De esta forma en aras de mantener la estabilidad inmediata se sacrificó la posibilidad de producir a mediano plazo bienes de capital. México como ya se mencionó pasó de importar manufacturas a importar bienes de capital, situación propiciada por los centros financieros y que favorece a los países industrializados.

<sup>14</sup> Rolando Cordera. "Estado y Desarrollo"...op. cit.p. 499.

### 3.1. INVERSION PUBLICA.

Por la falta de una reforma fiscal a fondo, el estado - a su vez reflejó en los años finales de la década, una persistente tendencia al deterioro. El financiamiento externo para la inversión pública era creciente por encima del 25 por ciento; el interno superior al 20 por ciento; mientras que los recursos presupuestales se reducían a casi un 15 por ciento; los recursos propios se mantuvieron alrededor del 35 por ciento. Si el nivel de endeudamiento externo seguía incrementándose a ese ritmo, pondría pronto en peligro la autonomía en las decisiones del estado sobre la elección de inversiones -- (ver cuadro 12).

La creación de organismos descentralizados continuó, -- ocupó más del 50 por ciento de la inversión. Las empresas de participación estatal también aumentaron en cantidad e importancia, el gobierno federal continuó su -- tendencia a la disminución. La diferencia radica principalmente en unas cuantas empresas estatales; Pemex, -- Comisión Federal de Electricidad, Seguro Social y Ferrocarriles, principalmente. Se mantuvo como en la mayoría de los sexenios anteriores la mayor inversión en Básicas de Desarrollo continuando la industrialización y tratando de revivir la agricultura. Sin embargo, la inversión en esta área se redujo en un 10 por ciento aproximadamente para aumentar las inversiones en beneficio en beneficio social. Estas estuvieron por encima del --

20 por ciento, debido principalmente a que las presiones sociales eran prácticamente incontenibles. La Inversión en administración y defensa seguían como tradicionalmente siendo mínimas, apenas encima del 1.5 por ciento. Afortunadamente en México acontece lo contrario que en toda latinoamérica, donde los gastos militares son una parte importante de la inversión (ver cuadro 12).

Para 1968 a los ojos del mundo, México era el ideal de crecimiento económico con estabilidad económica y tranquilidad social.. Las olimpiadas eran el escaparate perfecto para exhibir las virtudes del "Desarrollo Estabilizador", sin embargo, estallan las contradicciones de un modelo de crecimiento basado en el sacrificio de las masas trabajadoras, incapacitadas para obtener mejores salarios y seguridad social. "Entre los meses de julio y octubre las masas urbanas de la ciudad de México, encabezadas por los legítimos "hijos" del sistema: los estudiantes enarbolando un programa eminentemente democrático-liberal, ponen en duda con violencia un crecimiento que no sólo pospone sino que de hecho niega el bienestar de las mayorías.<sup>15</sup>

El aparato productivo mexicano debido a la alta concentración del ingreso dependía de la demanda de bienes suntuarios. Se planteaba entonces un cambio inaplazable

<sup>15</sup> Ibid p.498.



ble, la diversificación acelerada tanto por el lado de la oferta como de la demanda, parecía ser ésta una condición sin la cual el crecimiento no podría continuar,- El "Desarrollo Estabilizador" llegó a su fin, el sistema tuvo que plantearse nuevas alternativas, para seguir creciendo dentro de su condición de subdesarrollo y dentro del marco capitalista.

## CAPITULO IV

## DESARROLLO COMPARTIDO

ECHEVERRIA. (1970-1976).

El nuevo presidente de México, Luis Echeverría, tuvo que asumir el poder de un país que arrastraba un modelo de desarrollo en crisis, durante su mandato, intentó cambiar todos los principios de política económica que aparentemente habían tenido éxito durante 20 años. El nuevo planteamiento fue llamado "Desarrollo Compartido", e intentaba dar mayor justicia social a través de la rehabilitación -- del proceso de industrialización del país. Tal cambio provocó grandes conflictos entre los distintos grupos económicos del país, y los llevó a una crisis de confianza (como algunos empresarios la nombraban) e inestabilidad, sólo comparable con las pugnas entre el Estado y el sector privado en la era de Cárdenas.

Para muchos los conflictos fueron provocados por el presidente -- Echeverría, debido básicamente a lo erróneo de su política económica respecto a la "intervención del Estado en la Economía", y al incremento del gasto y la inversión pública, así como a su financiamiento; según esto la devaluación fue el resultado de todos estos errores del Presidente.

En realidad lo que sucedió es que el Presidente no actuó con la suficiente habilidad para cambiar las "Reglas del Juego" del "desarrollo estabilizador", respecto a la política monetaria y crediticia" así como de equilibrio macroeconómico principalmente, al tratar sobre estas bases de política que funcionaron en el pasado, de

dar un violento virage a la estrategia de desarrollo seguida por el país en las últimas décadas, por lo que se le presentaron una serie de contradicciones que le imposibilitaron llevar a cabo reformas a fondo en la estructura productiva nacional.

La ausencia de una adecuada reforma fiscal o de una política de precios de las empresas estatales, redefinida radicalmente, propició que la expansión del gasto y la inversión generaran déficits fiscales. Las autoridades monetarias mantuvieron las mismas reglas del juego del desarrollo estabilizador, mientras que la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, impulsaban la política de "desarrollo compartido". Las contradicciones del modelo de industrialización substitutiva, se manifestaron ya desde la década de los sesentas, se agudizaron revelando las debilidades de la política de estabilización como una estrategia de desarrollo. En los últimos años del gobierno de Díaz-Ordaz, la característica fue la "inestabilidad" en la balanza de pagos, pero gracias a una contracción del gasto público se creó una limitación monetaria (estilo recomendación clásica del FMI), así al reducir los requerimientos de préstamos internos y como consecuencia la base monetaria que pasó a limitarse al 1 por ciento del PIB, contra 2 por ciento del año anterior. El déficit comercial se redujo e incluso fue favorable, y por el lado financiero un importante flujo de capital privado sirvió para corregir el problema a corto plazo<sup>1</sup> sin embargo, en los años siguientes los problemas de la economía mexicana se agudizaron y culminaron en 1976 con la devaluación.

<sup>1</sup> E.V.K. Fitzgerald. La Política de Estabilización...op. cit.p. 202.

Ahora veamos cuales son los fundamentos teóricos del "desarrollo - compartido". El propio presidente lo definió así... "Ha llegado - al gobierno un grupo de hombres que piensa que es necesario modifi- car la estrategia del desarrollo económico de México".<sup>2</sup> De alguna manera explícita se hechaba por tierra el mentado "milagro mexicana- no" y se reconocía que el modelo de la economía mexicana era con- trario al compromiso social de la revolución. Era evidente la desi- gual distribución y concentración del ingreso en unas cuantas ma- nos, que por lo demás era la tesis en la que se basaba el desarro- llo estabilizador; primero crear riqueza y luego repartirla entre- la sacrificada población que comprimía sus demandas salariales pa- ra aumentar las ganancias capitalistas, que supuestamente se rein- vertirían y que nunca se reinvirtieron en suficiente volumen, y si se dedicaron al consumo santuario. Al respecto, el Presidente - - Echeverría dijo: "No existe un dilema inevitable entre la expan - - sión económica y la redistribución del ingreso. Quiénes pregonan- que primero debemos crecer para luego repartir, se equivocan o - - mienten por interés. Se requiere en verdad, aumentar el empleo y- los rendimientos con mayor celeridad que hasta el presente. Para- ello, es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar- el mercado interno de consumidores. Se requiere también que el es- fuerzo humano sea más fecundo. Para lograrlo, es preciso igualmen- te distribuir: el bienestar, la educación y la técnica".<sup>3</sup>

Es claro, que el régimen de Echeverría representó un fortalecimien- to del Estado, y un reasumir las funciones de intervención en la -

<sup>2</sup> González Eduardo, La Política económica 1970-1976: itinerario de un proyecto- inviable. En la Revista de Investigación Económica, UNAM, 1978. p. 25.

<sup>3</sup> Ibid. p. 26.

economía. El Estado Mexicano siempre había tenido un papel muy importante, respecto a los problemas de "realización" ya que por medio de su política de gasto e inversión pública eliminaba los obstáculos a la misma, no importando el grado de monopolización de la economía, además producía insumos baratos para la industria. Este papel había perdido "relevancia en la segunda parte de la década de los sesentas, por lo que desde el principio del decenio comienza a reasumir estas funciones con renovados bríos, a fin de asegurar la expansión de la economía que enfrentaba a obstáculos tales como: falta de producción en la siderúrgica, petróleo, electricidad, minería; un grave deterioro de la agricultura; contracción en la inversión privada en capital (escasa producción de bienes de consumo y algunos intermedios); y finalmente un grave rezago del gasto e inversión de beneficio social.<sup>4</sup>

Partiendo de un panorama económico nacional donde reina el desequilibrio sectorial y regional, el nuevo gobierno intentó estructurar una política económica que puso énfasis en los siguientes puntos:

- a) Crecimiento económico con redistribución del ingreso.
- b) Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- c) Atenuar el desequilibrio externo.
- d) Reorganizar y reactivación del Sector Agrícola.<sup>5</sup>

El año de 1971 fue el de "la atonía". A nivel internacional la economía norteamericana tenía fuertes problemas con su balanza de

<sup>4</sup> Ayala José, Auge y declinación del Intervencionismo Estatal 1970-1976. En la Revista de Investigación Económica, UNAM 1978 p. 72.

<sup>5</sup> González E. La política económica, 1970-1976 op. cit. p. 28.

pagos, estancamiento, inflación por lo que el gobierno impuso sobre tasa (de 10 por ciento) a las importaciones; el dólar se devaluó en diciembre y el gobierno impulsa una política contraccionista. Este es el contexto internacional que se refleja e influye en el estancamiento interno.

Interiormente, el insuficiente crecimiento durante 1971 provocó -- que la banca privada no utilizará totalmente su capacidad de préstamo disponible durante el año. El insuficiente crecimiento fue provocado en gran parte por la conservadora política monetaria que se preocupó más por la estabilidad cambiaria y de precios que por el proyecto del nuevo gobierno, de esta manera la vía fue frenar la actividad económica dejando sin atender las actividades denominadas como socialmente prioritarias. A pesar de que el Estado de alguna manera fue el que más influyó en el ritmo de la actividad económica a través de su política fiscal, particularmente el gasto público destinado a la inversión aún cuando el monto de ésta descendió en términos reales.<sup>6</sup>

En el año de 1971 se promovieron bastantes leyes, reformas, instituciones y programas que pretendían rehabilitar el sistema. En el campo económico se pretendió fortalecer algunos puntos débiles con organismos como la Comisión Nacional Azucarera, se decidió al inicio de construcción de la siderúrgica "Las Truchas", se creó empresa Productos Forestales Mexicanos, se fundó el Consorcio Minero -- Juárez-Peña Colorada, se promulgó la Ley Federal para el Fomento de la Pesca y se creó también una Subsecretaría de esta actividad.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Ibid. p. 37.

<sup>7</sup> Ibid. p. 39.

A partir de 1972 se inicia una política de crecimiento acelerado - del gasto estatal con proyectos económicos que globalmente incre - mentaban la oferta monetaria frente a una oferta inelástica de bie - nes, particularmente de consumo popular. Tal situación, provocó - fuertes presiones inflacionarias que afectaban la propia eficacia - del gasto estatal, ya que la mayoría de los proyectos requerían de un tiempo de maduración a largo plazo. A este se le sumaba el - - gran volumen de gasto corriente que por falta de capacidad adminis - trativa y como forma de amainar conflictos sociales y provocó des - pilfarros y corrupción.<sup>8</sup>

De los mecanismos de política económica que se echaron a andar - - nuevamente fue la política fiscal la más importante. El gasto co - rriente aumento un 31 por ciento los gastos de capital 77 por cien - to y dentro de estos, la inversión fija 55 por ciento. Por la - - parte de los ingresos presupuestales efectivos del gobierno fede - ral crecieron en 1972 un 16 por ciento (el doble de los de 1971). En total los egresos crecieron un 42 por ciento.<sup>9</sup>

Es importante mencionar dos circunstancias que de alguna manera -- muestra el viraje que se intentaba dar; por una parte dentro de -- los gastos corrientes a la partida correspondiente a transferen -- cias mostró un crecimiento de 48 por ciento, este tipo de gasto es de hecho un importante canal de redistribución; por otra parte el - renglón de la inversión pública federal destinado a beneficio so - cial que tradicionalmente se mantenía sin grandes aumentos, se in -

<sup>8</sup> Ayala J. Auge y Declinación...op. cit.p. 74

<sup>9</sup> González E. La política económica. 1970-1976 op. cit., pág. 42.

crementó en un 82 por ciento.<sup>10</sup> (ver cuadro 14)

En forma simultánea, la política monetaria incrementó el crédito de la banca privada mediante la liberación de recursos, la reducción en la tasa de interés de sus fondos no utilizados y la canalización de financiamiento adicional del Banco de México, y de la banca privada a actividades de interés prioritario.<sup>11</sup>

Continuando con las medidas de corte legal, iniciadas en 1971, que afianzaban la política económica de corto plazo, las medidas de 1972 fueron: creación del Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI) que da apoyo financiero a las empresas industriales que exportan; se establece el Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT); se forma la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica; se implementa un sistema bianual de revisión de los salarios mínimos; se pone en marcha el programa de Reforma Administrativa; la Comisión Nacional Tripartita pasa a ser una entidad formal, a la que se encomenda la tarea de coordinar los puntos de vista de los sectores involucrados respecto a cuestiones como predios, descentralización de la industria, vivienda, empleo, productividad entre otras.<sup>12</sup>

En términos generales el año de mayor crecimiento en el sexenio, el PIB creció en términos reales en un 7.5 por ciento el doble de 1971.

Para 1973 ante la oposición creciente de los empresarios a la in-

<sup>10</sup> Ibid., pág. 42.

<sup>11</sup> Ibid., pág. 43.

<sup>12</sup> Ibid., pág. 44.



versión estatal, la respuesta gubernamental fue la "austeridad programada". El Secretario de Hacienda justificaba tal situación mencionando que la inversión pública se había enfocado a sustituir -- los faltantes de la inversión privada y que por tanto no había -- "competencia" ya que el Estado no se había implicado en las ramas productivas del corto plazo, específicas del sector privado; la inversión pública se ha orientado perfectamente al gasto corriente y a proyectos de largo plazo.<sup>13</sup>

Se hacía necesario contener la inflación y recuperar la confianza de los empresarios, sólo que esto suponía de nuevo someter el proyecto estratégico a las necesidades inmediatas que suponía una política conservadora. Esta situación resultaba contradictoria con el balance que sobre 1972 había hecho el Presidente Echeverría que señaló: La inversión pública en infraestructura, en bienestar y en educación dirige el rumbo de la actividad económica. El motor del crecimiento será la ampliación del mercado de consumidores por una política concertada de vivienda, de empleo, de salarios justos y de redistribución racional y equitativa entre las regiones y los grupos sociales.<sup>14</sup>

De esta forma para 1973, el gobierno optó por llevar hasta sus últimas consecuencias la política reactivadora. Así el gasto excedió las fuentes disponibles de financiamiento, no inflacionario, creciendo la desproporcionalidad entre gastos e ingresos públicos,

<sup>13</sup> Ayala J. Auge y declinación...op. cit. p. 80.

<sup>14</sup> González E. La política económica, 1970-1976...op. cit. p. 46

lo cual contribuyó a la inflación; no porque cualquier incremento - del gasto sea en sí inflacionario, sino porque primero dinamizó la demanda, mientras que la oferta era alentada sólo en el largo plazo. Por otra parte, la reducción del gasto no hubiera evitado la - inflación sino, en todo caso, anticipado el estancamiento con infla - ción, con consecuencias políticas y sociales funestas.<sup>15</sup>

Además de las fugas masivas de capital durante el año para finales de 1973, estalla la crisis del petróleo que se combina con la re - cesión de 1974 y 1975 y afecta fuertemente a los países subdesarro - llados. México es sorprendido importando petróleo a pesar de sus - abundantes reservas a causa del descuido hacia el sector energéti - co que prevaleció en el sexenio anterior.

Los países subdesarrollados hicieron frente a la crisis endeudándo - se (siguiendo el ejemplo de México), su deuda aumento de 97,481 mi - llones en 1973 a 125,767 en 1974 y 146,735 en 1975. La deuda ex - terna del país aumentó de 5,732 millones de dólares en 1973 a - - - 7,981 en 1974 y a 11,612 en 1975.<sup>16</sup>

Para los primeros meses de 1974, ante la recesión en la economía in - ternacional se dispuso al interior un fortalecimiento de Conasupo, cuyo capital social se duplicó a fin de que tuviera capacidad fi - nanciera suficiente para manejar un presupuesto de 16,000 millones de pesos (el triple del ejercido en 1970); se constituyó un fiduci - comiso para la operación del Fondo de Fomento y Garantía para el -

<sup>15</sup> Ayala J. Auge y declinación...op. cit. p. 81

<sup>16</sup> Mata I. Héctor, Economía política y movimientos populares en el régimen de - L.E.A. En la Revista de Investigación Económica UNAM, 1978, p. 14.

Consumo de los Trabajadores (FONACOT) se creó el Comité Nacional - Mixto para la Protección del Salario a iniciativa del Congreso del Trabajo y con la cooperación y asesoría del Gobierno Federal. En rigor esto representaba continuar el enfrentamiento con la iniciativa privada.<sup>17</sup>

Nuevamente la relación precios-salarios-ganancias, se puso como -- centro del debate. El Congreso del Trabajo demandó un aumento salarial del 35 por ciento y emplazó a huelga para el 20 de septiembre. Los empresarios reaccionaron violentamente, el gobierno tuvo que definir su posición al respecto de este modo el 10. de septiembre en el cuarto informe presidencial se precisó: "En modo alguno son responsables los sectores laborantes del alza en el costo de la vida (...) Frenar reformas necesarias por temor a la inflación sería entregar al país a los pocos que se benefician con ella. El gobierno ratifica su compromiso moral y constitucional, de luchar al lado de los trabajadores (...) No podemos buscar la estabilidad de precios a costa de la política de empleo, de acentuar la desigual distribución del ingreso, ni mucho menos de postergar la lucha por manejar con mayor libertad y autonomía nuestros recursos".<sup>18</sup>

En plena confrontación el 2 de octubre el Presidente promulgó un decreto que regula los precios en el país en el se determinaba que los precios en cuestión... "Sólo podrán elevarse cuando el costo total de la empresa aumente globalmente más de un 5 por ciento, y que..." las empresas podrán elevar en promedio los precios de los-

<sup>17</sup> González E. La Política Económica 1970-1976...op. cit. p. 54.

<sup>18</sup> Ibid. p. 55.

productos que fabriquen, en la misma proporción en que se hubiere-elevado el costo total de la empresa, previa aprobación de la SIC". Por otra parte, en noviembre de 1974 se lleva a cabo una nueva ronda de "ajustes fiscales". Entre las áreas que cubrió desta - can la elevación de la tarifa en el impuesto al ingreso global de - las personas físicas; lo mismo se puede afirmar sobre el aspecto - del impuesto sobre la renta referido a los gastos de las empresas, deducibles del ingreso gravable. Otras áreas que se modificaron - fueron: los rendimientos de capital obtenidos en el extranjero; -- las inversiones inmobiliarias; el arrendamiento de inmuebles; el - ingreso de los profesionales; las ganancias en la enajenación de - inmuebles rústicos y urbanos; los ingresos mercantiles. También - fueron aumentados el impuesto a la gasolina, el impuesto sobre producción y consumo de cerveza, el del timbre, entre otros.<sup>19</sup>

Tal parece, que el régimen del Presidente Echeverría intentó apro-vechar el más alto nivel de consolidación política para tratar de alguna forma de culminar la estrategia reformadora. Por lo que, - se impulso la inversión pública básica en sectores y ramas estratégicas aún con la agudización de algunos problemas del corto plazo. Así, el tratar de distribuir el ingreso, aumentar la ocupación, el crecimiento, significaba dar paso a la profundización del desequi-librio externo y fiscal.

Respecto a la intención de frenar las presiones inflacionarias se-implementaron en 1974 una serie de medidas orientados a estimular-

<sup>19</sup> Ibid., p. 56.

la captación de ahorros (que había descendido bastante en el año anterior). El Banco de México elevó los encajes y adoptó medidas adicionales para reducir la liquidez de las instituciones de crédito privadas. Se esperaba que de esta combinación se ampliaran los recursos "no inflacionarios que se canalizaban al sector público. Sin embargo, dichos recursos fueron insuficientes para cubrir el financiamiento adicional canalizado por el Banco de México al Sector Público, por lo que la base de expansión monetaria se incrementó considerablemente y hubo de aumentarse la emisión de billetes y moneda en 9,603 millones de pesos, en comparación con 9,153 millones en 1973.<sup>20</sup>

Por otra parte de la política fiscal, los ingresos del sector público federal crecieron en un 37 por ciento tasa desusada, y esto se debió básicamente a los ajustes en los precios de los bienes y servicios de las empresas públicas. El gasto aumentó un 32 por ciento (el doble de lo programado). Nuevamente el gasto corriente se incrementó en un 42 por ciento particularmente el renglón de transferencias (redistribuidor del ingreso) se elevó en un 53 por ciento. Los gastos de capital lo hicieron en un 11 por ciento, dentro de ellos la inversión real creció un 6 por ciento. Por otra parte, la distribución sectorial de los gastos no planeados estuvo diseminada, no obstante, los que más absorvieron recursos fueron: Obras Públicas, Educación, Conasupo y Pemex". Cabe señalar que el déficit presupuestal se elevó en un 14 por ciento contra un 64 por ciento del año anterior.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Banco de México, Informe Anual. 1974. p. 36.

<sup>21</sup> González E. La política Económica 1970-1976...op. cit. p. 58.

De esta manera resulta que el año de 1974 afronto la contradicción entre la estrategia del desarrollo compartido y la austeridad programada que no era otra cosa que la política económica de corte estabilizador que había prevalecido en décadas anteriores, esta situación fue la que propició uno de los principales obstáculos a la política reformadora que intentó el régimen echeverrista, que por lo demás se reflejo en una caída del PIB de 7.6 por ciento (1974) - a 5.9 por ciento (1975).

Los objetivos de política económica para 1975 cambiaron totalmente, la orientación que se dió trató de evitar la tendencia estancacionista (que se manifestaba en la desaceleración del ritmo económico) a través del gasto e inversión pública. Esto quedaba expresado en un documento que fundamentaba el presupuesto federal de egresos para 1975... "detener o reducir el gasto público podría provocar contracción en la actividad económica y tendría un impacto directo sobre el empleo y las condiciones de vida de los trabajadores", por tanto... "es imprescindible que el presupuesto de egresos de 1975-cuente con recursos necesarios para realizar una acción dinámica, continúe impulsando programas para asegurar, a corto y mediano plazo que no se detendrá la producción del país; garantice mayores -- oportunidades de inversión privada, genere empleos y permita que el Estado proporcione servicios públicos".<sup>22</sup>

Se pretendían incrementos importantes tanto en la inversión como en el consumo público y, al tiempo, se esperaba un incremento relativo pero menor en la inversión privada. La presión que se ejerce

<sup>22</sup> Ibid. p. 60

ría sobre la capacidad de oferta del sistema, se esperaba fuera -- compensada por una reducción del consumo de los sectores no asalariados (clase media alta urbana) así se buscaba canalizar los efectos de las adecuaciones fiscales (de fines de 1974) en sentido -- "redistributivo" a nivel social y en sentido productivo mediante -- inversiones públicas colocadas estratégicamente.

Se intentó a toda costa la preservación de un nivel aceptable de -- crecimiento en el corto plazo, y su cumplimiento a una nueva fase expansiva (propiciada por la inversión pública) para llevar a cabo esto era necesario no sólo la inversión pública sino también la -- privada, no obstante, no se contempló algún mecanismo efectivo que procurara la presencia inversora de los capitalistas nacionales y -- extranjeros.

A pesar que los ingresos crecieron notablemente, los gastos se ele -- varon de tal manera que el déficit del sector público fue un 65 -- por ciento mayor que en 1974 y se representó el 10 por ciento del -- PIB siendo que lo programado era el 3 por ciento. Respecto a la -- política monetaria fue definida en el informe anual del Banco de -- México de 1975 de la siguiente forma..."La política monetaria se -- enfrentó a fuerzas expansionistas de consideración, derivadas del -- déficit del sector público y del aumento de los costos de produc -- ción. Por ello, las autoridades monetarias mantuvieron altos por -- centajes de encaje legal a fin de hacer compatibles los mayores re -- querimientos financieros del sector público con un nivel de liqui -- dez interna que siendo consistente con el crecimiento real de la -- producción, contribuyera a atenuar presiones inflacionarias y de --

balanza de pagos (...sin embargo) "el incremento en los costos no permitió que la política monetaria se ejerciera con la intensidad necesaria para reducir aún más las presiones sobre los precios y la balanza de pagos, pues el haber optado por medidas drásticas hubiera incidido desfavorablemente sobre los niveles de producción y empleo."<sup>23</sup>

Bajo estas condiciones los gastos del sector público fueron financiados en 57 por ciento con disponibilidad interna de crédito (casi el triple de lo previsto originalmente), además se tuvo que acudir a la contratación de créditos externos en un volumen neto cercano a los 4,500 millones de dólares (50 por ciento más de lo programado); hubo también importantes aumentos en el medio circulante y otros activos líquidos.<sup>24</sup>

La inversión bruta fija privada aumento 8.5 por ciento, cifra inferior al 9.8 por ciento de 1974, contrariamente la inversión bruta fija pública observó un incremento de 24 por ciento (el triple de la tasa de 1974) estas cifras muestran que la inversión privada no solo no creció, sino que decrecio entre 2 y 3 por ciento. De hecho durante el Sexenio... "el comportamiento de la inversión privada constituyó el termómetro que midió la virulencia de los conflictos social y el nivel tan alto que habían alcanzado los chantajes de los capitalistas, al utilizar el manejo de ella como una arma política contra el Estado y los trabajadores".<sup>25</sup> (ver cuadro)

<sup>23</sup> Banco de México: Informe Anual 1975, pág. 36.

<sup>24</sup> González E.: La Política económica 1970-1976 op. cit., p. 63.

<sup>25</sup> Ayala J. Auge y Decli...op. cit. p. 83.



La inversión privada sólo respondió en 1974 gracias a la llamada "austeridad programada" poniendo claramente de manifiesto que su colaboración esta en función de la "no intervención del Estado" -- sobre todo en forma amplia, esta situación queda patentizada en el hecho de que la inversión privada durante el sexenio tuvo un crecimiento negativo del 5.2 por ciento respecto al PIB (a precios corrientes). De alguna forma tanto los capitalistas como los trabajadores se veían afectados por esta situación. Sin embargo, los empresarios pudieron fácilmente mantener e incluso aumentar sus ganancias a través de dos mecanismos: primero, por medio de la inflación logran una transferencia de ingresos del trabajo al capital; -- segundo, aprovechan los mecanismos que actúan sobre el mercado financiero especulativo con las fáciles ganancias que este ofrece.<sup>26</sup>

Antes de entrar el análisis del año de 1976 vale la pena hacer una breve enumeración de las principales causas del estancamiento en la inversión privada que de ninguna manera se reducen al estilo -- personal de gobernar: 1) El modelo de desarrollo estabilizador se agotaba a la par con el proceso de substitución de importaciones. 2) La inversión pública después de Cárdenas había mantenido cierta colaboración con la privada y de hecho producía condiciones propicias para la expansión de esta última debido a la creación de infraestructura. No obstante, a medida que fue necesario invertir en ramas productivas con economías de mayor escala y alta complejidad tecnológica la inversión privada no fue capaz de fundar las empresas que asumieran la producción que se requería básicamente bienes de capital y esto se explica por varias razones como son: el --

<sup>26</sup> Ibid., p. 84.

hecho de estar acostumbrada a inversiones con corto período de maduración esto, aunado a que la conservadora política monetaria y crediticia frenaba este tipo de inversiones con cierto grado de riesgo aún con altas ganancias (salvo algunos empresarios del D.F., y el norte del país). Por tanto, el que asumió el papel de abrir brecha en estas ramas fue el sector público, para la cual requirió mayores volúmenes de capital lo que provocó que en conjunto disminuyera la productividad en el corto plazo y la realización de nuevas inversiones públicas. 3) La alta concentración del ingreso heredada del desarrollo estabilizador afectó la demanda efectiva que a su vez afectó el nivel de inversión, como consecuencia la producción de bienes intermedios y durables decayó. 4) A pesar de que el margen de utilidades aumentó en promedio un 60 por ciento durante el período esto no repercutió en una mayor inversión ya que en medio de la crisis internacional les resultaba mucho más lucrativa la especulación inmobiliaria comercial y monetaria vía conversión de Moneda Nacional en extranjera. Al tiempo los pequeños y medianos industriales fueron los más afectados por el encarecimiento (y congelamiento) del crédito y su incapacidad para autofinanciarse o recurrir al crédito y su incapacidad para autofinanciarse o recurrir al crédito externo. 5) Por último se debe mencionar que la nueva estrategia reformadora enfrentó desde su inicio una fuerte oposición de la burguesía que seguía apoyando una política de corte estabilizador, siendo incapaz de asimilar que esta era la causante en gran parte de los problemas que atravesaba la economía en esos momentos.<sup>27</sup>

En 1976 México atravesó por una crisis interna que hizo que el pres

<sup>27</sup> Ibid., p. 85.

tigio del gobierno cayera dramáticamente. Con el anuncio del Secretario de Hacienda del 31 de agosto se desató una serie de acontecimientos que van desde el rechazo por la clase media y alta al gobierno, anuncios de quiebras, paros de latifundistas en Sonora, Sinaloa y Nuevo León, desempleo, protestas por el alza de la vida, especulación desenfrenada, nuevas fugas de capital (incluyendo a pequeños ahorradores); hasta pánicos financieros, bruscos movimientos del tipo de cambio, rumores de golpes militares y congelamientos bancarios. De esta forma el gobierno de Echeverría que se había caracterizado por ser democrático, nacionalista y progresista, que enfrentó exitosamente la crisis internacional, terminó tanto o más desprestigiado que gobiernos como el de Alemán o Díaz Ordaz. Y se perdió de vista como el régimen había logrado mantener la estabilidad nacional a través de un reforzamiento y actualización -- del funcionamiento del estado en la economía, en una época de convulsión mundial.<sup>28</sup>

El Presidente Echeverría siempre estuvo conciente de lo transitorio de su gobierno así como de la necesidad de los cambios y al respecto afirmó: "La suma de contradicciones nacionales e internacionales tenía que reflejarse, con su peso conflictivo, sobre mi gobierno. He intentado realizar pese a todo, el diálogo: he creído en la economía, para progresar, tenía que diseñar la infraestructura del futuro o retroceder explosivamente; he supuesto que la organización de la democracia social implicaba, por la esclero

<sup>28</sup> Camona Fernando, De Echeverría a López Portillo ¿A dónde la "transición"? En Revista Estrategia, México, Año III, Vol. 3, No. 13, Enero-Febrero de 1977, p. 1.

sis de ciertos grupos de poder, la crisis y la polémica...Mi programa de gobierno ha auspiciado y defendido, sin una sola duda, la soberanía y la autonomía de un modelo económico y social vinculado a nuestras propias condiciones y desarrollo histórico.<sup>29</sup>

En 1976 el diseño de las políticas fiscal y monetaria-crediticia tendieron en términos relativos a la restricción. La devaluación de alguna manera redefine globalmente la política económica y la vuelve conservadora y antipopular por más que en sentido contrario fueran las afectaciones agrarias en Sonora (noviembre) y el aumento salarial del 25 por ciento (octubre).

En el transcurso del sexenio la inversión pública se incrementó en 86,052 millones de pesos entre 1971 y 1976 (ver cuadro 14) es decir casi se cuadruplicó. Siendo en términos brutos el incremento más grande en la historia de México. Con este volumen de recursos financieros se pretendió sacar adelante los grandes proyectos productivos iniciales en este sexenio, sin llegar todos a concretarse finalmente.

No obstante, y a manera de corolario podríamos adelantar un juicio respecto a este sexenio, mencionando; que los intentos por abrir nuevas alternativas al desarrollo mexicano refuncionalizando la participación estatal en la economía a través principalmente de una mayor inversión pública, esta aún en tela de juicio. Y sólo los futuros análisis que involucren menos la emotividad y la polémica-características de esta etapa, podrán esclarecer lo adecuado o no de la política económica echeverrista.

<sup>29</sup> Ibid. p. 7.

## CAPITULO V

## PERSPECTIVAS Y CONCLUSIONES:

## 1) El gobierno de López Portillo hasta 1980.

Es posible establecer un paralelo entre la situación en la que toma posesión el Presidente López Portillo y el Gral. Avila Camacho. Los dos asumen el poder en condiciones de franco enfrentamiento -- entre el sector público y privado. Por lo que una buena parte de su atención la dedican a conciliar intereses entre los distintos grupos en pugna.

Las primeras declaraciones del nuevo mandatario restablecen la -- "confianza" perdida, situación que se pone ya de manifiesto en los días previos a la toma de posesión, con una recuperación que para las primeras semanas de gobierno se concretiza en una paridad de -- alrededor de 20 pesos dólar, sin abandonar la flotación. Gracias al apoyo del FMI y a la recuperación de algunos capitales fugados<sup>1</sup> la mejora en la balanza de pagos (debido a la devaluación): que -- por un lado encarecía las importaciones y frenaba el turismo mexicano en el extranjero y por otro abarataba las exportaciones y los servicios que se proporcionaban en México. Todo esto en su conjunto mejoraba el panorama económico nacional.

Los empresarios mostraron abiertamente su beneplácito por las de -- claraciones y planes del nuevo presidente. Si alguna cualidad se-

<sup>1</sup> Del 22 de noviembre al 20 de diciembre se recuperaron 7,000 millones de pesos de capitales que regresaron y el Banco de México levantó las restricciones a la banca para operar con divisas. En el Heraldo del 21 de diciembre de 1976.

le debe reconocer a López Portillo es su capacidad para aliviar la situación crítica que atravesaba el país por estos días, aunque para ello fue necesario que echara atrás algunas de las concesiones otorgadas por su antecesor a los trabajadores. La sujeción de los salarios fue un punto fundamental de la política de estabilización y tiene la ventaja agregada de derivar el ingreso hacia las ganancias y restaurar así la confianza empresarial.<sup>2</sup>

Podemos diferenciar claramente las 3 etapas en el gobierno López - Portillista; la primera comprende los años 1977-1978 y se le denominó "Superación de la crisis"; la consolidación de la economía -- fue la segunda en el bienio 1979-1980; y la tercera es la etapa de llamado "crecimiento acelerado" esta última etapa se desarrolla bajo el marco y los lineamientos del Plan Global de Desarrollo.

#### a) Superación de la Crisis.

Las líneas centrales de la política económica de los años 1977- -- 1978 de alguna forma fue una herencia que dejó el anterior gobierno. A través de los convenios de apoyo suscritos por el gobierno-mexicano y el FMI el 27 de octubre de 1976 y posteriormente ratificados por el nuevo régimen el 24 de diciembre.

El acuerdo contempla la disposición de financiamiento 920 millones de dólares que se ejercerán durante tres años a partir de 1977. -- Fijando este compromiso por medio de algunas cláusulas entre las -- que acepto someterse el gobierno mexicano destacan:

1) Reducir el déficit del sector público hasta alcanzar una pro-

<sup>2</sup> E.N.K. Fitzgerald: La Política de Estabilización...Op. Cit., p. 216

porción equivalente al 2.5 por ciento del PIB.

- 2) Disminuir el endeudamiento externo del sector público en forma que represente el uno por ciento del PIB en 1979.
- 3) Reducir la tasa de aumento de salarios, acercándose progresivamente a las "tasas equivalentes de los principales países con los que comercia".
- 4) Eliminar progresivamente las barreras no arancelarias a la importación, así como los "estímulos artificiales a la exportación".
- 5) Aumentar las obligaciones en billetes del Banco de México, en la misma medida en que se eleven sus reservas internacionales netas.
- 6) No permitir que el empleo total en el sector público se incremente en más del 2 por ciento en 1977.
- 7) No imponer ningún tipo de restricciones a los "pagos internacionales", finalmente.
- 8) Acatar como límite del financiamiento neto que el Banco de México puede otorgar al sector público, el equivalente al aumento de las obligaciones del banco central como los bancos y entidades del sector público.<sup>3</sup>

Resulta claro que la autonomía relativa del gobierno mexicano se vio muy disminuida con este convenio con el FMI. Por lo que estos dos primeros años de gobierno estuvieron enfocados a restaurar y resanar las fisuras que entre el sector público y privado se había presentado en el anterior régimen. Desafortunadamente, tales medidas traían colateralmente una profundización de los problemas de em

<sup>3</sup> González E. La Política Económica. 1970-1976; Itinerario...Op. Cit. p. 67.

pleo, concentración económica, distribución polarizada del ingreso, de los problemas educativos, de salud y de servicios asistenciales entre otros.

Es evidente que el gobierno echa marcha atrás en muchos de los avances que los trabajadores habían conseguido del anterior sexenio. Siendo que las causas que motivaron el viraje en la política económica con Echeverrista era correcto, cual fue la causa por la que al final de su mandato, los motivos estructurales provocaron en la política económica denominada "Desarrollo Compartido" segúan presentes? A continuación intentaremos, sin pretender justificar los múltiples errores, dar respuesta a la anterior interrogante, ligada íntimamente a la hipótesis central del presente documento.

- La primera dificultad que no podemos dejar de tomar en consideración es el hecho de que el mundo atravesaba por una de las peores crisis de la historia del sistema capitalista. Esta conjugación de dificultades internas y externas, levantó obstáculos que impidieron la viabilidad al proyecto reformador y que de hecho echarían por tierra cualquier tipo de proyecto.

Es fácil constatar tal afirmación echando un vistazo a la situación mundial prevaleciente en esos momentos.

- Por otra parte el proyecto reformador no era aglutinante ni al interior de la burocracia política, ni de la burguesía mexicana, dándose fuertes contradicciones internas. Por lo que la política económica difícilmente se podía concebir como un-



instrumento coherente en manos de los grupos dominantes. A todo esto se sumaban los vicios que arrastraba el modelo de acumulación creado a partir de la industrialización. Es difícil cambiar las reglas del juego que habían posibilitado al surgimiento de la burguesía y ciertos patrones característicos de acumulación y seguridad en cierta tasa de ganancia.

- El proyecto por lo demás tampoco fue retomado por las organizaciones de izquierda del país por el contrario se dedicaron a atacar el carácter populista del mismo, sin alcanzar siquiera a formular con claridad, las líneas de acción orientadas a utilizar el reformismo para desbordarlo por la izquierda.

De esta forma el proyecto echeverrista libró una batalla en condiciones de creciente aislamiento agudizado por la mala elección de sus colaboradores, que se distinguieron por su falta de capacidad administrativa en algunos casos y corrupción en otros.

Era por tanto un proyecto condenado al fracaso desde el momento que ninguna fuerza social importante le ofreció su respaldo.

Regresando al sexenio de JLP debido al paquete del FMI y a la falta de inversión privada en estos dos primeros años 1977-1978 se da una sustancial baja en la demanda efectiva del país. No obstante, la inflación se pudo contener. Para el año de 1978 la inflación fue baja, 11.3 por ciento anual. El peso por su parte estaba una vez más sobrevaluado por un margen de aproximadamente 15 por cien-

to en relación al dólar. Pero gracias a la solvencia que proporcionaba al país su status de país rico en energéticos, los préstamos del extranjero siguieron en aumento.<sup>4</sup>

De ésta forma el gobierno mantuvo la demanda interna, con lo que aseguraba el crecimiento económico en los años inmediatos y a mediano plazo los ingresos del petróleo deberían permitir un alto nivel de inversión que propiciara un crecimiento sostenido.

#### b) Consolidación de la Economía.

La euforia petrolera de estos años (1979-1980) acrecentó como nunca las esperanzas de los mexicanos; parecía inminente el arribo a una nueva etapa de riqueza y desarrollo económico. Volumenes importantes de inversión pública se destinaron a Pemex, con lo que mantenía su status de principal inversor, permitieron que los programas de extracción de petróleo se acelerarían. Esto le permitió a la economía crecer rápidamente con lo que se pasó de 2.1 por ciento en 1976 y 3.3 por ciento en 1977 a un crecimiento del producto de 7 por ciento en 1978 y 8 por ciento en 1979. Gracias a la inversión pública y privada en 1979 el empleo creció a una tasa aproximada del 4 por ciento, superior al incremento de la población, con lo que se procuraba reducir el desempleo y subempleo. La inversión total creció en términos reales 15.8 por ciento en 1978- y 18.0 por ciento aproximadamente en 1979. Esto se debió al impulso que imprimió la inversión pública que se incremento 19.1 por ciento en 18.0 por ciento en estos años, como respuesta a la inver

<sup>4</sup> E.V.K. Fitzgerald. ¿Una nueva dirección en la Política Económica? en la revista Bank of London and South America. Vol. 12 Oct. 1978 p. 4.

sión privada se elevó en éstos mismos años 13 por ciento y 18 por ciento, de esta forma en 1974, la porción del producto interno que se invierte, 23 por ciento ha alcanzado niveles nunca antes observados.<sup>5</sup>

No obstante estos logros y otros que se observan en el resto de la estructura económica del país (agricultura e industria) era por todos conocido y reconocido explícitamente por el gobierno que tal mejora se debía al petróleo. Se ponía de relieve el hecho de que Pemex durante 1980 alcanzaría el nivel de producción programado para 1982.

Durante 1980 y ya bajo los incrementos del Plan Global de Desarrollo (PGD). Los ingresos derivados de la exportación de crudo se convirtieron en el salvamento y pilar de la economía. Los cerca de 15 mil millones de dólares que ingresaron al país permitieron un crecimiento del PNB del 7.5 por ciento y del 9.5 por ciento en la producción industrial, asimismo fue posible crear 700 mil empleos. Las evaluaciones más prudentes señalaban unos 100 mil millones de barriles en reservas probadas o probables de crudo y gas natural y 250 mil millones de barriles en reservas posibles.<sup>6</sup>

Se fijó como tope de producción 2.75 millones de barriles mensuales, con lo que en 1980 se produjeron 779 millones de 458 mil barriles de petróleo. Con lo que se pretendía no derrochar energéti

<sup>5</sup> SPP. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México 1980 (3a. Edición). p. 103.

<sup>6</sup> Revista Contextos (La noticia de la prensa mundial S.P.P.) Preocupaciones y esperanzas de los mexicanos (PRAUDA). Año 2, Núms. 38-39, 24 sept. 7 de octubre de 1981.

cos, procurando simultáneamente no crear excesivas presiones inflacionarias en la economía generadas por un creciente ingreso de divisas, que aumentaban la demanda de bienes y servicios aceleradamente. El panorama en el último año de la década era en apariencia muy alentador, tanto en los medios oficiales como privados se hacían grandes planes, en el exterior se le aseguraba al país un futuro promisorio.

Desafortunadamente esta bonanza económica repentina, que viviamos los mexicanos estaba sustentada en un modelo de desarrollo agotado y en una industrialización estancada. De esta forma el régimen de López Portillo mostró su incapacidad para aprovechar las condiciones favorables que representaba el petróleo. Debido fundamentalmente al cambio que dió al inicio de su régimen, cuando tuvo que sacrificar los avances alcanzados en el anterior sexenio, a fin de detener el disgusto de la iniciativa privada.

Es decir al posponer e incluso negar recurso a los grandes proyectos emprendidos por Echeverría (siderurgia, energía nuclear, complejos agroindustriales, etc) impidió la rehabilitación, que en estos años prácticamente había agotado las posibilidades de la sustitución de importaciones.

Por otra parte la sujeción salarial contrajo la expansión del mercado interno, de esta forma tanto la oferta, como la demanda si quisieron limitándose a la producción de bienes de consumo propios de la clase media. De hecho estas eran las áreas productivas donde las ganancias son altas y la demanda estable.

Siguió pesando sobre la política económica que garantiza a la burguesía altas ganancias a costa de los salarios de los trabajadores.

La baja en los precios internacionales del petróleo puso en evidencia lo efímero del auge de la economía mexicana. Trayendo como consecuencia reducciones en los gastos presupuestarios. Con lo que nuevamente el gobierno mexicano trata de curar males estructurales con paliativos, aceptando intrínsecamente su culpabilidad, corresponsabilidad con la iniciativa privada respecto al desastroso estado de la economía.

La crítica situación por la que atraviesa el país nos debe hacer revisar y replantear la política económica que se ha implementado recientemente. En este sentido se perfila algunos puntos modulares a modificar urgentemente que permitan efectivamente sacar al país adelante, sin perder de vista los factores externos provocados por la crisis de la economía mundial que provocan una transferencia de los efectos de la misma de los países desarrollados a los subdesarrollados. No obstante, debemos reconocer que no todos los males nacionales responden a esta causa; gran parte de los problemas han sido generados internamente, y de igual manera interna tienen posibilidad de ser solucionados.

A fin de lograr este objetivo antes planteado es menester desmitificar algunos principios económicos en que se ha basado el desarrollo mexicano: La política económica en México no ha escapado a la tendencia a simplificar la problemática nacional a un problema de restricción monetaria y recientemente a la elevación de tasas de interés.

Una vez terminado el mentado período del desarrollo estabilizador, el gobierno mexicano no ha sido capaz de instrumentar una nueva política financiera apropiada a las nuevas condiciones estructurales de la economía mexicana. Bien por el contrario el tratar de mantener las reglas del juego en la política financiera propias del desarrollo estabilizador ha provocado que la economía nacional no se reactive.

Si tratásemos de proponer una nueva política monetario-financiera que permitiera al país estar en mejores condiciones para superar la profunda crisis en que esta sumergida, no se podrían dejar de contemplar los siguientes aspectos fundamentales:

- a) Es necesario desechar la creencia de que protegiendo y fomentando las altas ganancias privadas se acumulara el suficiente capital que a mediano plazo se invirtiera en beneficio del empleo y el crecimiento nacional. La tesis de que primero hay que acumular la riqueza para después distribuirla es falsa. -- Las ganancias monopólicas en su mayoría van a parar a los bancos americanos, a la inversión en bienes y raíces y al consumo suntuario: Por tanto deben terminarse con la irracional política de subsidios al capital privado, estableciendo además una racional estructura impositiva a las desproporcionadas ganancias del capital. Gravando efectivamente al concentrado sector de altos ingresos. Con lo que se reduciría considerablemente la inflación que es causada efectivamente por el aumento de la ganancia más que por el incremento de los salarios.

- b) Es necesario terminar así mismo con el proteccionismo indiscriminado para la industria "Nacional". Es decir ninguna economía esta capacitada para ser autosuficiente en todas las ramas productivas, por lo tanto debemos concentrar los limitados recursos tecnológicos y financieros tanto públicos como privados en ciertos sectores productivos donde se tengan ventajas. Esta especialización nos permitirá mayor eficiencia y eficacia productiva, que redundaría en una mayor participación como exportadores de ciertos productos en el mercado mundial.
- c) El establecimiento de un control de cambios apropiado a las condiciones del país, buscando una fórmula que tome en cuenta nuestras ligas económicas con los Estados Unidos. Devolviéndole autonomía al Estado Mexicano, que es continuamente presionado con la fuga de capitales, si las medidas económicas que asume afectan los intereses inmediatos del gran capital.
- d) El Estado mexicano debe reasumir efectivamente su papel de rector de la economía. Impulsando con políticas de elevación de la demanda efectiva a través del incremento del gasto e inversión público y el ingreso. El hecho de que no hayan dado siempre el resultado esperado, se debe a factores administrativos (corrupción y mal manejo) así como a que se han tomado aisladamente. Es decir, se requiere además del incremento del gasto y la inversión pública productiva, un descenso en las tasas de interés, y fundamentalmente un aumento en la pro

porción de la participación del salario respecto al incremento del producto, y (período y público) en tales condiciones - se podría resolver el problema del crecimiento de la inversión y del producto. Por el contrario al limitar la participación del salario en el crecimiento del producto se ha creado inflación y desempleo. Ya que desempleo e inflación son dos caras de la misma moneda.



CUADRO No. 1  
INVERSION PUBLICA Y PRIVADA EN MEXICO  
(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	INV. TOT.	INV. PUB.	INV. PRIV.	INV. PUB. (%)	INV. PRIV. (%)	INCREMENTO ABSOLUTO	INCREMENTO ABSOLUTO (%)	PRIV. PUB. (%)
1935	371	137	234	36.9	63.1			
1936	N.D.	168	N.D.	N.D.	N.D.	PUB. 153	111.6	40.7
1937	N.D.	192	N.D.	N.D.	N.D.	PRIV. 223	95.3	59.3
1938	N.D.	198	N.D.	N.D.	N.D.	TOTAL 376	101.3	100.0
1939	634	233	401	36.8	63.2			
1940	747	290	457	38.8	61.2			

FUENTE: Vernon, Raymond. El dilema del Desarrollo Económico de México, Ed. Diana, México. 1977.

CUADRO No. 2

## INVERSION PUBLICA EN MEXICO

Años	Inv. Total	Por dependencias organismos y Empresas (100o/o)			* o/o	Destino (100o/o)	o/o	o/o	Financiamiento (100o/o)		
		o/o	o/o	o/o					o/o	o/o	o/o
		Gobierno Federal	Organismos Descentralizados	Empresas de Participación Estatal	Básicas de Desarrollo	Beneficio Social	Administración y Defensa	Recursos Presupuestales	Recursos Propios	Financiamiento interno	Financiamiento externo
1925	82	45.1	54.9	—	93.9	06.1	—				
1926	102	55.9	44.1	—	95.0	05.0	—				
1927	97	65.7	44.3	—	94.9	05.1	—				
1928	99	58.6	41.4	—	92.9	07.1	—				
1929	98	58.2	41.8	—	83.7	16.3	—				
1930	103	59.2	40.8	—	87.4	12.6	—				
1931	91	63.7	36.3	—	87.9	12.1	—				
1932	73	59.0	41.0	—	89.0	11.0	—				
1933	85	62.4	37.6	—	87.0	13.0	—				
1934	98	64.3	35.7	—	86.7	13.3	—				
1935	137	70.1	29.9	—	89.8	10.2	—				
1936	168	71.4	28.6	—	92.0	08.0	—				
1937	192	71.4	28.6	—	90.6	09.4	—				
1938	198	71.2	28.8	—	89.9	10.1	—				
1939	233	57.1	42.5	0.4	90.1	09.5	0.4	48	41	11	—
1940	290	50.7	49.0	0.3	88.6	10.0	1.4	41	48	11	—

\*Incluye: Fomento Agropecuario, Industrial, Comunicaciones y Transportes.

CUADRO No. 3  
INVERSION PUBLICA Y PRIVADA EN MEXICO  
(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	INV. TOT.	INV. PUB.	INV. PRIV.	INV. PUB. (%)	INV. PRIV. (%)	INCREMENTO ABSOLUTO	INCREMENTO ABSOLUTO (%)	PRIV. PUB. (%)
1941	945	337	608	35.7	64.3			
1942	988	464	524	47.0	53.0			
1943	1,227	568	659	46.3	53.7	PUB. 662	196.4	30.0
1944	1,673	657	016	39.3	60.7	PRIV. 1,548	254.6	70.0
1945	2,196	848	1,348	38.6	61.4	TOTAL 2,210	233.9	100.0
1946	3,155	999	2,156	31.7	68.3			

Fuente: Ibid.

CUADRO No. 4

## INVERSION PUBLICA EN MEXICO

Años	Inv. Total	Por dependencias organismos y Empresas (100%/o)			*	Destino (100%/o)		Financiamiento (100%/o)			
		o/o Gobierno Federal	o/o Organismos Descentralizados	o/o Empresas de Participación Estatal		o/o Básicas de Desarrollo	o/o Beneficio Social	o/o Administración y Defensa	o/o Recursos Presupuestales	o/o Recursos Propios	o/o Financiamiento interno
1941	337	66.2	33.5	0.3	81.9	16.0	2.1	28	32	40	—
1942	464	68.8	30.6	0.6	86.9	11.6	1.5	27	28	32	13
1943	568	67.6	31.9	0.5	89.6	9.0	1.4	44	29	24	3
1944	657	62.6	37.1	0.8	87.5	10.8	1.7	65	31	4	—
1945	848	55.9	43.4	0.7	87.0	10.7	2.3	44	31	20	5
1946	999	59.2	39.4	1.4	87.4	10.6	2.0	43	23	20	14

CUADRO No. 5  
INVERSION PUBLICA Y PRIVADA EN MEXICO  
(MILLONES DE PESOS)

ANOS	INV. TOT.	INV. PUB.	INV. PRIV.	INV. PUB. (%)	INV. PRIV. (%)	INCREMENTO ABSOLUTO	INCREMENTO ABSOLUTO (%)	PRIV. PUB. (%)
1947	4,036	1,310	2,726	32.5	67.5			
1948	4,456	1,539	2,917	34.5	65.5			
1949	5,043	1,956	3,087	38.8	61.2			
1950	5,966	2,672	3,294	44.8	55.2			
1951	7,153	2,836	4,677	37.7	62.3			
1952	9,437	3,280	6,157	34.8	65.2			
						PUB. 1,970	150.4	36.5
						PRIV. 3,431	125.9	63.5
						TOTAL 5,401	133.8	100.0

Fuente: Ibid.

CUADRO No. 6

INVERSION PUBLICA EN MEXICO

Años	Inv. Total	Por dependencias organismos y Empresas (100%/o)			* o/o	Destino (100%/o)		Financiamiento (100%/o)			
		o/o Gobierno Federal	o/o Organismos Descentralizados	o/o Empresas de Participación Estatal		o/o Básicas de Desarrollo	o/o Beneficio Social	o/o Administración y Defensa	o/o Recursos Presupuestales	o/o Recursos Propios	o/o Financiamiento interno
1947	1310	51.9	45.7	2.4	84.2	13.8	2.0	51	22	20	7
1948	1539	51.7	46.1	2.2	83.2	15.6	1.2	65	24	7	4
1949	1956	46.6	49.2	4.2	86.3	12.1	1.6	56	27	5	12
1950	2672	42.0	55.3	2.7	89.5	9.6	0.9	52	27	5	16
1951	2836	48.3	50.8	0.9	87.1	12.2	0.7	57	28	5	10
1952	3280	50.3	44.8	4.9	80.4	18.3	1.3	58	26	7	9

CUADRO No. 7  
INVERSION PUBLICA Y PRIVADA EN MEXICO  
(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	INV. TOT.	INV. PUB.	INV. PRIV.	INV. PUB. (%)	INV. PRIV. (%)	INCREMENTO ABSOLUTO	INCREMENTO ABSOLUTO (%)	PRIV. PUB. (%)
1953	8,609	3,076	5,533	35.7	64.3			
1954	10,974	4,183	6,791	38.1	61.9	PUB. 3,114	101.2	27.1
1955	13,357	4,408	8,949	33.0	67.0	PRIV. 8,392	151.7	72.9
1956	17,161	4,571	12,590	26.6	73.4	TOTAL 11,506	133.6	100.0
1957	19,575	5,628	13,947	28.8	71.2			
1958	20,115	6,190	13,925	30.8	69.2			

Fuente: Dirección de Inversiones Públicas, Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal, 1925-1963, México, 1964.

CUADRO No. 8

## INVERSION PUBLICA EN MEXICO

Años	Inv. Total	Por dependencias organismos y Empresas (100%/o)			*	Destino (100%/o)		o/o	o/o	Financiamiento (100%/o)		
		o/o Gobierno Federal	o/o Organismos Descentralizados	o/o Empresas de Participación Estatel		o/o Básicas de Desarrollo	o/o Beneficio Social			o/o Administración y Defensa	o/o Recursos Presupuestales	o/o Recursos Propios
1953	3076	46.5	46.8	6.7	86.8	8.4	4.8	54	28	7	11	
1954	4183	45.4	46.8	7.8	83.2	9.4	7.4	51	26	7	16	
1955	4408	43.5	43.8	12.7	85.5	13.5	1.0	40	29	19	12	
1956	4571	44.3	42.7	13.0	80.7	18.5	0.6	53	31	3	13	
1957	5628	46.3	47.0	6.7	79.0	18.8	2.2	47	27	12	14	
1958	6190	42.7	50.6	6.7	83.5	14.1	2.4	44	15	14	27	



CUADRO No. 9  
INVERSION PUBLICA Y PRIVADA EN MEXICO  
(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	INV. TOT.	INV. PUB.	INV. PRIV.	INV. PUB. (%)	INV. PRIV. (%)	INCREMENTO ABSOLUTO	INCREMENTO ABSOLUTO (%)	PRIV. PUB. (%)
1959	20,884	6,532	14,352	31.3	68.7			
1960	25,115	8,376	16,739	33.4	66.6			
1961	25,907	10,372	15,535	40.0	60.0	PUB. 10,904	166.9	54.4
1962	26,695	10,824	15,871	40.5	59.5	PRIV. 9,134	63.6	45.6
1963	32,069	13,821	18,248	43.1	56.9	TOTAL 20,038	95.9	100.0
1964	40,922	17,436	23,486	42.6	57.4			

Fuente: Ibid.

CUADRO No. 10  
INVERSION PUBLICA EN MEXICO

Años	Inv. Total	Por dependencias organismos y Empresas (100%/o)			*	Destino (100%/o)		o/o	o/o	Financiamiento (100%/o)		
		o/o Gobierno Federal	o/o Organismos Descentralizados	o/o Empresas de Participación Estatal		o/o Básicas de Desarrollo	o/o Beneficio Social			o/o Administración y Defensa	o/o Recursos Presupuestales	o/o Recursos Propios
1959	6532	43.9	47.1	9.0	85.5	13.2	1.8	39	27	13	21	
1960	8376	33.2	59.5	7.3	75.2	22.5	2.3	34	31	10	25	
1961	10372	35.3	56.3	8.4	80.6	16.9	2.5	34	22	10	34	
1962	10824	34.3	50.9	14.8	75.5	21.0	3.5	34	28	8	30	
1963	13821	39.3	44.6	16.1	68.0	28.8	3.2	36	34	9	21	
1964	17436	38.7	48.4	12.9	65.2	31.8	3.0	30	27	25	18	

CUADRO No. 11  
INVERSION PUBLICA Y PRIVADA EN MEXICO  
(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	INV. TOT.	INV. PUB.	INV. PRIV.	INV. PUB. (%)	INV. PRIV. (%)	INCREMENTO ABSOLUTO	INCREMENTO ABSOLUTO (%)	PRIV. PUB. (%)
1965	41,937	13,049	28,888	31.1	68.9			
1966	48,614	15,475	33,139	31.8	68.2			
1967	61,897	21,057	40,840	34.0	66.0	PUB. 16,156	123.8	42.3
1968	66,805	23,314	43,491	34.9	65.1	PRIV. 22,043	76.3	57.7
1969	72,520	26,339	46,181	36.3	63.7	TOTAL 38,199	91.1	100.0
1970	80,136	29,205	50,931	36.4	63.6			

Fuente: Informe Presidencial, 1971.

CUADRO No. 12

## INVERSION PUBLICA EN MEXICO

Años	Inv. Total	Por dependencias organismos y Empresas (100 <sup>o</sup> /o)			*	Destino (100 <sup>o</sup> /o)			Financiamiento (100 <sup>o</sup> /o)		
		o/o Gobierno Federal	o/o Organismos Descentralizados	o/o Empresas de Participación Estatal		o/o Básicas de Desarrollo	o/o Beneficio Social	o/o Administración y Defensa	o/o Recursos Presupuestales	o/o Recursos Propios	o/o Financiamiento interno
1965	13049	33.5	51.5	15.0	80.5	17.5	2.0	18	43	16	23
1966	15475	33.6	55.3	11.1	77.0	22.1	.9	15	36	23	26
1967	21057	37.4	49.8	12.8	75.1	22.9	1.9	17	36	20	27
1968	23314	37.6	50.6	11.8	73.7	24.6	1.7	17	34	21	28
1969	26339	35.8	53.3	10.9	74.2	24.3	1.5	16	33	24	27
1970	29205	36.2	51.6	12.2	72.0	26.4	1.6	16	34	24	26

CUADRO No. 13  
INVERSION PUBLICA Y PRIVADA EN MEXICO  
(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	INV. TOT.	INV. PUB.	INV. PRIV.	INV. PUB. (%)	INV. PRIV. (%)	INCREMENTO ABSOLUTO	INCREMENTO ABSOLUTO (%)	PRIV. PUB. (%)
1971	74,776	22,559	52,217	30.2	69.8			
1972	90,775	34,715	56,060	38.2	61.8			
1973	127,100	49,838	77,262	39.2	60.8	PUB. 86,052	381.5	44.8
1974	173,400	64,817	108,583	37.4	62.6	PRIV. 106,072	203.1	55.2
1975	223,200	95,767	127,433	42.9	57.1	TOTAL 192,124	256.9	100.0
1976	266,900	108,611	158,289	40.7	59.3			

Fuente: Anuario Estadístico de SPP.

CUADRO NO. 14

INVERSION PUBLICA EN MEXICO

Años	Inv. Total	* % Básicas de Desarrollo	Destino (100%) % Beneficio Social	% Administración y Defensa
1971	22559	82.9	21.7	1.4
1972	34715	73.4	23.1	3.5
1973	49838	72.5	25.8	1.7
1974	64818	77.5	20.8	1.7
1975	95767	81.4	16.4	2.2
1976	108611	79.0	17.6	3.4

M-000051132

CUADRO No. 15  
INVERSION PUBLICA Y PRIVADA EN MEXICO  
(MILLONES DE PESOS)

AÑOS	INV. TOT.	INV. PUB.	INV. PRIV.	INV. PUB. (%)	INV. PRIV. (%)	INCREMENTO ABSOLUTO	INCREMENTO ABSOLUTO (%)	PRIV. PUB. (%)
1977	363,329	144,725	218,604	39.8	60.2			
1978	498,357	222,108	276,249	44.6	55.4			
1979	718,455	314,520	403,935	43.8	56.2	PUB. 544,026	375.9	47.5
1980	1'032,920	464,353	568,567	45.0	55.0	PRIV. 602,011	275.4	52.5
1981	1'509,366	688,751	820,615	45.6	54.4	TOTAL 1'146,037	315.4	100.0
1982	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.			

Fuente: PGD y Sistema de Cuentas Nacionales, SPP.

CUADRO NO. 16

INVERSION PUBLICA EN MEXICO

Años	Inv. Total	* % Básicas de Desarrollo	Destino (100%) % Beneficio Social	% Administración y Defensa
1977	154000	82.1	15.1	2.8
1978	221700	80.7	17.6	1.7
1979	323112*	78.6	19.7*	1.7*
1980				

1 Hasta 1964 inversión autorizada de 1965 en adelante realizada.

\* Autorizada.



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

1. Flores de La Peña, Horacio. Teórica y práctica del desarrollo Ed. F.C.E. México 1976.
2. Sunkel. P y Paz P. El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo, Ed. Siglo XXI, México 1977.
3. Hansen, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano, Ed. Siglo XXI, México 1980.
4. Tello, Carlos. La Política Económica en México 1970-1974. Ed. Siglo XXI, México 1979.
5. Secretaría de Industria y Comercio. IX Censo General de Población, 1970.
6. Secretaría de Industria y Comercio. V. Censos Agrícola-Ganadero y Ejidal 1970, México, 1975.
7. Fernández Hurtado, Ernesto. La Iniciativa Privada y el Estado como promotores del Desarrollo, F.C.E. Sobretiro de México 50 años de Revolución, México, 1960.
8. Alejo López, Fco. Javier. La Política Fiscal en el Desarrollo Económico de México (mimiografiado).
9. Vernon, Raymond. El Dilema del Desarrollo Económico de México. E. Diana, México, 1977.
10. Cordera, Rolando. "Estado y Desarrollo en el Capitalismo Tardío y Subordinado", Investigación Económica, Núm. 123, México

1971, UNAM, p. 480.

11. Meyer, Lorenzo. Historia de la Revolución Mexicana Período - - 1928-1934. El Conflicto Social y los Gobiernos del Maximato.- p. 47. Ed. Colegio de México, 1978.
12. Carrillo Arronte, Ricardo. El Desarrollo Regional y el Replanteamiento del Modelo Mexicano de Desarrollo, (mimeografiado).
13. Dirección de Inversiones Públicas. Secretaría de la Presidencia. Inversión Pública Federal 1925-1963. México, 1964.
14. Dirección de Inversiones Públicas. Secretaría de la Presidencia. Inversión Pública Federal 1965-1970. México, 1970.
15. Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la U.N.A.M. Bases para la Planeación Económica y Social de México. Varios Autores. Ed. Siglo XXI, México, 1978.
16. Romero Kolbeck, Gustavo "La Inversión del Sector Público en México", 50 años de Revolución. Vol. 1: La Economía. F.C.E., México, 1960.
17. International Bank for Reconstruction and Development. Mexico Public Investment Program, 1957-1958, Washington D.C. En la Revista de Comercio Exterior, Número Antológico de Universario Diciembre de 1980 Vol. 30 Núm. 12.
18. E.U.K. Fitzgerald. La Política de Estabilización en México: - el déficit fiscal y el equilibrio macroeconómico de 1960 a -- 1977. En la Revista de Investigación Económica. Abril-Junio - de 1978, Núm. 144, Vol. XXXVII.

19. González, Eduardo. La Política Económica 1970-1976; Itinerario de un proyecto inviable. En la Revista de Investigación Económica, UNAM. 1978.
20. Ayala, José. Auge y Declinación del Intervencionismo Estatal. 1970-1976. En la Revista de Investigación Económica, UNAM. -- 1978.
21. Mata L. Héctor. Economía Política y Movimientos Populares en el Régimen de L.E.A. En la Revista de Investigación Económica UNAM, 1978.
22. Banco de México. Informe Anual. 1974.
23. Banco de México. Informe Anual. 1975.
24. Carmona, Fernando. De Echeverría a López Portillo. ¿Adonde la transición? En la Revista Estrategia, México, Año III, Vol. 3 No. 13, Enero-Febrero de 1977.
25. E.U.K. Fitzgerald. ¿Una Nueva Dirección en la Política Económica? En Revista Bank of London and South America. Vol. 12, - Oct. 1978.
26. SPP. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. México 1980 (3a. -- Edición).
27. Revista Contextos (La noticia de la prensa mundial, S.P.P. -- Preocupaciones y esperanzas de los Mexicanos (PRAUDA). Año 2, Nums. 38-39, 24 de Sept.-7 de Oct. 1981.