



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**SIGNIFICADO, IMPORTANCIA Y DESARROLLO DE LA
INFRAESTRUCTURA EN LA ECONOMIA DE MERCADO
EL CASO DE MEXICO: 1940-1975**

TESIS PROFESIONAL

JOSE DE JESUS FRANCISCO LECHUGA MONTENEGRO

México, D. F.

7 de Mayo 1977

T
HC135

L4

C.1



1080076654

FACULTAD DE ECONOMIA
DEPTO. DE PASANT
• CLASIFICACION
Fecha de Exámen

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

**SIGNIFICADO, IMPORTANCIA Y DESARROLLO DE LA
INFRAESTRUCTURA EN LA ECONOMIA DE MERCADO
EL CASO DE MEXICO: 1940-1975**



30-77-20

ZAR II

TESIS PROFESIONAL

que para obtener el título de:
LICENCIADO EN ECONOMIA
somete a la consideración de su sínodo
JOSE DE JESUS FRANCISCO LECHUGA MONTENEGRO



Ciudad Universitaria

México

1977

T
HC135
L4

A MIS PADRES

**SIGNIFICADO, IMPORTANCIA Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA
EN UNA ECONOMIA DE MERCADO, EL CASO DE MEXICO 1940 - 1975.**

INDICE

INTRODUCCION:

I. LA INFRAESTRUCTURA. Concepto, características y función.	1
1.1 Infraestructura Social	5
1.2 Infraestructura Económica	7
1.3 Inversiones en Infraestructura	9
II. LA CREACION DE INFRAESTRUCTURA	
2.1 El papel de la Infraestructura en el proceso de crecimiento	13
2.1.1 Crecimiento inducido por "exceso de capacidad" de los servicios infraestructurales	13
2.1.2 Crecimiento "balanceado" de las inversiones infraestructurales y las actividades directamente productivas.	17
2.2 Los efectos Inflacionarios de las Inversiones - en Infraestructura .	20
2.3 El papel del Sector Público en la creación de - la Infraestructura.	23
III. LA CREACION DE LA INFRAESTRUCTURA EN LA ECONOMIA MEXICANA.	29
3.1 Tendencias de la Inversión pública en el período 1940-75	30
3.1.2 El período 1940-55	
i) La creación del sistema de comunicaciones.	39
ii) La creación del sistema de irrigación	45
3.1.3 El período 1955-75. El Estado y el proceso de industrialización.	50
i) La industria petrolera	
ii) La industria eléctrica	
3.1.4 La Infraestructura Social	61
3.2 Inversión Pública, crecimiento y deuda	67
3.3 Algunos aspectos teóricos acerca de la intervención del Estado en la economía	73

IV. LA PLANIFICACION Y LA CREACION DE INFRAESTRUCTURA.

4.1	Consideraciones generales	76
4.2	Intentos de planificación económica en México	85
4.3	¿Planificación indicativa en México?	103

CONCLUSIONES GENERALES	120
-------------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El objeto de este trabajo es analizar los fundamentos de la política de creación de infraestructura en una economía capitalista, refiriéndonos en particular al caso de México. El supuesto básico es que la creación de infraestructura es la actividad estatal más representativa, por lo cual es primordial determinar los campos de aplicación de la inversión pública con el fin de mostrar el papel de ésta en el proceso de acumulación.

El problema de la acumulación es uno de los temas discutidos con mayor amplitud hoy día dentro de la teoría del desarrollo. Frente a este problema hay algunos teóricos que aún persisten en defender las bondades del sistema de mercado; por otra parte, encontramos la demoleadora crítica marxista que ha demostrado en la práctica que los procesos económicos pueden ser controlados y conscientemente dirigidos para satisfacer racionalmente las necesidades sociales a través de la planificación y socialización de los medios de producción. Existiría una tercera "posición" que pretende combinar la planificación con el sistema de mercado produciendo un híbrido que, aún cuando en algunos casos ha permitido movilizar el potencial económico, no puede darle racionalidad a la irracionalidad capitalista. Este es el caso de la llamada "economía mixta" en las que el mayor intervencionista estatal, precisamente en la creación de infraestructura, sirve para fortalecer la acumulación capitalista.

De ésta forma la creación de infraestructura se presenta como el objetivo central de la inversión pública, y el explicar este hecho se convierte en el tema del presente estudio.

Para facilitar la exposición se ha adoptado una estructura más bien formal dividiendo el trabajo en dos partes. La primera es teórica y trata las características generales de la infraestructura y la función de la misma; la segunda estudia la política de inversiones públicas en la infraestructura.

En el Capítulo I se define el concepto de infraestructura estableciendo las características esenciales de la misma así como el tipo de investigaciones que se requieren para su creación. Partiendo de esta definición general se hace una diferenciación conceptual entre la infraestructura social y la económica a fin de señalar el papel que desempeñan cada una en la sociedad capitalista.

En el Capítulo II se estudia el papel de la infraestructura en la economía a través de los enfoques conocidos como "crecimiento balanceado" y con "exceso de capacidad" de servicios infraestructurales, señalando las limitaciones teóricas y prácticas de tales proposiciones. A continuación se analizan los efectos de la inversión en infraestructura y el papel del Estado en la asignación de recursos en renglones que generan economías externas para el sector privado, identificando las formas específicas de dicha asignación para apuntalar las relaciones capitalistas de producción.

En el Capítulo III se presenta una síntesis de los aspectos relevantes en la evolución a largo plazo de la infraestructura en la economía de México; para ello se estudian las tendencias de la inversión pública durante el período 1940-75 identificando los renglones que fueron más vigorosamente promovidos. Puede considerarse, en términos generales, que el desarrollo de la infraestructura comprende dos fases: la primera (1940-1955) pone énfasis en el fomento agropecuario, en tanto que en la segunda (1955-1975) el fomento industrial y las inversiones sociales adquieren prioridad. Es sobre la base de esta periodización que se estructura el análisis de la inversión pública y su papel determinante en la economía en general, y en el proceso de industrialización en particular. La contrapartida de la inversión pública es el financiamiento de la misma, por lo cual se analiza brevemente la deuda pública para mostrar el monto de transferencias o financiamiento indirecto que recibe el sector privado a través de la extensa red de organismos y empresas paraestatales. Por último se hacen algunas consideraciones respecto al carácter de la intervención del Estado en la economía.

El Capítulo IV está dedicado al análisis de los principales intentos por regular la inversión pública en México a través de los "planes" económicos que para tal efecto se han diseñado, clarificando en primer lugar el concepto mismo de planificación y mostrando las limitaciones de la planificación indicativa y su inoperancia en las condiciones -- actuales. Todo ello para mostrar la incapacidad de crear la ingraestructura que responda a las necesidades de la economía de acuerdo a programas a largo plazo, que sean congruentes con una estrategia global que - permita superar nuestra situación de subdesarrollo y dependencia económica.

Es imperativo dejar sentado que las ideas aquí desarrolladas son una primera aproximación al estudio del papel de la inversión pública en la creación de infraestructura, tema que no ha recibido hasta ahora un tratamiento particular y metódico. También quiero señalar que en el plàn-teamiento y desarrollo general del presente ensayo recibí una valiosa - y desinteresada ayuda del Profesor Salvador Rodríguez, que tuvo a bien dirigírmelo, pero no es ocioso recordar que solamente el autor es res-ponsable de lo aquí expuesto.

1.- INFRAESTRUCTURA: CONCEPTO, CARACTERISTICAS Y FUNCION.

Como se dijo en la introducción, el objetivo del primer capítulo es caracterizar el concepto de infraestructura y mostrar la relación funcional que existe entre ésta y la inversión por considerarla de fundamental importancia, ya que la inversión es, en las economías modernas, el elemento dinámico para incrementar su capacidad productiva.

Expongamos el marco de referencia que avale nuestra última proposición. Supongamos una economía con dos sectores a los que denominaremos S_1 - productor de bienes de consumo-, y S_2 - productor de bienes de producción tanto de consumo (S_{21}) como de capital (S_{22}). Es claro que la existencia de S_2 dependerá de que en el sector S_1 sus productores no consuman todo lo producido; definamos como excedente (E) esta producción no consumida en la siguiente forma:

$$E = P_c - C$$

donde: P_c = producción corriente

C = consumo corriente

Es evidente que el límite máximo de S_2 depende de E , además de que E puede ser utilizado ya sea para la acumulación o para el consumo improductivo, por ello la magnitud de S_2 dependerá también -- del monto de éste último, de manera que:

$$S_2 = E - C_1; \quad \text{donde } C_1 = \text{consumo del sector } S_1$$

Una vez determinado de ésta manera el monto de S_2 , su utilización puede orientarse en dos sentidos: a incrementar S_{21} , y/o a incrementar S_{22} , dependiendo de ésta división el que una economía ob- tenga más bienes en el presente o en el futuro.

Si aceptamos éstas ideas podemos convenir en que para acelerar el crecimiento económico * es necesario asignar el excedente a inversiones en aquellos renglones que tengan un mayor impacto en el producto presente o futuro. Pero para lograr ésto, primero hemos de garantizar las condiciones para que la mayor parte del excedente se invierta, y luego, para que se invierta productivamente.

Una de las características más tradicionalmente enunciadas de las economías subdesarrolladas ** capitalistas es la de su bajo ni

* Utilizamos el concepto de "crecimiento económico" en el sentido que le da P. Baran, es decir, "como el incremento de la producción per capita de bienes materiales en el transcurso del tiempo (La economía-Política del Crecimiento F.C.E. 1975 p.70). Aquí se pone énfasis en los aspectos meramente cuantitativos que expresan una expansión de las fuerzas productivas. Si bien esto es válido como hipótesis inicial de trabajo es preciso diferenciar los conceptos de crecimiento y desarrollo, pues este último tiene una connotación más amplia ya que, además de comprender los aspectos cuantitativos señalados, implica un análisis de las relaciones de producción subyacentes en todo proceso productivo para explicar la distribución de los beneficios de ese crecimiento.

** Nos referimos aquí al subdesarrollo no para caracterizar una etapa infantil por la cual hayan pasado los países capitalistas altamente industrializados como E.U.A., Francia, Inglaterra, Japón etc. lo que también puede crear una imagen ficticia de "atraso" con respecto a estos mismos países y pensar que es cuestión de tiempo y empeño el alcanzar un nivel económico elevado. Tampoco nos interesa manejar la idea de que basta elevar el nivel de inversiones para superar el subdesarrollo. En realidad los países "subdesarrollados" aún cuando experimenten una continua expansión de las fuerzas productivas y haya acumulación de capital, tienen este proceso limitado y deformado por las necesidades de acumulación y reproducción del capital a escala mundial. Es decir, históricamente, desde su inserción en la órbita del capitalismo, su crecimiento ha sido dependiente y en función del capital extranjero. Desarrollo y subdesarrollo son una unidad dialéctica y no dos fases de un mismo proceso; sin embargo a falta de un término más adecuado utilizaremos el de "países subdesarrollados" una vez hechas estas advertencias sobre su significado.

vel de inversión. Dentro de nuestro marco de referencia señalemos que el bajo nivel de inversiones obedece a dos fenómenos: i) al reducido monto de E, y ii) al consumo suntuuario excesivo; aunado a - ésto la parte de E utilizado con fines productivos se ha orientado en una mayor proporción a la producción de bienes para el consumo- (S_{21}) que a la de bienes de capital (S_{22}).

Esta orientación podría modificarse creando las condiciones para hacer más rentables las inversiones tanto en S_{21} como en S_{22} ; - es en este sentido que la existencia de servicios de infraestructura suficientes, consideramos, alteraría esta distribución y permitiría incrementar la utilización productiva de E y el excedente -- mismo, entendiendo por servicios de infraestructura todas aquellas condiciones materiales que no formando parte directa de los costos facilitan o, incluso, posibilitan la producción.

Definamos a continuación el concepto de infraestructura en función de las inversiones que se requieren para su creación, y en base a él clasificaremos las formas que puede asumir la inversión.

INFRAESTRUCTURA

Concepto. La infraestructura comprende un conjunto de inversiones que genera un flujo continuo de servicios y de insumos de diversa índole que facilitan la realización de actividades relacionadas directamente con la producción. En este sentido las inversiones en infraestructura son aquellas denominadas como indirectamente productivas: de tipo social o inversiones en capital humano y - en insumos básicos. Por lo tanto el concepto de infraestructura --

así definido incluye gastos de inversión en programas educacionales, en activos fijo tales como plantas hidroeléctricas o red de carreteras, la generación de insumos como energía eléctrica, gasolina o fertilizantes, etc.

Podemos ahora precisar nuestros criterios para clasificar un tipo de inversión dentro de la infraestructura y distinguir éste de la inversión en estructura*. En primer lugar la inversión en infraestructura crea servicios y producciones intermedios (insumos) que facilitan el ejercicio de las actividades económicas o, en cierto sentido, son básicas para su operación; en segundo lugar este tipo de inversión crea servicios finales que no pueden ser importados o que cumplen igual función. (1)

Interesa destacar aquí que este tipo de inversiones cumplen una diversidad de funciones en la economía y que no están diseñadas como actividades específicas con límites perfectamente definidos, sino que más bien su condición de diversidad o de múltiple servicio la hace asequible a numerosos grupos de usuarios. A la vez puede notarse que la mayoría de los servicios que se generan no son objeto de un intercambio comercial tradicional, pues difícilmente podría presentarse una situación en la cual por ejemplo la red de carreteras y, en consecuencia, las facilidades de transporte que proporciona, estuviesen sujetas a condiciones de importación o exportación;

*Inversiones comprometidas en la creación de bienes y servicios finales.

1) Ver A.O. Hirschman. La estrategia del desarrollo económico F.C.E. México. 1973. p. 90 y siguientes se hace un tratamiento específico de este tema.

en el mismo caso estarían los servicios proporcionados por los programas educativos ya que no se puede pensar en una importación masiva de fuerza de trabajo calificada, aún cuando sea posible pagar consejeros y expertos extranjeros.

Habría que subrayar también que si se ha afirmado que la infraestructura comprende todos los servicios e insumos sin los cuales la producción normal no puede operar, no podemos sostener que las inversiones en infraestructura garantizan, por sí mismas, el crecimiento económico, a menos que se realicen paralelamente inversiones complementarias en otros sectores.

Por último, a partir de la definición adoptada de infraestructura podemos establecer una diferenciación básica al interior de su propia caracterización, en función de los aspectos sociales o económicos que cubra, esto es, podemos distinguir las infraestructuras social de la infraestructura económica. Describamos el sentido de esta división.

1.1 INFRAESTRUCTURA SOCIAL.

La infraestructura social es aquella que, bajo ciertas condiciones, coadyuva a un mejoramiento sustancial en la distribución del ingreso y los niveles de vida de la población, dado que las inversiones en este campo están orientadas a satisfacer necesidades sociales. Lo básico de la infraestructura social puede ser reducido a los siguientes rubros: servicios y programas educativos, habitacionales, médicos, sanitarios y de investigación científica.

Aún cuando los rendimientos de este tipo de programas son a mediano y largo plazo y difícilmente pueden ser cuantificados con -- precisión, su importancia reside en que, formando parte de las condiciones generales de la producción, incrementan las posibilidades de utilización de la riqueza social. Para ilustrar sobre la magnitud de los beneficios que pueden tener este tipo de programas, citaremos el siguiente ejemplo* para la Unión Soviética en 1964.

CUADRO I

Nivel de Educación e Incremento en la Productividad del Trabajo

Nivel Educativo	Porcentaje de incremento en la productividad de la fuerza de trabajo.
Educación Primaria proporciona un aumento en la productividad de la fuerza de trabajo alrededor de	40%
Educación secundaria proporciona un aumento en la productividad de la fuerza de trabajo alrededor de	100
Educación superior incluyendo el período de entrenamiento.	300

FUENTE:

G.G. Strumilin. Problemi Ekonomiki Truda. Vol. III. USSR. Academy of Sciences. Moscow. 1964. p. 101 F.L.

* Hay que dejar sentado que se quiere ilustrar básicamente los rendimientos en términos de productividad y que esto último tiene una connotación diferente según se trate de un sistema capitalista o socialista, significando en el primero tasas de plusvalía -- relativa más altas y en el segundo un beneficio social mayor.

1.2 INFRAESTRUCTURA ECONOMICA

La infraestructura económica proporciona bienes y servicios intermedios que generan economías externas y facilitan el proceso productivo

En forma sintética se puede señalar que los renglones que constituyen la infraestructura económica son: inversiones fijas como lo son las inversiones en drenaje e irrigación, para estimular la agricultura; y los servicios y productos del sector público como transporte y comunicación, agua y energía para promover el desarrollo industrial.

Las inversiones en infraestructura económica de este tipo se caracterizan más por:

- 1º Su complementariedad con el capital directamente productivo y de rápidos rendimientos,
- 2º Su indivisibilidad técnica y
- 3º Por representar un Capital altamente intensivo (alta tasa capital-producto.) (1)

Ahora bien, estas características pueden desglosarse de la siguiente manera:

Complementariedad. Como se señaló anteriormente los servicios e insumos generados por la infraestructura son de una gran variedad - y pueden combinarse con muchos otros tipos de inversiones privadas, - esto puede ser ilustrado con el ejemplo de una presa en la cual se ha instalado una planta hidroeléctrica que proporciona tanto el agua para el sistema de irrigación así como la energía tanto para la industria como para el comercio, y que puede además ser utilizada también para alumbrado público.

1) P.N. Rosenstein-Rodan. Notes on the Theory of the "Big-Push" In HS. Ellies, Ed. Development of Latin America. Macmillan and Co. London. 1961.

Indivisibilidad. Las inversiones en infraestructura económica - demandan, por regla general, un gasto inicial considerable pues el tamaño mínimo de las instalaciones es muy grande. Además, una vez - en funcionamiento las inversiones adicionales para mantenimiento -- y explotación también son cuantiosas.

Podrá decirse que la indivisibilidad técnica es un tanto exagerada si observamos, por ejemplo, que sistemas completos de comunicación usualmente se construyen en etapas sucesivas pero, por otra - parte, lo mismo no es aplicable a la construcción de una planta hidroeléctrica o de presas debido al daño que pueden sufrir las instalaciones y que tendría como consecuencia gastos mayores.*

Igualmente, creemos necesario señalar que la infraestructura en su sentido más amplio comprende aquéllas actividades desarrolladas - por el Estado que, de una manera u otra, cumplen con el propósito - de facilitar la operación de las actividades directamente lucrativas en manos de particulares en las economías capitalistas.

Esto nos conduce directamente a analizar el origen de las inversiones en infraestructura, que pueden ser en su totalidad de carácter público, aunque en ciertos renglones o sectores de la economía - este tipo de inversión puede ser atractiva para los particulares.

* Podríamos coincidir con los especialistas de las Naciones Unidas - que señalan que "los proyectos de infraestructura física tales como caminos, ferrocarriles y plantas hidroeléctricas son generalmente proyectos mayores caracterizados por su voluminosidad". United Nations. A Decade of Development Planning. Economic Commission for Asia and the Far East. 1961. p. 10.

1.3 INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA

En una economía capitalista podemos identificar las inversiones que realizan los particulares en cualquier actividad como inversión privada y, por otro lado, las inversiones del estado como inversiones públicas. Estas últimas normalmente complementan a las inversiones privadas, tanto industriales como agrícolas y de servicios en general. Recordando lo dicho sobre indivisibilidad y complementariedad, apuntaremos que un resultado inmediato de la creación de la infraestructura es la posibilidad de generar economías externas* que pueden inducir o estimular inversiones; sin embargo no podemos considerar mecánicamente que la sólo existencia de la infraestructura atrae o incrementa automáticamente las inversiones directamente productivas. **

Por su parte, podría afirmarse que, el sector privado es relucante a realizar inversiones de infraestructura debido básicamente al largo período de gestación y, en menor medida, al monto de la inversión requerida. Son las bajas tasas de rentabilidad las que prioritariamente alejan a la inversión privada de este tipo de actividad ya que, dado el avanzado proceso de concentración y centralización del capital este tipo de inversiones sería posible realizarlas a condición de que fuesen rentables, independientemente del fin social de las mismas.

*Para un análisis más amplio se puede consultar el Manual de Proyectos de Desarrollo Económico. Naciones Unidas. 1958.

** Ver el Cap. II para una discusión más detallada sobre este Tema.

Todo lo anterior nos conduce poco a poco a considerar que, para favorecer las condiciones de acumulación, "el punto más importante es que la inversión pública en la infraestructura crea oportuna - des de inversión en las actividades directamente productivas. Estas dos categorías de formación de capital son complementarias y la relación entre ellas es vertical en el sentido de la teoría tradicional del capital". (1)

Históricamente parece comprobarse el aserto anterior al recordar que en los países capitalistas hoy altamente industrializados, la infraestructura jugó un papel importante en su desarrollo; y -- que fué más bien el Estado el que invirtió en ferrocarriles y en - servicios públicos o subsidió a las empresas privadas, tratando - - de superar los cuellos de botella producto del libre juego de las - fuerzas de mercado. Por ejemplo la construcción de ferrocarriles en E.U. en el S. XIX fué una necesidad primordial debido a que el sur - y el lejano oeste requerían ligarse con los centros industriales -- en el norte; lo mismo vale para la construcción de carreteras en -- Inglaterra para tener eficientes medios de comunicación durante to - do el año, puesto que el transporte fluvial tradicional encaraba -- serias dificultades durante el otoño y el invierno.

1) R.Nurkse. Comments on P.N. Rosenstein's Paper The Theory of the - "Big-Push" H.S.Ellis. Economic Development for L. America McMillan - and Co.London 1961.

Es preciso recordar que la economía burguesa reduce el concepto de capital fundamentalmente a los activos físicos y monetarios, medios de producción existentes en cualquier momento; en tanto que la economía política marxista habla del capital como una relación social, como una categoría histórica que caracteriza precisamente a un modo particular de producción, concepción esta última que suscribimos -- en su totalidad.

En los hoy países capitalistas subdesarrollados la infraestructura económica fué creada originalmente para satisfacer las necesidades del capital extranjero; y estaba destinada a permitir la explotación de los recursos naturales para proveer a los centros industriales de materias primas y, en consecuencia, a éste fenómeno le siguió un crecimiento distorsionado en los sistemas de comunicación y transporte que no respondía a las necesidades internas de la economía nacional.

En la actualidad la creación de la infraestructura básica es la piedra de toque de la política económica en la mayoría de los países subdesarrollados, y si la estrategia seguida no es la más adecuada para asegurar el desarrollo, sí refleja al campo al cual se han restringido las inversiones públicas. Cabe aquí destacar que si en la práctica esto se puede constatar fácilmente, la teoría se ha encargado por igual de pregonar y justificar para el sistema tales políticas; por ejemplo, en un modelo de plan "integral" de desarrollo de las Naciones Unidas, se estipula que éste debería contener las siguientes proposiciones generales:

1. Metas objetivas y agregadas, en términos del ingreso nacional y del empleo;
2. Un programa de inversión pública con una distribución de los gastos de desarrollo entre los sectores más importantes; principalmente para la construcción de la infraestructura económica y social . (1)

1) A decade of Development Planning. United Nations. p. 7. El subrayado es mío.

Podríamos entonces concluir este capítulo señalando que en el capitalismo es a través de la inversión pública que se crea la infraestructura para facilitar el uso productivo del excedente, así como para intentar dar respuesta a las necesidades sociales de educación, salud pública, vivienda, etc. que garantizan la ampliación de la capacidad productiva. Junto a esta función, en el subdesarrollo la inversión pública tiene también como tarea reorientar la infraestructura creada en períodos anteriores, siendo dicha reorientación un acto consciente por parte del Estado.

II. LA CREACION DE INFRAESTRUCTURA

2.1 EL PAPEL DE LA INFRAESTRUCTURA EN EL PROCESO DE CRECIMIENTO ECONOMICO.

Históricamente se ha comprobado que en los países capitalistas - avanzados su desarrollo tuvo lugar inicialmente bajo condiciones de un "exceso de capacidad" de servicios infraestructurales. Por ejemplo el profesor Tinbergen señala que "como regla general, derivada de la experiencia pasada, las inversiones en facilidades para el - transporte son una proporción constante de la inversión total en la economía, que asciende alrededor de 20-25%. Esto es válido para paí ses con estructuras diferentes y para períodos con diferentes 'móvi les primarios' de desarrollo: esto es válido para la era de constru cción de ferrocarril así como para la era del desarrollo industrial".

(1)

Sería útil preguntarse si en las condiciones actuales esta pro- posición podría ser aceptada para los países subdesarrollados. Un - breve análisis de sus programas de inversión nos permite verificar, en efecto, que éstas se asignan básicamente a la construcción de la infraestructura. En estas condiciones es importante analizar los - fundamentos de la estrategia de exceso de capacidad.

2.1.1 CRECIMIENTO INDUCIDO POR "EXCESO DE CAPACIDAD" DE LOS SERVI- CIOS INFRAESTRUCTURALES.

La estrategia de desarrollo de las inversiones "vía exceso de ca pacidad" se base principalmente en el hecho de que las actividades-

1) J.Tinbergen. The Dessign of Development. International Bank for- Reconstruction and Development. 1958.p.31

directamente productivas (ADP) han sido obstaculizadas por la ausencia o escasez de una adecuada infraestructura; por lo tanto -- un abastecimiento de ella en exceso de su demanda, sería la estrategia más idónea para que tenga lugar el crecimiento económico y, en estas condiciones, la infraestructura sea considerada como un "anzuelo" para atraer inversiones adicionales.

El exceso de capacidad es justificado, según este enfoque, debido a las características de los proyectos de infraestructura; de hecho la indivisibilidad y el carácter complementario de dichos proyectos centran su atención sobre el hecho de que "las facilidades básicas de la infraestructura son conditio sine equa non para el desarrollo de una industria moderna", además de que "la construcción de algunas facilidades infraestructurales se requiere por adelantado, o por lo menos en coincidencia con, el establecimiento de las actividades directamente productivas (ADP)" 1)

Así pues, el crecimiento vía "exceso de capacidad" puede ser considerado dentro de la teoría del "gran impulso", que acepta la existencia de ciertas indivisibilidades en la función de producción, especialmente en el ámbito de la infraestructura, y establece que para superar el atraso económico es necesario relizar un salto abrupto más bien que proceder en forma gradual y lenta. (2)

1) J. Pajestka, Investment in Infrastructure versus. Directly Productive Facilities. Essays on Planning and Economic Development PWN. Warsaw. 1961-p.75

2) Un desarrollo detallado de esta teoría se encuentra en "Notes on the Theory of the Bis-Push" P.N. Rosenstein-Rodan. H.S. Ellis - Economic Development for Latin America.

Las objeciones que pueden hacerse a este enfoque se centran en dos aspectos i) los prejuicios institucionales; y ii) las imperfecciones del mercado.

i) Prejuicios institucionales. Por lo general al decidir sobre la realización de un proyecto de infraestructura se tiende a sobreestimar las decisiones de inversión del sector privado, lo que distorsiona la evaluación y, en consecuencia, el significado real de los proyectos. La selección de un proyecto de infraestructura obedece normalmente a las necesidades de una región, de un sector económico o bien de la población, en estos casos el criterio tradicional de costo/beneficio* falla por no reflejar los efectos colaterales de complementariedad y rentabilidad del mismo, teniendo que recurrir a otro tipo de criterios para su selección. Por otra parte "el cómputo de las ratios producto/capital a menudo presenta dificultades estadísticas casi insuperables además de considerarse engañoso en vista del efecto incendiario que se espera que la inversión en CSF (capital social fijo) tenga sobre ADP" (1)

* "El análisis de costos y beneficios es una forma práctica de juzgar la conveniencia de los proyectos, cuando es importante la visión a largo plazo (en el sentido de considerar las repercusiones futuras lejanas lo mismo que las cercanas) y sobre un horizonte amplio (en el sentido de apreciar los efectos laterales de muy diversas clases sobre numerosas personas, industrias, regiones, etc); en otras palabras, supone la enumeración y evaluación de todos los costos y beneficios pertinentes". A.R.Prest.y R.Turvey. Análisis de costos y beneficios: una visión de la teoría. En Panoramas de contemporáneos de la teoría económica III. Asignación de Recursos. Alianza Editorial. 1970.p.230.

1) A.Hirschman op.cit.p.91 En rigor este autor habla de capital social fijo (CSF) para designar lo que nosotros definimos como infraestructura económica y que aquí sustituiremos por el de servicios infraestructurales, o simplemente el de infraestructura en su sentido más amplio, como un flujo continuo de bienes y servicios más que como un monto fijo de ellos. Respecto al término "capital social fijo" en sí cabría hacer la misma observación que se hizo anteriormente en el sentido de que el capital es una relación social y no solo un "stock" de activos fijos. ver. p. 10.

ii) Imperfecciones del mercado. Sin embargo A. Hirschman sostiene que la estrategia vía "exceso de capacidad" no es la mejor política de crecimiento en una fase avanzada de industrialización; no objeta la importancia de la infraestructura en sí pero se interesa más bien en descubrir "hasta que punto las inversiones en CSF preceden o siguen a las inversiones en ADP". (2)

El problema puede abordarse así: en una economía de mercado los precios reflejan la situación económica en un momento dado, pero - no proporciona información precisa sobre la situación económica futura; por lo tanto, puede darse una asignación inadecuada de inversiones si esta tiene lugar en condiciones de un mercado imperfecto. Esto es especialmente importante en relación con las inversiones a mediano y a largo plazo, cuyo efecto se sentirá después de un período mayor de un año.

En este caso los errores en la asignación de inversiones en infraestructura se traducen en capacidad ociosa, pues los incentivos - que se esperaba que tuvieran en las inversiones en ADP no operan por que el mecanismo del mercado es incapaz de proporcionar información adecuada a los inversionistas privados; en estas condiciones exceso de capacidad significa desperdicio de capacidad. En realidad la posibilidad de capacidad ociosa es un argumento definitivo para cuestionar la validez de esta estrategia tomando en consideración que - un país subdesarrollado menos aún puede permitirse el lujo de desperdicio de recursos.

2) Ibid p. 92

El desarrollo de las inversiones en infraestructura vía "escasez de capacidad" y el de crecimiento balanceado con las inversiones en ADP son una respuesta al desperdicio de recursos que la capacidad ociosa implica.

2.1.2 CRECIMIENTO BALANCEADO DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA Y LAS ACTIVIDADES DIRECTAMENTE PRODUCTIVAS.

El problema del crecimiento balanceado entre las inversiones en infraestructura y ADP puede abordarse mencionando la opinión del -- Profesor Lange en lo que se refiere a los ajustes temporales del crecimiento de los sectores económicos, a fin de evitar los llamados - cuellos de botella, Lo que él llama crecimiento balanceado inter-temporalmente, consiste en que "el desarrollo de ciertos campos de la actividad económica deben estar sincronizados con o aún preceder el desarrollo de otros campos de la actividad económica, por ejemplo, - las inversiones en proyecto de energéticos o proyectos para la construcción de materiales tendrían que preceder otras inversiones de tipo industrial".(1)

El crecimiento balanceado de las inversiones en infraestructura y ASP requiere en una economía capitalista la existencia de un flujo continuo de consultas e información entre los sectores público y privado, y en primer lugar debe basarse en una evaluación exacta del crecimiento de las ADP. Este enfoque garantiza la maximización de - ahorro en las inversiones de infraestructura, pero al mismo tiempo -

↓) O.Lange. The Tasks of Economic Planning in Ceylon. Papers in Economics and Sociology p. 470.

da al sector público una actitud pasiva puesto que no propone un cambio estructural como resultado de una acción estatal agresiva, sino que más bien relega al estado a un papel perenne de complementariedad dentro de una "política de coexistencia pacífica".

El crecimiento balanceado de las inversiones de infraestructura y ADP sería la estrategia más deseable tomando en cuenta la escasez de recursos, pero su realización resulta harto difícil debido entre otras cosas, a la falta de datos estadísticos para programar las inversiones, amén de fallas notables en su compilación. La condición primera para aplicar esta estrategia exitosamente es la existencia de un cuerpo central de planificación, que tenga una conexión estrecha con la programación de las inversiones públicas y con la estimación de la demanda futura de los servicios públicos.

Por ello mismo, una economía socialista con planificación central permite una solución eficiente a los desequilibrios estructurales o cuellos de botella puesto que "los servicios de infraestructura no se consideran en el contexto del sector público versus sector privado... (y) se sigue una estrategia de maximización de ahorros en las inversiones de infraestructura... El desarrollo balanceado entre -- las inversiones de infraestructura y ADP significa que: 1.- El crecimiento proyectado del producto puede ser alcanzado y no encontrará cuellos de botella en los servicios infraestructurales; 2.- No debe haber exceso de capacidad en la infraestructura por encima del nivel requerido por la indivisibilidad. " (1)

1) J. Palestka op.cit. p. 60

Bajo el capitalismo la estrategia del crecimiento balanceado - como ya se señaló, no sólo es bastante difícil sino imposible dada la dificultad para pronosticar con precisión el comportamiento de las principales variables económicas, fundamentalmente la inversión privada o el comercio exterior.

La estrategia del crecimiento de las inversiones vía "escasez de capacidad" está ligada estrechamente a la anterior en tanto implica una disposición y eficiencia completas por parte del sector público para satisfacer la demanda de servicios infraestructurales cuando - ésto es realmente necesario, ello garantiza eliminar la posibilidad de la capacidad ociosa y, consecuentemente, el ahorro de recursos.- Aquí el sector público debe tener la mayor disponibilidad para resolver cualquier cuello de botella que pudiera surgir.

Para concluir este apartado haremos las siguientes observaciones generales:

- En primer lugar es indispensable una individualización adecuada de la política de desarrollo infraestructural. En principio - la infraestructura económica tiene prioridad debido a la escasez de transporte y de comunicación, energéticos, etc.; subsecuentemente la educación media y superior juega un papel importante para la - formación de cuadros técnicos de alta especialización y mano de obra calificada.

- En segundo lugar los países subdesarrollados se ven obligados a "optar" por el crecimiento vía "exceso de capacidad" en función de los factores tecnológicos que caracterizan a la mayoría de los - proyectos de infraestructura. El desarrollo balanceado de las inver

siones de infraestructura y ADP es de hecho rechazada debido a la existencia de un organismo de planificación con capacidad para evaluar con exactitud la demanda de servicios infraestructurales, aún cuando esta estrategia permitiría tomar decisiones a priori -- acerca del volúmen de inversiones de acuerdo a objetivos previamente planeados. Mientras que el crecimiento vía "escasez de capacidad" podría resultar ineficiente en la presencia de un sector público incapaz de reaccionar a las presiones ejercidas para el abastecimiento de los servicios infraestructurales.

- En tercer lugar, en la medida en que no hay una relación tecnológica determinada entre la infraestructura y ADP, es difícil alcanzar una asignación óptima de las inversiones, aún suponiendo la existencia de sólo dos campos de inversión, es decir, infraestructura y ADP.

2.2 LOS EFECTOS INFLACIONARIOS DE LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA.

La creación de la infraestructura básica es un campo clave para la asignación de inversiones, en particular en los países subdesarrollados esto es así básicamente porque el proceso de industrialización demanda un mínimo adecuado de tales insumos y servicios infraestructurales.

Sin embargo, un hecho sorprendente, aunque explicable, es que -- fuertes inversiones en infraestructura tiende a frenar la tasa de crecimiento justo cuando se pretende acelerar este proceso, esto es

así cuando el aparato productivo privado no es capaz de elevar - su oferta apesar de una capacidad de producción instalada ociosa, es decir, que la creación del ingreso real puede estar cercana - a cero.

Lo anterior puede explicarse de la siguiente forma: las inversiones en infraestructura se caracterizan por un alto coeficiente de capital y lentos períodos de gestación, y una participación relativamente alta de este tipo de inversión dentro de la inversión total contribuyen a acentuar las presiones inflacionarias en el - corto plazo, pues el incremento en el volúmen de salarios resultante de los efectos ocupacionales de los proyectos de infraestructura no es complementado inmediatamente con un incremento en la oferta de bienes y servicios.

En términos generales es cierto que los proyectos de infraestructura no producen bienes de consumo inmediato, pero algunos de ellos contribuyen a incrementar su oferta en el corto plazo debido a las mayores facilidades de comunicación y transporte por ejemplo*. Adicionalmente, en la medida en que se completan los proyectos, la economía podrá disponer de una cantidad mayor de recursos para invertir en otras actividades, todo lo cual ayudará a corregir las presiones inflacionarias.

Sin embargo, puesto que la infraestructura no produce bienes de consumo inmediato, a una mayor inversión asignada a este campo co -

* Un nuevo camino puede crear condiciones para permitir la entrada al mercado de un número mayor de productos.

rresponderá una menor cantidad de recursos dedicados a satisfacer necesidades humanas. Esto significa una reducción en la participación del consumo en relación al producto total, especialmente si la economía está involucrada en una fase de industrialización acelerada.

Otro problema estrechamente relacionado con éste es el de la política de empleo derivada de la creación de infraestructura.

Podemos pensar en un patrón de crecimiento extensivo basado en la incorporación de fuerza de trabajo rural y urbana desempleada. El incremento de la tasa de empleo significa una expansión de la demanda de bienes de consumo inmediato frente a una oferta incapaz de reaccionar adecuadamente a tal estímulo en el corto plazo. El expediente utilizado de manera casi generalizada bajo el capitalismo ha sido la de reducir la participación de los salarios en el producto total. ** En esta forma aún cuando el consumo puede incrementarse en términos absolutos, su participación porcentual en el producto total puede mantenerse igual o aún disminuirse.

Hasta aquí la intención ha sido explicar el doble efecto de las inversiones de infraestructura en el corto plazo: el efecto sobre los salarios - incremento de la demanda- y la reducción relativa - del consumo dentro del Producto, dando lugar a presiones inflacionarias y a una reducción en la tasa de crecimiento de la economía.

** Ma. C. Tavares. J y Serra. "Más allá del estancamiento: Una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil. Trimestre Económico No. 152 1971. Este artículo tiene una exposición clara de la reducción de los salarios.

2.3 EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO EN LA CREACION DE LA INFRAESTRUCTURA.

La política seguida por el estado para crear la infraestructura estará determinada por la necesidad de salvar los obstáculos que obstruyan la producción. Por ello, en este apartado nos avocaremos a analizar las alternativas que tendría el sector público para cumplir con su papel como "constructor de infraestructura".

Una exposición interesante del comportamiento del sector público en una economía de mercado es que el hace I.Sachs en su libro. "Obstáculos al Desarrollo y Planificación" al construir dos modelos alternativos y opuestos que muestran las interrelaciones entre el sector público y el privado. En estos modelos se observan casos extremos de sector público en economías subdesarrolladas que pueden ser utilizados como marco de referencia para el análisis de situaciones concretas. (1)

Sachs califica por ejemplo las empresas públicas de acuerdo a la rama de producción y al grado de rentabilidad en una matriz X_{ij} , donde i representa los renglones y j las columnas.

1) I.Sachs Obstáculos al Desarrollo y Planificación Ed.Nuestro Tiempo. 1967. p. 119 y siguientes.

	Servicios públicos, transportes, etc.	Materias primas, productos semi-acabados, incluyen acero y fertilizantes. (a)	Industrias de bienes de producción	Industrias de bienes de consumo.	Comercio	Banca y Finanzas. (b).
Empresas que funcionan con pérdidas.	X ₁₁	X ₁₂	X ₁₃	X ₁₄	X ₁₅	X ₁₆
Empresas que funcionan sin pérdidas ni utilidades.	X ₂₁	X ₂₂	X ₂₃	X ₂₄	X ₂₅	X ₂₆
Empresas que obtienen utilidades.	X ₃₁	X ₃₂	X ₃₃	X ₃₄	X ₃₅	X ₃₆

- a) El acero y los fertilizantes se incluyen en la columna 2, ya que se les utiliza en fases subsiguientes de la producción.
- b) La banca se incluye aquí sólo en la medida en que los bancos estatales y las corporaciones financieras llevan a cabo funciones propias de bancos industriales y de inversión.

A partir de esa esquematización, el autor encuentra dos situaciones extremas:

1^a El grueso de las empresas públicas se ubican en las columnas 1, 2 y 3, subsidiando al sector privado puesto que "el Estado crea economías externas y ganancias adicionales a las empresas del sector privado que compran los productos X₁₁, X₁₂, X₁₃ (1)

1) Ibid p. 123

El subsidio asciende a la diferencia entre la tasa media de ganancia y el nivel al cual las empresas operan con pérdidas.

Si tomamos en consideración las empresas del renglón 2, el subsidio asciende solamente al monto de la tasa media de ganancia ; mientras que en las empresas que tienen utilidad puede haber también un subsidio si la ganancia es menor que el promedio.

No podemos olvidar tampoco que el sistema crediticio público, que otorga financiamiento directo y a bajo costo, juega un papel importante en el subsidio para el sector privado; y por otro lado la participación del Estado no es tan importante en las industrias de bienes de consumo y comercio. (columnas 4 y 5) que son precisamente las encargadas de rentabilizar y capitalizar las economías -- tanto externas (creadas por el Estado), como internas (economías de escala por ejemplo).

2º La alternativa inmediata y opuesta al subsidio del sector -- privado es la acumulación dentro del sector público mediante una -- continuada expansión de las empresas públicas del renglón 3 del tipo X_{3j} -- desplazando a los inversionistas privados, lo que significa rebasar el ámbito de la infraestructura y entrar de lleno en la producción material de bienes de todo tipo así como en su comercialización.

Para ejemplificar las situaciones anteriores, I. Sachs construye dos modelos* que llama convencionalmente el " Modelo de la India "

* Como el mismo autor señala "estos son dos modelos extremos y opuestos que no pueden hallarse en ninguna parte en forma 'pura'. Pero sus elementos y las soluciones intermedias que se acercan más o menos a uno y otro, se encuentran en todos los países subdesarrollados" p.130

y el "Modelo Japonés". El primero de ellos se caracteriza por:

- a) Conceder al sector público un papel permanente en la economía, debiendo su tasa de crecimiento que ser mayor que la del sector privado, de manera que alcance progresivamente un lugar predominante dentro del total de la economía;
- b) Reservar ciertas ramas estratégicas de la producción al Estado; en estas ramas la preeminencia del sector público debe alcanzar - se tan pronto como sea posible;
- c) Como resultado de a) y b), el desarrollo del capital monopolista privado se restringirá o al menos se hará más lento.
- d) La industrialización planificada con el sector público a la cabeza, y las industrias de la Rama I como preocupación principal, se orientarán a sentar las bases para el crecimiento autosostenido de la economía y a fortalecer la independencia económica del -país; y,
- e) La planeación integral- no sólo física sino también financiera - adquiere una creciente importancia.

Las características básicas del segundo modelo son casi totalmente opuestas, como aparece a continuación:

- a) El Sector Público debe tener un lugar permanente sólo en tanto - que satisfaga las "necesidades sociales" en el terreno de los -- servicios públicos y ofrezca financiamiento público a las empre - sas privadas, de manera que no se presente la acumulación de ca - pital dentro del sector público, y los impuestos constituyan - - su fuente básica de ingresos; se considera que el financiamiento estatal a las industrias privadas es un substituto de la partici - pación del Estado en el campo de la producción industrial.
- b) El Estado puede crear nuevas empresas industriales, pero su "pri - vatización" es previsible tan pronto como se hagan lucrativas;
- c) El Estado prosigue una política de formación y fortalecimiento -- deliberado de la clase capitalista y en esta forma, facilita la - formación de los grupos monopolistas.
- d) Puesto que la clase capitalista nacional es demasiado débil, se - adopta una política de "puertas abiertas" frente al capital ex - tranjero;
- e) La planeación no pasa de una fase embrionaria y se halla limita - da generalmente a la "programación", que se basa casi exclusiv - mente en consideraciones financieras.

Ahora bien, para que el "modelo de la india" sea funcional de -
berá adoptarse una política económica que persiga cambios estructu-
rales basados en un continuo y creciente fortalecimiento del sector
público, convirtiéndose este en el jefe de la acumulación; en tanto
que el "modelo Japonés" significa un subsidio perenne al sector pri-
vado, y la ampliación de la actividad pública se aceptará siempre -
y cuando no rebase los límites de las empresas del renglón 2 tipo -
 X_{2j} , o bien que obtienen ganancias inferiores al promedio.

Nosotros pensamos que la utilidad gráfica de éstos modelos es -
clara en cuanto permiten visualizar el papel que cumple el sector-
público en la creación de la infraestructura y de las formas e inte
rrelaciones específicas que puede asumir.

Igualmente creemos, y el demostrarlo constituye uno de los obje-
tivos del presente trabajo, que en las economías subdesarrolladas la
situación concreta se acerca más a las características descritas -
en el "modelo Japonés" en tanto que no es el sector público el eje
de la acumulación, y que más bien se favorece ésta en el sector pri-
vado fortaleciendo las condiciones de producción del sistema capi-
talista; sin embargo, no coincidimos con I. Sachs en cuanto señala
que "uno y otro modelo son extremos y opuestos", en realidad la - -
planeación sea embrionaria o integral se siguen dando en el marco -
predominante de las relaciones capitalistas de producción aún como -
consecuencia de su disolución.

Así que, aún cuando la acumulación dentro del sector público es
creciente, esta es una condición básica para ampliar el radio de -

acción del propio sector público a fin de aumentar la tasa de acumulación de la economía en su conjunto. Inversión pública - inversión privada, sector público - sector privado,- son antinomias en cuanto son sujetos diferentes los que realizan la acción pero sinónimos por cuanto persiguen un mismo fin: la acumulación bajo el capitalismo. Desde esta óptica el modelo "japonés" y el de la "india" reflejarían ciertamente diferencias en cuanto a la mayor o menor - significación del sector público en el proceso de acumulación, pero de ninguna manera estrategias opuestas que condujeran por la vía - de la continua expansión del sector público a una solución diferente al capitalismo.

Si es el sector público el que asume la responsabilidad de crear la infraestructura esto es como consecuencia de las necesidades - - del propio sistema para solucionar los "cuellos de botella" que - - obstruyen su funcionamiento. Su participación en las actividades - directamente productivas está reducida a aquellos campos de precisamente apoyan a la inversión privada bien creándole economías externas, bien subsidiándole a través de insumos de diverso tipo a precios reducidos-electricidad, fertilizantes, combustibles, etc. Así pues, el ritmo de crecimiento de la economía dependerá, en buena medida, del dinamismo con el sector público cumpla con su papel - - en la creación de la infraestructura.

III. LA CREACION DE LA INFRAESTRUCTURA EN LA ECONOMIA MEXICANA

En las páginas anteriores se analizaron los principales conceptos teóricos en relación a la infraestructura. En esta parte -- utilizaremos ese instrumental para analizar el caso de la economía mexicana en la creación de infraestructura durante el período 1940-75, considerado el más representativo por cuanto que la inversión-pública adquiere creciente importancia a partir de 1940 hasta convertirse en elemento fundamental para la economía. Por lo demás, -- es en este período cuando se acentúa el proceso de acumulación de capital mediante el subsidio directo e indirecto al sector privado con la provisión de servicios e insumos a bajo precio o por debajo del costo, amén de facilidades crediticias y fiscales para impulsar la reinversión de capitales y la amortización acelerada de activos fijos.

Sin embargo, debemos señalar como antecedente histórico inmediato, la importancia del período 1934-40 por los cambios estructurales que tuvieron lugar en la economía tales como: la expropiación del petróleo, la nacionalización de los ferrocarriles, la ampliación del número de empresas públicas, y sobre todo, la realización de la reforma agraria que permitió romper los moldes de la agricultura tradicional dándole un mayor dinamismo al sector. También la creación de la Nacional Financiera en 1934 como un banco de desarrollo para crear una "red de operaciones financieras que movilicen el capital de la nación y lo vinculen a la actividad producti-

va", (1) además de la creación de otros bancos para financiar las obras públicas y el comercio exterior.

Finalmente, es precisamente en este período, cuando se elabora el primer "Plan Sexenal", el cual pone un gran énfasis en -- los problemas agrarios e industriales en un momento en que el sistema capitalista mundial salía de una aguda crisis que lo postergo durante más de 3 años (1929-33) . Con él se intenta disminuir la preponderancia extranjera en la actividad económica ya que para 1934, el capital extranjero controlaba el 98% de la industria-minera, 99% del petróleo, 79% de los ferrocarriles y 100% de la industria eléctrica (2) . Es en este momento que se inicia un amplio programa de obras públicas cuyo efecto inmediato fué estimular la demanda interna y crear más oportunidades de inversión para el capital privado.

3.1 TENDENCIAS DE LA INVERSION PUBLICA EN EL PERIODO 1940-75

La inversión pública ha mantenido un ritmo ascendente en el período 1940-75 tanto en términos nominales como reales* y como porcentaje del Producto Nacional Bruto (PNB) o del Producto Interno Bruto (PIB)** , tal como podrá apreciarse en el cuadro No. 1

1) W.P. Glade & Ch. W. Anderson. The Political Economy of Mexico. The University of Wisconsin Press, 1968. p. 186.

2) A. Navarrete. Desarrollo Económico. Ahorro y Equilibrio Externo. SELA. 1963. p. 95.

* El valor real de la inversión se ha calculado en base al índice de precios implícito a precios del año de 1950 y de 1960.

** Para el período 1940-65 se utilizan cifras del PNB y para el período 1955-75 cifras del PIB.

CUADRO No. I

INVERSION PUBLICA FEDERAL *

AÑO	INVERSION PUBLICA. (1)	INDICE IMPLICITO		INDICE IMPLICITO		VALOR DEFLACTADO		VALOR DEFLACTADO	
		BASE 1950 (2)	BASE 1960 (3)	BASE 1950 (4)	BASE 1960 (5)	BASE 1950 (4)	BASE 1960 (5)		
		%	PNB	%	PIB				
1940	290	35.2	20721	---	48610	823	---	---	---
45	848	64.1	31954	---	---	1322	---	---	---
50	2672	100.0	40577	---	86973	2672	---	---	---
55	4408	159.4	54767	77.3	114049	2763	5697	8376	13133
60	8376	209.2	73482	100.0	150511	4002	6584	21423	42731
65	16301	181.1	98200	118.7	212320	---	---	---	---
70	30250	---	---	141.2	296600	---	---	---	---
75	95766	---	---	214.7	390900	---	---	---	---
76	106045(a)	---	---	---	---	---	---	---	---

FUENTE: Inversión Pública Federal 1925-63; 1964-70. Secretaría de la Presidencia Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 1976. Banco Nacional de Comercio Exterior.

(a) Inversión autorizada

- (1) Inversión Pública Federal a precios corrientes (mills. de pesos)
- (2) Índice de precios implícitos base 1950 sobre PNB.
- (3) Índice de precios implícitos base 1960 sobre PIB.
- (4) Valor deflactado de la inversión en base a 1950.
- (5) Valor deflactado de la inversión en base a 1960.

* Para obtener las cifras deflactadas tomamos las cifras del valor de la inversión pública corriente y los dividimos entre el índice implícito publicado en los Informes del Banco de México.

De acuerdo a los datos presentados en el Cuadro 1, podemos observar que la inversión pública se ha multiplicado 3.3 veces - en el período 1940-55 (columna 4) y 7.5 veces en el período - -- 1955-75* (columna 5). También puede observarse un incremento -- constante en la participación relativa de la inversión pública - en el PNB o en el PIB, que va de 3.9% en 1940 a 11% en 1975. (Ver cuadro 2).

CUADRO 2

INVERSION PUBLICA FEDERAL EN AÑOS SELECCIONADOS.

AÑOS	TOTAL (miles de pesos)	Inv.Pub.Fed. como % del PNB.
1940	290	3.6
45	848	4.2
50	2672	6.5
55	4408	5.0
60	18376	5.4
65	16301	6.7
70	30250	7.3
75	95706	11.0 (a)
76	106045	nd

FUENTE: Inversión Pública Federal, Secretaría de la Presidencia. 1925-63, - 1965-70; Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1970-76.

(a): Inversión Pública Federal como % del PIB.

nd: No disponible

Esto muestra un gran dinamismo** de la inversión pública y hace evidente el papel cada vez más importante del Estado dentro -- del marco del capitalismo en México.

Podemos dividir la inversión pública en México, de acuerdo a nuestro concepto de infraestructura en dos grandes rubros: inversiones en infraestructura económica e -

investigación en infraestructura social.

* Los datos nominales reflejan un incremento de 338 veces para el período completo de 1940-75; de 15.1 veces para el período 1940-55; y de 21 veces para 1955-75.

** No nos interesa hacer un panegírico del crecimiento de la economía mexicana pretendiendo encontrar "milagros" donde sólo pueden haber estadísticas en muchos casos impresionantes, deficientemente compiladas y manejadas al libre albedrío del gobierno. Más bien creemos que las cifras reflejan en todo caso, la necesidad de incrementar constantemente las fuerzas productivas como una condición para la reproducción del sistema. Sin embargo, arduo ha de ser el trabajo en ciencias sociales que no requiera de un apoyo estadístico...

CUADRO No. 3

PORCENTAJE DE INVERSION PUBLICA FEDERAL POR OBJETO DEL GASTO

Concepto	FOMENTO AGROPECUARIO		FOMENTO INDUSTRIAL		COMUNICACIONES Y TRANSPORTES		BENEFICIO SOCIAL	ADMINISTRACION Y DEFENSA	a	
	Irrigación	Otros	Electricidad	Petróleo y Gas	Carreteras	Ferrocarriles				Otros
1940-44	15.2	0.9	2.1	7.5	27.9	29.4	3.8	11.1	1.5	82.1
1945-49	16.0	4.7	6.0	10.8	19.4	24.5	3.0	12.8	1.7	76.7
1950-59	15.7	1.9	8.3	15.8	16.6	20.0	3.4	10.8	3.4	76.7
1955-54	11.5	1.3	7.9	20.5	13.9	16.3	6.9	15.3	1.9	70.1
1960-64	9.3	0.9	16.2	15.2	10.8	8.2	5.3	25.4	2.2	59.7

CUADRO No. 3 (continuación)

PORCENTAJE DE INVERSION PUBLICA FEDERAL POR OBJETO DEL GASTO

Concepto	FOMENTO AGROPECUARIO Y PESQUERO		INDUSTRIA		COMUNICACIONES Y TRANSPORTES		BIENESTAR SOCIAL	ADMINISTRACION Y DEFENSA	a	
	Agricultura	Otros	Electricidad	Petróleo y Pétroq	Carreteras	Ferrocarriles				Otros
1965-70	10.1	0.8	12.6	22.2	10.4	6.2	5.6	24.8	1.9	61.6
1971-76	13.6	3.5	12.0	15.8	9.2	4.8	8.2	19.7	2.4	56.2

a) Esta columna incluye el porcentaje total de inversiones en irrigación, electricidad, petróleo, gas, petroquímica, carreteras y ferrocarriles.

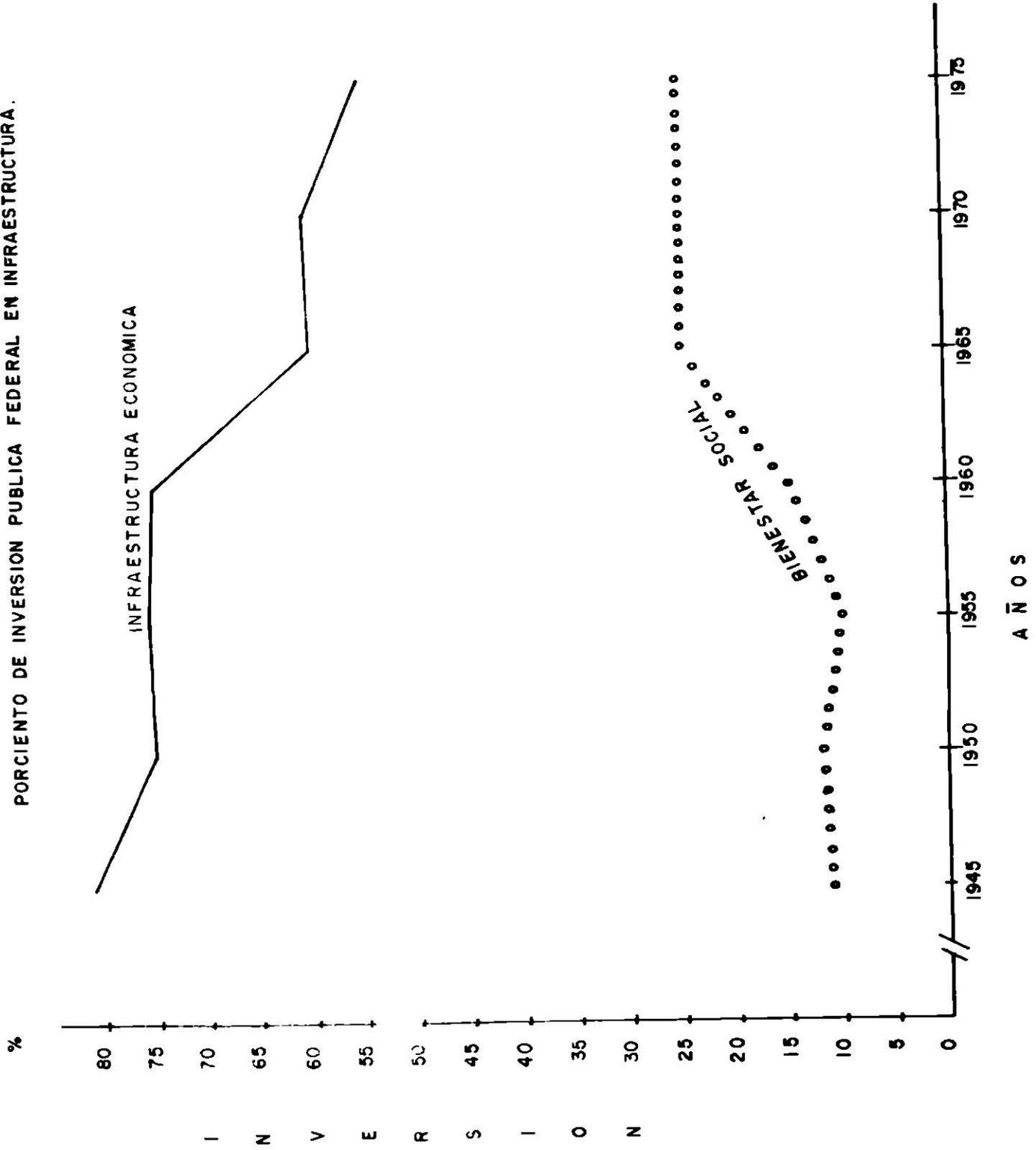
FUENTES: Elaborado en base a los datos de la Secretaría de la Presidencia, Dirección de Inversiones Públicas. Inversión Pública Federal. 1925-63; y 1965-70. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como puede verse en el Cuadro 3, las inversiones en infraestructura económica alcanzaron un máximo porcentual de 82% en el período 1940-44 y un mínimo de 55.4% en 1971-76. Las inversiones en infraestructura social tienen una tendencia opuesta con un crecimiento porcentual sostenido con un mínimo de 10.8% en 1950-54 y un máximo de 25.4% en 1960-64, que se reduce a un 19.7% en 1971-76.

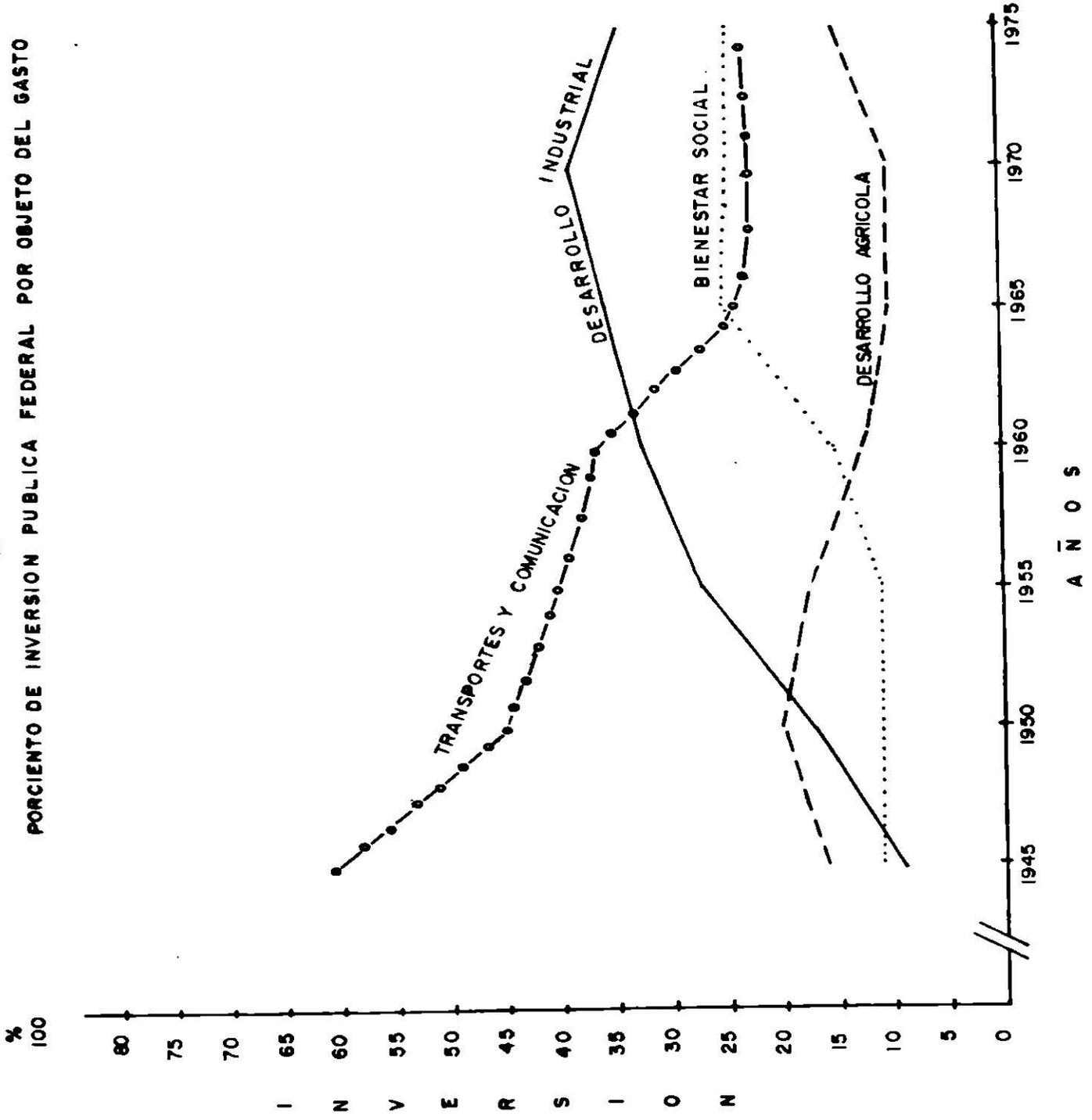
Estas dos tendencias opuestas en las inversiones en infraestructura, como puede observarse en la Gráfica I, podrían sugerir que el período de maduración para ciertas inversiones económicas se situó en la segunda mitad de la década de los cincuentas y principios de los sesentas, permitiendo al gobierno destinar un mayor número de recursos para responder a las crecientes presiones sociales, por ejemplo, las inversiones en salud y educación. Ocurrió también a la mitad de la década de los 50's un cambio cualitativo en la infraestructura económica tanto al interior de los sectores como entre los sectores mismos; en efecto, observamos por un lado que en el sector de comunicaciones y transportes hay un descenso del 58.3% de inversión total en 1940-44, al 14.2% en 1971-76; en particular en ferrocarriles representó cerca del 40% del total en 1940, disminuyendo a solamente el 5% en 1976. Por su parte las inversiones en agricultura sumaron el 15% del total en 1940-45, llegando a un mínimo de 9.7% en 1960-64 para recuperarse espectacularmente en 1971-76 con un total de 17.1%.

*.además de que, en palabras del Prof. F. Carmona, los datos deben ser tomados "como simples ilustraciones sobre las tendencias y alcances de los problemas a examinar". F. Carmona. El Milagro Mexicano. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1974. P. 18

PORCIENTO DE INVERSION PUBLICA FEDERAL EN INFRAESTRUCTURA.



PORCIENTO DE INVERSION PUBLICA FEDERAL POR OBJETO DEL GASTO



Por otro lado las inversiones en fomento agropecuario y las de comunicaciones y transportes perdieron importancia relativa con respecto a las inversiones industriales, que se incrementaron de 9.6% del total en 1940-44 al 37.8% en 1971-76. (Ver Cuadro 3).

Debido a esto, podemos pensar que en la década de los cuarentas la política de creación de la infraestructura tendió a la integración del país a través de un sistema de comunicaciones más eficiente y a modernizar la producción de los sectores agrícolas más dinámicos, provocando una mayor movilización económica y social; en tanto que a partir de la mitad de la década de los cincuentas el fomento industrial adquiere prioridad en los programas de inversión pública. Por ejemplo las inversiones en electricidad crecieron lentamente de 1940 a 1959, pero a partir de 1961 se observa un gran incremento, atribuible en parte a la nacionalización de la industria; las inversiones en petróleo, gas y petroquímica básica muestran un incremento sostenido a lo largo del período 1940-70, aún cuando se observa un descenso en 1960-61 que puede ser interpretado como una desviación de recursos hacia la industria eléctrica, y de que en el período 1971-74 es inferior al período inmediato anterior. En general las inversiones en fomento industrial a partir de la década de los cincuentas rebasan el 25% llegando a representar un tercio del total de 1950 a 1975.

De lo anterior podemos extraer algunas conclusiones preli-

minares.

i) En primer lugar se pueden señalar dos fases en el desarrollo de la infraestructura económica que se sintetizan de la siguiente forma: inicialmente se pone un gran énfasis en la integración -- del país en tanto que los servicios de transporte y comunicación es estimularon grandemente la movilidad de los factores de producción; - al mismo tiempo el apoyo de proyectos de irrigación incrementó la - productividad en la agricultura, creando un excedente para exportación que financió en buena medida la industrialización. En la segunda fase la promoción de la infraestructura industrial cobra mayor - importancia debido a que la industria es ya el sector más dinámico y productivo de la economía; es la industria la que se ha beneficiado a largo plazo de los excedentes producidos por el sector agrícola.

ii) Con la creación de los sistemas de irrigación, transporte y comunicación, y el fomento de la producción de energéticos, el Es tado se consolida como promotor decisivo del crecimiento en el marco de las relaciones capitalistas de producción.

iii) Las concentraciones urbanas que propicia el proceso de - industrialización, la mayor diversificación económica y el rápido crecimiento de la población en México, obligan al Estado a asignar sumas crecientes en la infraestructura social.

Para establecer con mayor claridad el papel de la infraestruc-

tura en la economía se hará a continuación un análisis más detallado de las inversiones en ferrocarriles, carreteras, irrigación, petróleo, electricidad y educación; y para facilitar la exposición se hará una división formal en períodos. En una primera etapa se cubrirá de los años 1940 a 1955, en los que el gobierno puso gran énfasis en la creación de sistemas de comunicación y de irrigación como antes vimos; el segundo subperíodo corresponde a los años de 1955-75, en el cual se dotó de una adecuada existencia de energéticos a bajos precios favoreciendo significativamente el proceso de industrialización*.

3.1.2 El Período 1940-55

i) LA CREACION DEL SISTEMA DE COMUNICACIONES. Las inversiones en transporte y comunicaciones han sido canalizadas principalmente hacia los ferrocarriles y la construcción de carreteras, mostrando ésta última mayor dinamismo pues el número de kilómetros se ha incrementado constantemente mientras que la red de ferrocarriles ha permanecido estancada casi por completo desde principios de siglo. En efecto, de 1910 a 1950 sólo se incrementa en 4,100 Kms. las líneas de ferrocarril, y de 1950 a 1974 en 1,532 Kms.

FERROCARRILES: Las principales líneas de ferrocarril fueron construidas pues en el período 1880-1910, y su trazo facilitó la exportación de metales y mercancías en general a la frontera norte-

* De ninguna manera se pretende dar la idea de procesos económicos separados pues ambos se dan simultáneamente, sino que más bien el análisis histórico de la inversión pública permite distinguir estos subperíodos en tanto se presta mayor atención a uno u otro aspecto.

y a los puertos costeros; con anterioridad el deficiente sistema de carreteras frenaba el transporte y limitaba la circulación de mercancías.

A lo largo del período 1940-75 la red de ferrocarriles no ha registrado aumentos sustanciales - ver Cuadro 4 - a pesar de que - la inversión pública se ha incrementado constantemente, (ver Cuadro No. 5). Ello es así debido a que los recursos han sido canalizados hacia la llamada "rehabilitación del sistema" que ha consistido básicamente en mantenimiento y adquisición de equipo nuevo.

CUADRO No. 4

EXTENSION DE LINEAS DE FF.CC.

<u>Período y Año</u>	<u>TOTAL (Kms)</u>
1880-84	4658
1884-98	11008
1900	13301
1910	19280
1925	22900
1950	23332
1974	24864

FUENTE: NAFINSA. Estadísticas de la Economía Mexicana . 1966. BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR. México 1976.

do estacionario desde 1963 en que se transportaron 35.6 mills. de pasajeros, en 1970 fueron 37.0 mills. y en 1975 descendió a 24.7 mills., registrándose un decremento de 33% en 1970-75*.

* México 1968, 1976. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Informe Presidencial 1976.

La inversión pública ha sido orientada a disminuir los costos y a incrementar el volúmen de transportación. En este sentido cabría destacar que el volúmen transportado de carga productiva en 1940 ascendió a 7019 millones de ton.-kms. y se incrementó a 34295 millones en 1975; en cambio el número de pasajeros productivos transportados ha permaneci-

CUADRO No. 5

INVERSION PUBLICA FEDERAL EN FF.CC.
(millones de pesos corrientes)

Año	Total
1940	89
45	250
50	605
55	622
60	1360
65	1606
70	1921
76	5277.9

FUENTE: Secretaría de la Presidencia Inversión Pública Federal 1925-63; - 1965-70. Secretaría de Hacienda y - Crédito Público.

do frutos por cuanto al mantenimiento de tarifas bajas de transporte - ha contribuido a incrementar los beneficios de las empresas que uti - lizan este servicio, pero que al mismo tiempo se convierte en costo -

CUADRO No. 6

SITUACION FINANCIERA DE LOS FF.CC.
(millones de pesos corrientes)

Año	Ingresos	Gastos	Déficit
1966	2397	3013	616
1970	2703	4049	1346
1973	3173	5186	2013
1974	3460	5270	1810

FUENTE: Ferrocarriles Nacionales - de México.

del país carezcan hoy día de éstos servicios en tanto que los progra -

Estos datos reflejan claramente la política orientada a favore - cer el transporte de carga por - ferrocarril y el de pasajeros - por carretera con el consiguien - te costo social transferido a - los usuarios. Sí además conside - ramos los subsidios que anualmen - te se destinan a cubrir los défi - cits de las empresas de ferroca - rriles (ver Cuadro 5) concluiré - mos que la rehabilitación ha da - do frutos por cuanto al mantenimiento de tarifas bajas de transporte - ha contribuido a incrementar los beneficios de las empresas que uti - lizan este servicio, pero que al mismo tiempo se convierte en costo - social al formar parte de la - - deuda pública.*

El sistema ferroviario, al ser - construido sin ningún objetivo - que hubiera tomado en cuenta -- las necesidades sociales y econó - micas del país en el largo plazo, ha provocado que muchas regiones

* Ver más adelante p. 67.

mas de inversión actuales han omitido la construcción de líneas - regionales, etc. dando como resultado una empresa pública con altos costos de operación y que demandaba ya para 1976 un subsidio anual de 3500 millones de pesos, (1) y esto a pesar de la llamada "rehabilitación del sistema".

Entre las deficiencias más obvias del ferrocarril podemos - señalar su lentitud. Por ejemplo, la velocidad promedio de los fe rrocarriles mexicanos es menor de la mitad de los de Europa Occidental; también de manera anecdótica se podría señalar que la primera línea de ferrocarril terminada en 1873 para conectar las ciudades - de México y Veracruz permitía el recorrido en 17 Hrs. y 40 minutos, para 1912 se realizaba en 12 Hrs. y 35 minutos. En la actualidad, después de 60 años, este recorrido dura 12 Hrs. y 5 minutos. (2)

CARRETERAS: La creación de un sistema nacional de carreteras - se inicia propiamente después del movimiento revolucionario. En 1925 se creó la Comisión Nacional de Caminos encargada de construir carreteras para comunicar el centro del país con las más importantes - regiones económicas; subsecuentemente esta empresa fué integrada a - la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (S.C.T.). Inicialmen - te las carreteras fueron construidas ocasionando duplicidad y una - activa competencia en el transporte. Esta política fué modificada -

1) Ver supra Cuadro 21.

2) S. Ortíz Terán. Los Ferrocarriles en México: Una visión Económica y Social. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. 1970.

después de 1950 canalizando la construcción a regiones menos comunicadas y en donde se ubican los nuevos centros de consumo y producción.

CUADRO No. 7

EXTENSION DE LA RED DE CAMINOS

<u>Año</u>	<u>Total (Kms.)</u>
1925-28	695
1935	5237
1940	9929
1945	17404
1950	21422
1955	27726
1960	45089
1965	58278
1970	70244
1975	185000
1976	200000

FUENTES: NAFINSA. Estadísticas de la Economía Mexicana. 1966. BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR. Hechos, cifras, tendencias. Secretaría de la Presidencia. Inversión Pública Federal 1965-70. Informes Presidenciales.

Los datos contenidos en los Cuadros 7 y 8 muestran un incremento sostenido de la red de carreteras y de las inversiones en el largo-plazo. El total de Kms. de carreteras se ha expandido aproximadamente 20 veces en el período 1940-76, pasando de 9929 a 200000 Kms, pero las necesidades en comunicaciones y transportes no han sido plenamente satisfechas, a pesar de que alguien señalaba en 1958 "considerando la expansión territorial, las condiciones topográficas y el crecimiento demográfico, la creación de un sistema ideal de carreteras demandaría una red de 100 000 Kms.

de carreteras, con lo cual ninguna ciudad quedaría a una distancia mayor de 30 Kms." (1) Esta meta "ideal" ha sido ya ampliamente superada y sería muy peligroso sostener que existe una efectiva integración del país a través del sistema de carreteras, pues por ejemplo el 20% de la población - 12 mills. de habitantes - permanece incomuni-

1) M. López de la Parra. Significado y desarrollo de las vías de comunicación del país. Investigación económica. UNAM. México p. 697. 1958.

cada. (2) Ello debido a la falta de carreteras costaneras y caminos vecinales para comunicar poblaciones pequeñas y medianas dispersas por todo el país.

CUADRO No. 8

INVERSION PUBLICA FEDERAL EN CARRETERAS
(Millones de Pesos)

Año	Total
1940	57
1945	184
1950	364
1955	591
1960	829
1965	1766
1970	2609
1976	7893.7

FUENTES: Secretaría de la Presidencia - Inversión Pública Federal 1925-63; 1965-70. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El aumento impresionante de la red de carreteras durante el período 1971-76 se basa en la construcción de caminos de terracería y revestidos (ver Cuadro 9), lo que indicaría el interés del gobierno por comunicar poblaciones pequeñas a fin de incrementar el tránsito de la producción agrícola que había enfrentado hasta entonces - costos elevados de transporte,

con reducidas posibilidades de comercialización y, consecuentemente,

CUADRO No. 9

EXTENSION DE LA RED NACIONAL DE CAMINOS. (kms.)

Año	Total	Terracerías	Revestidos	Pavimentos
1950	21422			13585
60	44822			26979
70	71520	8494	21079	41947
75	185000 (a)	30390	44847	57876

(a) Incluye 51887 Kms. de carreteras construidas por otras dependencias aparte de la S.O.P., no se especifica de que tipo.

FUENTE: México 1976. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.

2) De Murga Alvarez. Introducción al subsector autotransportes. Reunión Nacional sobre el Sector Comunicaciones y Transportes. I.E. P.E.S. 1976.

restringiendo la oferta agrícola agudizando el proceso inflacionario a partir de la presente década.

Por lo tanto, la modernización y ampliación de la red de comunicaciones y transportes paralelamente al proceso de industrialización, contribuyó notablemente al proceso de acumulación en tanto facilitó la colocación del excedente agrícola bien en los puertos tradicionales de exportación, bien en las zonas urbanas en rápido crecimiento a partir de 1940 coadyuvando a mantener una política de salarios bajos; por otra parte también ha beneficiado a las empresas privadas al disfrutar de tarifas de transporte subsidiadas.

ii) LA CREACION DEL SISTEMA DE IRRIGACION.

Las características de la agricultura mexicana han impuesto tradicionalmente las condiciones para la elaboración de las políticas de irrigación; por ejemplo: la agricultura depende fuertemente de las condiciones climáticas, la tierra cultivable está reducida al 14% del total del territorio nacional y solamente el 17% del total cultivable dispone de servicios de irrigación.

Así pues se ha favorecido grandemente el desarrollo de las cuencas fluviales pretendiendo lograr objetivos múltiples pues, además de la construcción de los sistemas de irrigación y el control de las aguas para prevenir inundaciones, se busca al mismo tiempo la generación de energía eléctrica, se construyen carreteras, se hacen trabajos de salud pública, etc. En general, los proyectos de --

desarrollo de cuencas fluviales además de fomentar la agricultura inciden sobre la actividad industrial con la generación de electricidad.

Habría que reconocer que estos proyectos han sido el intento más serio para la promoción del desarrollo regional y han permitido coordinar el gasto público fuera de la esfera de los gobiernos estatales y de las secretarías de Estado. Pero generalmente se les señala como la muestra más clara de "la inhabilidad del gobierno mexicano para planear algo que perdure de una administración a otras futuras, y un ejemplo perfecto de proyectismo, la tendencia a proclamar la intención de realizar grandes proyectos, pero de fracasar para terminarlos con éxito" (1)

CUADRO No. 10

INVERSION PUBLICA FEDERAL E IRRIGACION
(Millones de pesos)

Año	Total
1940	36
1945	140
1950	172
1955	602
1960	535
1965	1105
1970	3617
1974	9063

FUENTE: Secretaría de la Presidencia - Inversión Pública Federal 1925-63; 1965-70. Informes Presidenciales.

El análisis de la inversión pública muestra un incremento sostenido en la realización de proyectos de irrigación que han beneficiado a un total acumulado de 3.327,000 hectáreas hasta 1976. Esta cifra representa un aumento de 12.4 veces la superficie irrigada en el período 1940-76.

1) D. Barkin y T. King. Desarrollo Económico Regional. (Enfoque por cuencas hidrológicas). Ed. S. XXI. 1970 p. 103.

La inversión en proyectos de irrigación en gran escala se -
inició al final de la década de los cuarenta particularmente en -
el noroeste del país, su objetivo principal fué el dar impulso --
a la agricultura comercial en los productos más rentables como el
algodón, café tomate, caña de azúcar, fresas, etc., puesto que su
exportación representaba una fuente importante de divisas -como lo
sigue siendo en la actualidad.

CUADRO No. 11

AREA BENEFICIADA POR PROYECTOS
DE IRRIGACION

Año	TOTAL (Miles de Has. Acumuladas desde 1926)
1940	267
1945	624
1950	1187
1955	1908
1960	2262
1965	2478
1970	2915
1976	3327

FUENTES: Secretaría de la Presidencia
Inversión Pública Federal 1925-63; --
1965-70; Informes Presidenciales.

base a una baja productividad, prácticamente al nivel de subsisten-
cia*.

Estos proyectos han tenido un
doble efecto puesto que incre-
mentaron el área de cultivo -
a la vez que mejoraron la pro-
ductividad agrícola. Podemos -
señalar en este sentido que la
política de irrigación ha sido
exitosa en tanto que la super-
ficie irrigada genera más de -
2/3 del producto agrícola; pero
al mismo tiempo propició el hun-
dimiento gradual de un sector -
agrícola sumamente atrasado, -
mayoritario y que funciona en

* Un tratamiento amplio del tema se encuentra en "Capitalismo, neo-
latifundismo y explotación". Varios autores. Ed. Nuestro Tiempo..

Por lo tanto, la inversión pública en irrigación a partir de 1940 ha contribuido a modificar en forma sustancial la estructura agrícola, que ya había recibido un fuerte impulso con la reforma -- agraria en 1934-40. Los efectos combinados de éstos dos fenómenos-- condicionaron una redistribución de la propiedad agrícola y nuevos usos tanto de la tierra como de la mano de obra.

La importancia de las inversiones en irrigación en el período 1940-55 y su incidencia directa en la agricultura, puede ilustrarse con los siguientes datos: el crecimiento del PNB fué de 6.2% anual a precios corrientes y el del producto agrícola de 7.5%, (1) si además tomamos en consideración que las obras de irrigación favorecieron principalmente cultivos comerciales que constituyeron el grueso de las exportaciones en ese período, las importaciones de insumos -- industriales y bienes de producción para financiar el proceso de industrialización provino precisamente del sector más dinámico del sector agrícola.

Es notorio como, a partir de 1955, comienza a declinar la tasa de crecimiento del sector agrícola en coincidencia con la reorientación de la inversión pública hacia el fomento industrial. Evolución que lleva al sector agrícola a declinar sus tasas de crecimiento, incluso por debajo de la tasa de crecimiento natural de la población. Esto significaba que, en términos globales, el país ya no producía --

*.Tiempo; "Reforma Agraria y Capitalismo en México" Gutelman Ed.Era; "Desarrollo polarizado de la agricultura mexicana" en ¿Crecimiento o Desarrollo Económico? S. Reyes Osorio y S. Eckstein. Sepsetentas. 1) La economía mexicana I. Análisis por Sectores y Distribución. FCE. p. 15.

ni lo suficiente para su consumo interno. Como respuesta a esta situación que tendía a volver "explosivo" el campo, en el período 1971-75 la inversión pública en la agricultura recuperó los niveles porcentuales del período inicial 1940-44, lo cual no fue gratuito ni casual como ya vimos. En efecto, el descenso paulatino de la inversión pública en ese sector durante 1940-70 se explica -grosso modo- por la reorientación de la inversión pública en general, pero este "descuido" ha originado en el largo plazo que el sector moderno perdiera dinamismo con lo que disminuyeron las exportaciones; por otra parte el exceso de mano de obra en el "sector tradicional" ha --tenido como consecuencia altos niveles de subocupación y desocupación además de factores externos como la existencia de excedentes agrícolas a nivel mundial, fijación de cuotas de importación en otros países, avances tecnológicos que permitieron substituir fibras naturales por sintéticas, etc., todo ello ha provocado un atraso considerable del sector en su conjunto. Los fenómenos mencionados han coincidido para que la agricultura dejara de ser la fuente principal de financiamiento para la industria, y al mismo tiempo ha restringido las posibilidades de expansión industrial al deprimir los niveles de ingreso -- en el campo y de restringir la oferta de bienes agrícolas a precios reducidos para el consumo urbano.

Así pues, y bajo esas condiciones adversas, para fines de 1970 el crecimiento del sector agrícola se había convertido en un obstáculo serio para la economía y urgía una reconsideración de la política agraria que finalmente cristalizó en la canalización masiva de recursos hacia el sector nuevamente. Particularmente se puso énfasis en --

"reorientar la política hidráulica encaminándola a desarrollar los deltas de los ríos del sureste, a lograr mayor eficiencia en los distritos de riego existentes, a intensificar la pequeña irrigación, a aprovechar las aguas subterráneas para atacar los problemas de las zonas áridas y semiáridas y a desarrollar la irrigación suplementaria para la agricultura tropical". (1)

Volviendo a nuestro análisis sobre la inversión en infraestructura, y el carácter complementario de la misma, confirmamos como los incrementos notables en el producto y la productividad agrícola en el período 1940-55 fueron complementados por las fuertes inversiones en la infraestructura del transporte. La movilización del excedente agrícola para exportación y para satisfacer la demanda interna en los centros urbanos tanto de productos de consumo como industriales -- fué posible gracias a este incremento en la red de carreteras y a la "rehabilitación" de los ferrocarriles. Así el mismo proceso de industrialización también se vió favorecido al contar con una red de comunicaciones más completa y eficiente y con bajas tarifas de transporte ferroviario, gracias a los cada vez mayores "déficits" con los que normalmente opera este servicio.

3.1.3 El período 1955-75. El Estado y el Proceso de Industrialización.

Como se apuntó líneas arriba, la inversión pública experimenta una reorientación a partir de la década de los cincuentas que en bue

1) Secretaría de Recursos Hidráulicos. 50 años de irrigación por la grandeza de México; 1926-76. Nótese el carácter publicista y mistificador del título de la fuente.

na medida es reflejo de los cambios estructurales que se registran en la economía. En efecto, la industrialización en México se aceler a partir de la II Guerra Mundial a través de lo que convencionalmente se ha llamado "substitución de importaciones"*, proceso - en el cual el Estado juega un papel decisivo al proporcionar un -- abastecimiento de energéticos a bajos precios posibilitado por el - control de las industrias del petróleo y eléctrica; como se señala - en una publicación oficial:

"... en los años 40 y en la primera parte de la década de los 50 el esfuerzo público de inversión -- se concentró en las comunicaciones y en las obras - de irrigación. Posteriormente, en la segunda mi -- tad de los 50 y en gran parte de los 60, la prioridad se asignó al sector de energéticos, petróleo y electricidad, y al sector industrial" (1)

i) LA INDUSTRIA PETROLERA. La nacionalización de la industria del petróleo es quizá uno de los hechos que más decisivamente han - contribuido para facilitar el proceso de industrialización, pues - impidió que la explotación del petróleo dependiera básicamente de - las fluctuaciones de la demanda externa una vez que la producción - se orientó principalmente al mercado interno**.

* Para un tratamiento amplio del tema ver "La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la Revolución Cubana". Ed. S. XXI. C. Furtado; "El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo". Ed. S. XXI. O. Sunkel y P. Paz; Ma. C. Tavares. El proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina. Trimestre Ec.No.152 FCE. 1971.

1) México 1973. Banco Nacional de Comercio Exterior p.67

** Por ejemplo en 1938 solamente una quinta parte de la producción - total se consumía internamente mientras que en la actualidad -- es casi la totalidad de producción.

CUADRO No. 12

**INVERSION PUBLICA FEDERAL EN
PETROLEO Y GAS**

<u>Año</u>	<u>Total (Millones de pesos)</u>
1940	57
1945	113
1950	398
1955	1055
1960	1141
1965	3456
1970	5439
1976	14728 (a)

FUENTE: Secretaría de la Presidencia. Inversión Pública - Federal 1925-63; 1965-70. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(a): Petróleo y Petroquímica

La explotación del petróleo en México se inició en 1901 y para 1911 la producción sumaba ya más de 10 millones de barriles. La producción más alta se logró en 1923 con un total de 193 millones de barriles que representaron más del 25% de la producción mundial en ese tiempo. (1)

Como resultado de la nacionalización en 1938, la industria petrolera prácticamente se estanca durante el período 1935-45. Después de la II Guerra hubo una recuperación importante de la industria que coincide con el

proceso de industrialización que se registra en el país en esa época y que, sumado al impulso gubernamental, tuvo como consecuencia una alta tasa de crecimiento del orden del 9.8% en el período 1946-56, descendiendo de 7.6% en el período 1957-67, y de 6.9% de 1968 a 1974 para recuperarse en 1975 con un 9.5% (ver Cuadro 13 y 14), lo que ha permitido que el transporte, la industria y el consumo doméstico tengan un abastecimiento de combustible regular y suficiente. Por otra parte hay que recalcar que la economía depende fuertemente del petróleo y gas para satisfacer la demanda de energía ya que su con-

1) Estadísticas de la Economía Mexicana. NAFINSA. 1966.

CUADRO No. 13

INDUSTRIA PETROLERA

Período	Tasa anual de - Crecimiento
1925-35	7.1%
1935-45	0.3%
1946-56	9.8%
1957-67	7.6%
1968-74	6.9%
1975	9.5%

FUENTE: Un análisis macroeco-
nómico del desarrollo de la-
economía mexicana. J. Moreno
F. Revista Comercio Exterior
Julio 1970. Banco de México-
Informe Anual 1974-75.

sumo se integraba de la siguiente
forma en 1971: el 88% es de petró-
leo y gas, el 8.1% de sistemas hi-
draúlicos y el 3.6% de carbón; (1)
ya para 1973 la industria petrole-
ra aportaba aproximadamente el 92%
de la energía consumida en el país
(2).

crementó aproximadamente en un 300% con respecto a 1950. De 1960 -
a 1965 el incremento fué también de alrededor de 300% y, para el -

CUADRO No. 14

PRODUCCION DE PETROLEO CRUDO

Año	Producción (Millones de Barriles)
1911	10
1923	193
1940	44.4
1945	43.8
1950	73.8
1955	91.3
1960	108.7
1965	132.1
1970	177.5
1976	387.0 (p)

FUENTE: La economía mexicana en
cifras. 1974. NAFINSA; Banco de
México: Informe anual 1974.

(p):Proyección, cifra calculada-
en base a los datos del VI infor-
me Presidencial.

En lo que respecta a la inversión
pública en la industria petrolera -
ésta ha mostrado un mayor dinamismo
a partir de 1955, año en que se in-
crementó aproximadamente en un 300% con respecto a 1950. De 1960 -
a 1965 el incremento fué también de alrededor de 300% y, para el -
período 1965-70 el incremento fué -
más moderado, de sólo 60%, pero en -
1970-75 fué nuevamente de casi 300%.

Puede aseverarse que después de 1955
el fortalecimiento de la industria -
del petróleo es un factorbásico para
apoyar al proceso de industrializa -
ción pues ya para el comienzo de la -
década de los cincuentas se hablaba-

de una escasez de energía eléctrica
que afectaba algunas zonas industria-
les.

1) Revista Comercio Exterior, Agosto 1971. p. 662,

2) México 1973. Banco Nacional de Comercio Exterior, p . 109.

ii) LA INDUSTRIA ELECTRICA. La energía eléctrica para uso industrial se utilizó por primera vez en México a finales del siglo XIX principalmente en la industria minera. A principios de este siglo fueron proporcionadas una gran cantidad de concesiones para la explotación de los recursos hidráulicos para la generación de electricidad, llegando todos a su término en 1960 cuando se nacionalizó la industria eléctrica. En 1933 se había creado de la Comisión Federal de Electricidad y para 1960 esta empresa generaba el 64% del fluído eléctrico, el cual era vendido en su mayoría a compañías privadas -cerca del 70% de la generación total de la CFE⁽¹⁾, las que a su vez lo revendían posteriormente, con lo que la empresa estatal contribuía directamente al fortalecimiento del sector privado en este ramo.

La CFE en 1960 tenía una capacidad instalada de 1 072,880 kw que se incrementó a 2.167,247 en 1963, cifra esta última que sobrepasó en 182,995 kw o sea aproximadamente 211%, el total que las compañías privadas habían instalado en más de 60 años. (2) En 1960 la capacidad de generación era de 3,021 mills. de kwh. y en 1976 de 12 millones (3).

El desarrollo de la industria eléctrica ha estado condicionado tanto por factores económicos como por las características geográficas del país.

1) M. López Gallo. Economía Política en la Historia de México. Ed. Solidaridad. 1965. pp. 553 y siguientes.

2) Ibid p. 560

3) Banco de México. Informe Anual 1974; Informe Presidencial 1976.

CUADRO No. 15

INDUSTRIA ELECTRICA

<u>Período</u>	<u>Tasa de Crecimiento</u>
1925-35	12.1%
1935-45	4.0%
1946-56	9.8%
1957-67	9.4%
1968-74	8.0%
1960-75	8.6%

FUENTE: Un análisis macroeconómico del desarrollo de la economía mexicana J. Moreno Fdez. B. de México. Informe Anual. 1974. Bco. de Com.Ext.México 1976.

CUADRO No. 16

INVERSION PUBLICA FEDERAL DE ELECTRICIDAD

<u>Año</u>	<u>Total (millones de pesos)</u>
1940	3
1945	16
1950	362
1955	369
1960	1472
1965	1415
1970	4146
1976	12022

FUENTE: Secretaría de la Presidencia. Inversión Pública Federal 1925-63; 1965-70. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Esto es las plantas hidroeléctricas se localizan donde los recursos hidráulicos son abundantes, básicamente en el sureste y noroeste; en tanto que las plantas térmicas están localizadas en el norte y el centro del país cerca de los centros de consumo, a donde es fácil transportar el combustible para generar el flujo eléctrico.

El control estatal de la industria eléctrica ha permitido acelerar y, en cierta forma, coordinar el proceso de industrialización ya que se ha incrementado notablemente la construcción de plantas y la red de distribución, se han unificado los costos de operación de las diferentes empresas y en el momento actual el gobierno ha concluido un programa de integración de un sistema de distribución de energía a 60 ciclos.

La inversión pública ha crecido constantemente en el período 1940-76 y la industria eléctrica creció a una tasa de 9.8% en el período de 1946-56 y a una tasa de 9.4% de 1957 a 1967; de 1968-74 fué de 8.5%

(ver Cuadros 14 y 15). Este incremento en la producción se explica en términos de la expansión industrial así como el crecimiento urbano que demandó mayores servicios de electrificación doméstica y pública, así como para establecimientos comerciales de todo tipo.

No sería ocioso recordar que el modo de producción capitalista se sustenta básicamente en la producción industrial y que ésta se convierte en el eje de la acumulación en forma dominante en la economía mexicana después del período revolucionario, en particular hay "cambios que empiezan a hacerse notables a partir de 1925, y que posteriormente habrían de modificar la economía del país, como resultado del surgimiento de un Estado fuerte con mentalidad desarrollista que va a definir la transición hacia una economía capitalista -- industrializada.... Las relaciones sociales de producción capitalista existentes desde la etapa pre-revolucionaria, cobraron plena vigencia con la industrialización culminando así el proceso de disociación entre trabajadores y proceso productivo, es decir la supeditación formal del trabajador al capital. En México esta transformación va a ser impulsada por la actividad estatal". (1)

El Estado aceleró este proceso básicamente en dos formas:

i) La primera al intervenir directamente en la producción de insumos básicos como el petróleo y la generación de electricidad, ce

1) Ma. Elena Castro. Problemática del desarrollo industrial en México. Escuela Nacional de Economía. U.N.A.M. Tesis 1972. p. 24

mento, acero, fertilizantes, etc; en este sentido la industria - - eléctrica y la del petróleo se han convertido en el eje de la industrialización por cuanto la demanda de energéticos ha sido satisfecha básicamente por la producción interna dependiendo en una mínima parte -menos del 10%- del exterior; éstas empresas se han expandido constantemente y son las principales fuentes de acumulación para el Estado como lo muestra el hecho de que sea Pemex el organismo que realiza los montos más altos de inversión en el país y de que el sector - paraestatal haya pagado, en 1975, \$ 6,671 millones en impuestos y obtenido \$ 129,658 millones de ingresos en tanto que sus exportaciones sumaron \$ 9,111 millones, equivalentes al 27% de las exportaciones - totales. (2) Es importante subrayar nuevamente que es a través del - sector paraestatal que se realiza el grueso de la inversión pública² federal -cerca del 60%- y en el caso de la inversión industrial esto es más significativo ya que PEMEX y el sector eléctrico* en 1976 tenían programada respectivamente una inversión de 48,545 millones de pesos (41% del total) y 28,568 (24.5%) del total); para 1977 las cifras eran de 94,867 millones de pesos (46.1% del total) y 51,240 millones (24.9%), o sea el 70% del total.

ii) La segunda forma ha sido la política proteccionista que ha favorecido la sustitución de importaciones, siendo éste el marco de la industrialización.

2) Informes Presidenciales 1975-76.

* Comisión Federal de Electricidad y Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

La II Guerra Mundial y la de Corea fueron factores coyunturales que coadyuvaron para la expansión industrial al beneficiarse -- la economía de una creciente demanda externa de materias primas y -- productos agrícolas, que aunado a la imposibilidad de importación -- de ciertos bienes manufacturados significaron un fuerte impulso para la industria productora de bienes intermedios y de capital. La industrialización, vía sustitución de importaciones, modificó no sólo la estructura productiva sino que permitió cambios al interior del propio sector industrial al registrar las industrias productoras de -- bienes intermedios y de capital mayores tasas de crecimiento en relación a las industrias productoras de bienes de consumo.*

Así pues, la política proteccionista estimuló la inversión en aquellas ramas industriales más protegidas pero que se ligaron indefectiblemente al capital extranjero**, haciendo depender a la economía de los recursos financieros externos --tanto en forma de préstamo como de inversión directa-- y aumentando la salida de excedente por -- concepto de regalías, pago de patentes, de tecnología, etc. Aunque -- la cuestión del financiamiento externo debe ser analizada más a fondo pues, según algunos estudios, no hay tal financiamiento del exterior a México, sino de México al exterior y fundamentalmente a la economía norteamericana .***

* S. Trejo señala específicamente que "El cambio en la importancia de estas industrias se debió en gran parte a la sustitución de importaciones, resultado directo de la política proteccionista" . S. Trejo Reyes. Industrialización y empleo en México.F.C.E. 1973.p.28

** En 1939 6% del capital extranjero se invirtió en manufacturas, para 1969 el 70%; en particular la inversión extranjera controlaba en -- ese año el 93.8% de la industria de tabaco y cigarros, 93.8% de la de productos farmacéuticos y químicos, 80.6% en productos de hule, 87% en computadoras y equipo de oficina, 81% productos de tocador -- y del hogar, 72.2% cobre y aluminio maquinaria y equipo 53.2%, auto

*** Ver. p.ej.A.Gunder Frank.La Inversión extranjera en el desarrollo latinoamericano. MIMEO.Escuela Nac. de Economía UNAM.

Hay una relación directa entre inversión extranjera, sustitución de importaciones e infraestructura a través de la deuda pública y la política proteccionista. En efecto "los créditos externos permitieron al Estado realizar importantes obras de infraestructura que hicieron propicio el campo a los inversionistas privados"(1) y este financiamiento externo es importante en especial en el sector eléctrico, los ferrocarriles, petróleos y altos hornos que concentraban en 1969 al 49.2% de los créditos externos a plazo de un año o más (ver Cuadro No. 17).

CUADRO No. 17

USO DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO A PLAZO DE UN AÑO O MAS		
Concepto	31.Dic.58	31.Dic.69
Sector eléctrico	15.5%	19.0%
Sector ferrocarriles	25.5%	4.2%
PEMEX	14.4%	12.2%
Altos Hornos	3.8%	3.8%

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La expansión industrial fomentada por el Estado ha servido para aumentar el control de los sectores más dinámicos, que han disfrutado de mercados protegidos y de economías de escala importantes en términos de servicios infraestructurales de todo tipo financiados por créditos externos, en particular petróleo y electricidad.

** motriz y auxiliar 50%, industria alimenticia 47.8%, productos químicos industriales 43.7% cemento y otros materiales de construcción: 38%, minería y metalurgia 52.9% en México en la órbita imperial - J.L.Ceceña G. Ed. El Caballito. 1970. pp. 196 y 128-131.

1) Ma. E. Castro. Op. Cit. P. 124

El papel del Estado para consolidar el capitalismo industrial en México significó orientar el grueso de las actividades económicas hacia el mercado interno, esto es, que la plusvalía extraída internamente debe ahora realizarse en su mayor parte a través de un incremento de la capacidad de compra de la población y del Estado y no vía - exportaciones como se venía dando con el "crecimiento hacia afuera"*. En otras palabras, la industrialización se hizo en base a la producción para un mercado nacional donde el Estado se convirtió en el elemento más importante de oferta y de demanda de bienes y servicios, además de promover y crear condiciones favorables para la inversión privada con una política proteccionista que garantizó consumidores cautivos y con una estructura fiscal regresiva para trasladar recursos hacia el sector industrial y/o favorecer la reinversión.**

Si bien se cuenta con una producción industrial diversificada con bienes de consumo, intermedios y algunos de capital ésta enfrenta una alta concentración del ingreso, lo que determina que la producción se concentre igualmente en los bienes de consumo final para satisfacer la mayor capacidad de compra de un sector reducido de la población.

Por su parte la política de sustitución de importaciones ha fortalecido y profundizado los lazos de dependencia al no haber fruc-

* Un tratamiento detallado de este tema lo dan O. Sunkel y P. Paz.
Ver nota P. 53

** La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, Ley de Impuestos y Fomento a la Minería, Subsidio a la Industria Automotriz, subsidio triple a la de manufacturas, Reglas 14 y 8 que establecen facilidades para la manufactura de maquinaria.

tificado con la creación de una industria de bienes de capital por un lado, y con un escaso desarrollo tecnológico por el otro, lo que ha determinado niveles mayores de importación de equipo, maquinaria, tecnología sofisticada e insumos industriales y, consecuentemente, montos crecientes de endeudamientos. Reflejado todo esto en una Balanza de Pagos cuyos niveles de desequilibrio en los últimos años se han convertido en la pesadilla del país.

Adicionalmente la diversificación económica que trajo consigo la industrialización ha acentuado los problemas del desempleo al tener prioridad las ramas industriales más dinámicas y con mayor uso de capital sobre la mano de obra, y que al actuar en mercados protegidos, no utilizan la totalidad de su capacidad productiva y elevan los precios para garantizar el máximo de utilidades en condiciones monopólicas u oligopólicas.

3.1.4 LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL

Habíamos definido la infraestructura social* como las inversiones que, bajo ciertas condiciones, coadyuvan a un mejoramiento sustancial en la distribución del ingreso y los niveles de vida de la población, su papel consiste en contribuir a lo que en teoría económica se denomina como "bienestar social", y que en realidad sirve para determinar el costo social del trabajo al formar parte de los requerimientos materiales necesarios para producir la mercancía particular que es la fuerza de trabajo. En este sentido el Estado también facilita el proceso de acumulación al abaratar el salario con las inversiones sociales que realiza.

* Ver Cáp. I.

CUADRO No. 18

POR CIENTO DE LA INVERSION PUBLICA
FEDERAL TOTAL

<u>Período</u>	<u>Bienestar social (a)</u>	<u>Infraestructura económica (b)</u>
1940-44	11.1%	82.1%
45-49	12.8	76.7
50-54	10.8	76.7
55-59	15.3	70.1
60-64	25.4	59.7
65-70	24.8	61.6
71-76	19.7	54.4

FUENTE: El cuadro 3.

- a) Incluye inversión en obras de servicio urbano y rural, construcción de escuelas, hospitales y centros-asistenciales, viviendas inclusive
- b) Incluye inversión en irrigación, electricidad., petróleo, gas, petroquímica, carreteras y ferrocarriles.

Como puede observarse en el Cuadro No. 18, las inversiones en infraestructura social cobran importancia a partir del período 1950-55 cuando suman el 15.3% de la inversión total. Esto es el resultado directo de dos fenómenos simultáneos: el primero es la diversificación económica a resultados del proceso de industrialización; el segundo es el proceso de urbanización. Uno y otro demandan inversiones para responder a las presiones sociales tanto de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, alumbrado, etc. como de educación, capacitación técnica y de servicios médicos.

EL COSTO DEL CRECIMIENTO URBANO. Aproximadamente el 50% de las inversiones sociales de 1955 a 1976 se canalizan hacia el renglón denominado "obras de servicio urbano y rural" que consisten básicamente en dotación de servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado, pavimentación, construcción de mercados, etc. El Distrito Federal absorbió en 1971-76 el 21% de la inversión pública federal total, y junto con 5 entidades federativas más -entiéndase -- zonas urbanas- un poco más del 50% del total. (1)

1) Nos referimos a Veracruz con 42,890 mills., Michoacán 20,176 mills., Tamaulipas 18,800 mills., Coahuila 17,692 mills., México 18,282 mills., el Distrito Federal 84,639 mills. El total nacional fué de 394,095 mills. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Inversión Pública Federal autorizada por Entidad Federativa 1971-76. S.H.C.P.

En lo que respecta a la inversión en Bienestar Social estos datos son más reveladores ya que en el mismo período, el Distrito Federal absorbió casi el 50% del total y junto con 5 entidades federativas más concentraron casi el 70% del total⁽¹⁾. Estos datos dan una idea clara del proceso distorsionado de urbanización en nuestro país, particularmente el de la Ciudad de México y su zona metropolitana.

EL COSTO DE LA EDUCACION Y ADIESTRAMIENTO DE LOS TRABAJADORES

La inversión pública en educación ha contribuido fuertemente al fortalecimiento del sector privado en tanto le ha proporcionado los cuadros técnicos, profesionales y de nivel medio, así como mano de obra calificada a través de un vasto sistema de enseñanza a todos los niveles y de centros de capacitación creados por el Seguro Social, la Secretaría de Educación Pública, etc. Como lo señala NAFINSA: "La preparación de profesionistas y técnicos de nivel medio superior para las actividades manufactureras ha sido esencialmente labor del sector público y de los grandes centros académicos de carácter nacional o sostenidos por los estados de la federación." (2)

Una economía cada vez más diversificada, un rápido crecimiento demográfico y la acelerada migración del campo a la ciudad * son los

1) Distrito Federal 40,073 mills., México 5,644 mills., Baja California 3,707 mills., Guerrero 3,274 mills., Jalisco 2,259 mills., Veracruz 2,240 mills.; Inversión Total en Bienestar Social 83,816 mills., Inversión Total en Bienestar Social 83,816 mills. Inversión Pública Federal Autorizada por entidad Federativa 1971-76.

2) La política industrial en el desarrollo económico de México. 1971.

* En 1940 el 64.9% de la población vivía en el campo; para 1960 el 50% de la población residía en localidades de 2,500 habitantes o más; - en 1970 la población urbana era de 22 mills. o sea el 44% del total, y para 1975 representó 60%.

fenómenos económicos-sociales que han influido decisivamente en la política educativa, pues el Estado ha aumentado considerablemente la inversión en activos fijos y los gastos corrientes han alcanzado magnitudes importantes.**

Para 1941-55 el gasto en educación representó el 11.3% presupuesto federal, pero a partir de 1956 se registran incrementos mayores pues ya para el período 1956-60 representaron el 14%; en 1965-- el 14% en 1970 el 17% en 1975 el 20% . (1)

En el período 1971-76 se puso énfasis en la educación a nivel medio y superior en especialidades técnicas industriales y agropecuarias, por ejemplo el número de secundarias técnicas agropecuarias -- aumentó de 70 a 551; en total el número de instituciones técnicas -- agropecuarias, pesqueras, comerciales e industriales aumentó de 289 en 1970 a 1301 en 1976. La inscripción en el nivel medio básico paso de 1.628,680 en el ciclo 1970-71 a 2.143,000 en el ciclo 1975-76; - la población estudiantil atendida en el nivel medio básico y medio superior pasó de 308,000 en el ciclo 1970-71 a 700,000 en 1975-76, - y la población que recibió enseñanza universitaria y técnica profesional aumentó de 350,000 1970-71 a 450,000 en 1975-76*

Para 1941-55 el gasto de educación representó el 11.3% del -

** Por ejemplo, la inversión en construcción de escuelas alcanzó el - 4.9% en 1971-76, un poco inferior al 5.6% canalizado a la siderurgia en el mismo período. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta Pública de la Federación.

1) Cuenta Pública de la Federación S.H.C. y P.

* Informe Presidencial 1975-76.

presupuesto federal pero a partir de 1956 se registran incrementos de mayor significación pues ya para el período 1956-60 representaron el 14%, en 1965 el 14%; en 1970 el 17%; en 1975 el 20% .(1)

La masificación de la enseñanza ha sido la política educativa que el Estado ha adoptado como respuesta a las presiones de una población creciente y a la mayor diversificación económica. Cabe señalar que esta política había servido hasta hace poco * más como un "apaciguador social" que como un instrumento redistributivo del ingreso . Adicionalmente la masificación de la enseñanza ha incidido sobre la proletarización de la práctica profesional "al incrementarse el número de profesionales de segunda categoría o especializados en áreas saturadas", (2) ensanchando de hecho el ejército industrial de reserva.

Por otra parte, el hecho de que el 25% de la población sea - analfabeta refleja por sí solo la inoperancia del sistema educativo actual para satisfacer una necesidad social básica. Ello ha obligado a reconocer a los propios investigadores "semi-oficiales" que "sí - en algún sentido puede hablarse de un 'milagro' de la economía mexicana es en éste, o sea en la habilidad increíble de lograr el desarrollo económico obtenido con una población masivamente analfabeta".(3)

1) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta Pública de la Federación. 1940-75

* Decimos que hasta hace poco porque las actuales tasas de desempleo, están poniendo a dura prueba esta política educativa de colchón.

2) P. Latapí. Las necesidades del sistema educativo nacional. La sociedad mexicana: presente y futuro F.C.E. p. 341.

3) Ibid. p. 348

Así pues, el Estado Mexicano resiente como un imperativo la - necesidad de adecuar la estructura educativa a la estructura econó- mica para hacer más rentables las inversiones tanto económicas como sociales, ya que si bien hasta finales de la década de los 60 el pro- ceso de industrialización satisfizo con relativa facilidad los requere- mientos de mano de obra calificada, en la actualidad la mayor so- fisticación de las inversiones industriales* demanda un personal - técnico más preparado y con un grado mayor de especialización. En el período 1971-75 el Estado ya ha dado algunos pasos para enfrentar es- te problema, prueba de ello lo son la creación de los CECYT** a nivel de enseñanza media, así como proyectos de mayor envergadura como la Universidad Autónoma Metropolitana con un matíz marcadamente tecno - crático a nivel superior.

Así pues también en este campo de las inversiones sociales, - que tienen como objetivo básico el mejorar el nivel de vida de la po- blación, la inversión pública refuerza la acumulación del sector pri- vado al proporcionar cuadros técnicos más calificados que generarán- una plusvalía relativa más alta al intensificarse el proceso de pro- ducción. También muestra un Estado altamente sensitivo a los cambios en la estructura productiva y decididamente resuelto a intervenir pa- ra atenuar -que no resolver- las fallas del sistema pues de ello de- pende su existencia.

* Teóricamente se reconoce que la economía mexicana recorre ya la - 4a etapa del proceso de substitución de importaciones, es decir, - la de la diversificación y diferenciación de los productos. Ej. - artículo de María C. Tavares, Trimestre económico No. 168 1975. "El desarrollo industrial latinoamericano y la presente crisis del transnacionalismo algunos interrogantes".

** Centros de Enseñanza Científica y Tecnológica.

3.2. INVERSION PUBLICA, CRECIMIENTO Y DEUDA.

Podríamos resumir este apartado con las siguientes observaciones: La inversión pública ha representado en promedio el 40% de la inversión total en el período 1940-75 y ha crecido a un promedio anual de 18.03%, en tanto que el PIB lo ha hecho a un ritmo de 6% - - (ver Cuadro No. 19).

Si bien la inversión pública ha aumentado en forma sostenida durante el período 1940-75 su tasa de crecimiento ha tenido altibajos bastantes bruscos. Independientemente de las fluctuaciones cíclicas que se registran a finales y principios de cada sexenio, se observa que para el período 1940-50 la tasa de crecimiento fué de 7.8%, superior al crecimiento del PIB que fué de 6.9%; pero en los períodos 1950-60 y 1960-70 se reduce al 3.2% y 3.5% respectivamente en un largo lapso de política cautelosa, moderada y estabilizadora, en tanto que el PIB crece a 5.3% y 7%; y para 1971-75 se registra un crecimiento del 34.9% que supera espectacularmente el sistema de los períodos anteriores tanto de inversión pública como del PIB, ya que este último crece a un 5.6%.

CUADRO No. 19

TASAS DE CRECIMIENTO

<u>Período</u>	<u>PIB (a)</u>	<u>INVERSION PUBLICA - FEDERAL (b)</u>
1940-50	6.9%	7.8%
1950-60	5.3%	3.2%
1960-70	7.0%	3.5%
1971-75	5.6%	34.9%

a) A precios de 1960

b) A precios corrientes

FUENTE: Inversión Pública Federal 1929-63; 1965-70. La Economía Mexicana en cifras - 1974. NAFINSA. México 1976. Banco Nacional de Comercio Exterior.

La inversión pública, tanto por los niveles que ha alcanzado como por su estructura, se ha convertido incuestionablemente en el principal promotor eco-

nómico a partir de 1940 y,

gracias a su continua expansión, el PIB ha podido registrar un crecimiento sostenido y se ha podido disminuir el efecto negativo de -- los cambios en la demanda externa de materias primas industriales -- y agrícolas.*

En 1971 F.J. Alejo señalaba que "en los últimos 20 años, la -- inversión federal se convirtió en el principal elemento de demanda -- autónoma determinante del crecimiento de la economía, mientras antes de mediados de los años 50s. jugaba un papel aparentemente compensatorio de los movimientos de la inversión privada". (1) Esta tendencia se acentuó en los últimos 5 años en que el Estado ha abordado con mayor énfasis su papel de promotor económico al aumentar significativamente tanto el gasto como la inversión pública, al mismo tiempo que se realiza una reestructuración administrativa para coordinar el subsector paraestatal de empresas descentralizadas que es el que realiza el grueso de la inversión pública, así como de las secretarías encargadas de programar dicha inversión**.

Para matizar esta segunda observación señalaremos que la contrapartida de esa misma inversión pública, es decir, las fuentes de financiamiento, reflejan el grado de vulnerabilidad y dependencia de nuestra economía con respecto al exterior y que se ha traducido en la reciente devaluación y flotación del peso. Si las empresas públi-

* Es nuestro propósito, tan sólo señalar que la intervención estatal ha estimulado la tasa de inversión y, consecuentemente, la tasa de crecimiento a través de la inversión pública en sectores clave y con una demanda creciente de servicios.

1) F.J. Alejo. La política fiscal en el desarrollo de México.

La Sociedad mexicana: Presente y Futuro. F.C.E. 1974. p. 64

** Hacemos mención a la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público (COCOPI, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial) y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

29 Diciembre de 1976.

cas y organismos descentralizados operan con tasas de ganancia inferiores a la media o bien con pérdidas, hay entonces un subsidio-directo al sector privado cuyo monto es igual a la diferencia entre la ganancia media y aquella obtenida por las empresas estatales*, subsidio que se traduce en deuda pública. Veamos pues su situación financiera en términos de ingresos-egresos y fuentes de financiamiento para verificar esta aseveración.

Los organismos y empresas públicas tuvieron en 1974 ingresos-en cuenta de capital por \$ 6,679 millones y un ahorro en cuenta corriente de \$ 7,655 millones, que no alcanzaron a cubrir las necesidades de expansión o gastos de capital (\$30,057 millones) originándose un déficit financiero de \$ 15,423 millones -un incremento de 1278% - con respecto a 1969- obligando al gobierno a otorgar subsidios casi por \$ 17,000 millones, principalmente a los ferrocarriles, empresas-eléctricas, PEMEX y CONASUPO que en conjunto absorbieron el 85% del total de subsidios (ver Cuadros 20 y 21).

Paralelamente los subsidios se han traducido en aumento de la deuda externa del sector paraestatal, cuyo monto pasó de 1,454.7 millones de dólares en 1966 a 2,558.1 en 1970 y 6,492.8 en 1974; de ésta última cifra el sector eléctrico absorbió el 31% y PEMEX el 13%, que en conjunto representaron el 44% del total (ver Cuadros 22 y 23)

*Ver supra, Cap. II.

y el 33.4% en 1976*. Como señala R. Castañeda "Lo anterior -el crecimiento de los subsidios y, sobre todo, el endeudamiento de las -empresas paraestatales- ponen de relieve que éstas no han podido -ser una fuente de recursos financieros para el gobierno federal", (1) y sí en un factor determinante de la industrialización por un lado, y del endeudamiento externo por el otro.

CUADRO No. 20

INGRESOS Y GASTOS DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS
PROPIEDAD DEL ESTADO
(Millones de Pesos)

Concepto	1969	1974	Variación en %
CUENTA CORRIENTE			
Ingreso	38,077	100,403	163.7
Gastos	32,510	92,748	185.3
AHORRO EN CUENTA CORRIENTE	5,567	7,655	37.5
CUENTA DE CAPITAL			
Ingresos	2,070	6,979	237.1
Gastos	8,756	30,057	243.1
DEFICIT DE CUENTA DE CAPITAL	6,686	23,078	245.1
DEFICIT FINANCIERO	1,119	15,423	1,278.2

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta Pública - de la Federación.

* Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. Excélsior 29.XII.76.

1) R. Castañeda R.C. Los límites del capitalismo en México. - Las finanzas del régimen. En Cuadernos Políticos. No.8 1976.

CUADRO No. 21

SUBSIDIOS DEL GOBIERNO FEDERAL A EMPRESAS Y ORGANISMOS PARAESTATALES
(Millones de Pesos)

Organismos	1969 (Año fiscal)	1972	1973	1974
FF.CC.	2018	2573%	2797%	3487
EMPRESAS ELECTRICAS.	1760	1715	1649	3824
PEMEX		2569	3921	1087
AERONAVES DE MEXICO	---	---	1541	
CONASUPO	1086	1149	1300	5818
IMSS-ISSSTE	---	2616	---	---
OTROS				
TOTAL	4912	10702	12557	16980

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

CUADRO No. 22

DEUDA EXTERIOR ACUMULADA DEL SECTOR PARAESTATAL A PLAZO MAYOR DE UN AÑO
(Millones de Dólares)

Concepto	1966	1970	1974
TOTAL	1,454.7	2,558.1	6,492.8
Sector Eléctrico	537.3	989.8	2,057.9
PEMEX	152.7	357.6	860.0
Ferrocarriles	179.0	105.3	232.9
Teléfonos	---	---	452.9

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

CUADRO No. 23

DEUDA EXTERNA TOTAL DEL SECTOR PUBLICO

(Millones de Dólares)

<u>Concepto</u>	<u>1966</u>	<u>1970</u>	<u>1974</u>
Deuda Externa a más de un año	1,891.8	3,259.2	7,980.8
Deuda Externa a menos de un año	451.2	1,002.8	1,994.2
Deuda Externa Total	2,343.0	4,262.0	9,975.0

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Los datos anteriores tanto los referentes a la infraestructura económica como a la social, muestran con claridad la creciente intervención del Estado en la economía. Intervención que no se circunscribe solamente a actividades de servicio público o de riesgosa inversión como en el caso de los ferrocarriles, sino también a renglones altamente productivos como la industria petrolera. Es un Estado que acumula y/o favorece la acumulación del sector privado bajo una retórica altamente revolucionaria por su forma, pero vacía de contenido por cuanto fortalece las relaciones capitalistas de producción.

Si algún valor tiene los datos presentados es precisamente el de ilustrar los mecanismos de que se vale el Estado para favorecer la acumulación privada: El subsidio anual cerca de 3500 millones de pesos a ferrocarriles que transportan básicamente mercancías; la - -

extensa -aunque insuficiente- red de caminos que comunica precisamente las regiones económicas con mayor dinamismo, "marginando" a 12 millones de personas; la producción de energéticos para un sector industrial y comercial mayoritariamente privados; las sumas crecientes asignadas a la vivienda, servicios médicos, educativos y -- asistenciales de todo tipo para garantizar una oferta de fuerza de trabajo más calificada y productiva y que sirven igualmente para -- aminorar y/o paliar, que no resolver, candentes problemas sociales (bastaría mencionar los altísimos índices de analfabetismo y desnutrición); todo ello nos muestra a la inversión pública y a la privada como hermanos siameses dependiendo uno del otro, complementándose en el sentido más amplio de la palabra. Estamos pues, en presencia de un Estado que, además de velar por el "orden público", vela porque la producción no se interrumpa y para ello participa decisivamente en el suministro constante de un flujo de insumos y servicios a un bajo costo.

3.2 ALGUNOS ASPECTOS TEORICOS ACERCA DE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

Para la teoría convencional la intervención del Estado en la economía se explica por las "imperfecciones" del mercado que impiden una asignación óptima de recursos. Las imperfecciones que más influyen para "distorsionar" las decisiones de inversión "son debidas a -- los rendimientos crecientes a escala que llevan al monopolio, o que no logran inducir a los empresarios, 'maximizadores de beneficio', --

a obtener el producto social óptimo"⁽¹⁾. Esto es de particular importancia, tratándose de los bienes públicos, ya que aquí el criterio de inversión costo/beneficio falla al no reflejar con precisión la cuantía de los rendimientos esperados; o sea que para los bienes que son consumidos en forma colectiva no existe un parámetro confiable ya que los beneficios se miden en términos de estados individuales de "satisfacción" al consumir un bien, algo que no sucede cuando se trata de bienes públicos como la defensa nacional, por ejemplo. Así pues, el Estado interviene en la economía para proporcionar aquellos bienes que los inversionistas privados están renuentes a producir dada la incertidumbre sobre los beneficios esperados en condiciones de competencia imperfecta o sobre el grado de satisfacción social.

Sin embargo, y en esto hay que ser definitivo si se quiere llegar a analizar la verdadera naturaleza y función del Estado, las causas de la intervención de este Estado deben buscarse más en las características del sistema que en las formas que asumen las imperfecciones del mercado.* En este sentido "la contradicción básica entre capitalistas y asalariados que se agudiza a medida que el sistema se desarrolla, por los procesos de concentración (acumulación) y centralización del capital, obliga a que los primeros cedan a los segundos una pequeña proporción de la plusvalía generada mediante 'transferencias redistributivas', para evitar el cuestionamiento del sistema".(2)

1) G. Hernández Chávez. Decisiones de inversión y estrategia de Desarrollo. Tesis UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1973 p. 60.

* Un tratamiento extenso y apologético de este tema se encuentra en "The Anatomy of Market Failure". F. Bator en Quarterly Journal of Economics 1958. "The Pure Theory of Public-Expenditure". P. Samuelson Review of Economics and Statistics. 1954. Sobre la verdadera naturaleza y función del Estado capitalista ver el conocido texto de V.I. Lenin "El Estado y la Revolución".

2) G. Hernández Chávez, Op. Cit. p. 108

Así pues el Estado interviene no para "optimizar" el grado de bienestar social, sino obligado por la dinámica del propio sistema que concentra los beneficios de las inversiones en la clase que detenta los medios de producción; es una intervención de carácter redistributivo determinada, como dice E. Mandel, por "la ascensión del movimiento obrero y la creciente hostilidad de los pueblos hacia la desigualdad de ingreso que caracterizan al capitalismo moderno y que han provocado reacciones de autodefensa por parte de las clases poseedoras. Desde la instauración del impuesto sobre la renta en -- Gran Bretaña, y sobre todo desde la experiencia del New Deal en los Estados Unidos, numerosos economistas subrayan el hecho de que, a través de su presupuesto, el Estado, --sobre todo en los países occidentales de democracia burguesa-- redistribuye una importante fracción de la renta nacional a expensas de las clases poseedoras y en beneficio de las clases trabajadoras... Es evidente que se trata de una medida política y social, de una lubricación del mecanismo social que debe evitar su explosión y no de una evolución económica que contradiga en cualquier sentido la depauperación relativa del proletariado"⁽²⁾. En suma, el Estado interviene para preservar y fortalecer las relaciones capitalistas de producción aún cuando esto implique hacer concesiones a clase trabajadora si ello garantiza mayores niveles de acumulación para el sistema.

2) E. Mandel. Tratado de economía marxista. Ed. ERA, 1971.
Vol. I. pp. 313 y 316

IV. LA PLANIFICACION Y LA CREACION DE INFRAESTRUCTURA.

4.1 CONSIDERACIONES GENERALES

La planificación económica es un tema en boga en el mundo - capitalista de hoy en día y es frecuente encontrar referencias, - ensayos, libros, tratados y manuales, sobre el mismo en la literatura burguesa. Nuestro país naturalmente no ha quedado al margen - de esta corriente y hay quienes se "divierten" elaborando recetas - de política económica* que se encuadran en el marco teórico de la - planificación. Por ello es pertinente hacer algunos señalamientos - sobre lo que aquí se entiende por planificación en su sentido real.

Por principio habría que subrayar que la planificación tiene un carácter histórico y cuya misión es precisamente sustituir al mercado para lograr la asignación racional de recursos en todos los sectores de la actividad económica, dando un carácter social al principio de la racionalidad económica teniendo como objetivo principal la satisfacción de necesidades sociales. La planificación en su sentido integral significa, pues, la disolución de las relaciones capitalistas de producción y una apropiación social de los medios de producción. Según O. Lange la planificación "es adaptación de la producción a las necesidades de la sociedad" o sea que planificar "es sujetar la - - acción de las leyes económicas y el proceso de desarrollo económico - a la voluntad humana"⁽¹⁾.

* Ver por ejemplo "Un modelo de política económica para México". UNAM. Escuela Nacional de Economía. 1970. Igualmente "Los 100 puntos del Plan Básico de Gobierno. 1976-1982". Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. P.R.I.

1) Citado por A. Aguilar. Apuntes de la Teoría y Técnica de Planificación Económica. Mimeo.

Partiendo de esta concepción rigurosa, y por ello mismo científica, de la planificación, jamás podría hablarse de planificación económica en un país capitalista, ya que el carácter específico de las relaciones capitalistas de producción dominantes impiden todo - intento por regular socialmente la actividad económica y, en consecuencia, la asignación de recursos, pues el agente rector en el capitalismo y su motivo -la obtención de ganancias- recae en las decisiones de los inversionistas individuales distribuyendo los recursos a través del mecanismo de mercado, regulador final de las decisiones económicas.

El intento de adaptación del concepto de planificación en el sistema capitalista ha tomado otras connotaciones, antojándose burdo y rídico lo el intento. En contraste con la planificación integral realizada en los países socialistas, en algunos países capitalistas, principalmente Francia, se habla de "planificación indicativa", mediante la - cual se elaboran una serie de lineamientos de la política económica - a seguir, que pueden o no ser cumplidos por el sector privado. Se trata en suma de la aplicación de ciertas técnicas de planificación en - base a métodos administrativos, matemáticos y estadísticos para pronosticar el comportamiento a corto, mediano y largo plazo de las variables económicas a fin de optimizar los objetivos de la actividad económica. Es precisamente el Estado el que, a través de la programación y proyección de las inversiones -a lo cual se insiste en llamar "planificación"- coadyuva directamente con el sector privado a los procesos de concentración y centralización del capital, es decir, al desarrollo de las relaciones capitalistas de producción.

La ilusión, si no es que engaño, es pretender que a través - de este tipo de indicaciones la "planificación" en las economías - capitalistas tienda a eliminar la anarquía en los procesos de producción y distribución. Bajo esta concepción se aconseja promover - y ampliar la acumulación del sector público, y orientar la actividad del sector privado hacia objetivos de interés social. El fracaso - de estos intentos en todos los países capitalistas es la mejor prueba de la imposibilidad de poder aplicar el principio de la planificación a un sistema de mercado.

Sin embargo, aceptamos la posibilidad de aplicar ciertas técnicas de programación bajo el capitalismo, pero no con ello pretendemos sugerir que el problema del capitalismo consista en la inadecuada - asignación de recursos, sino más bien plantear la hipótesis de hasta qué punto efectivamente tales técnicas son aplicables y qué beneficios pueden rendir y para quién.

Veamos pues en primer término cuáles son los requisitos técnicos esenciales que debe cumplir un plan económico y los planteamientos generales de la planificación indicativa, lo que nos proporcionará un marco teórico de referencia para contrastar los intentos "planificadores" en México.

En general todo plan contiene los siguientes elementos:



Z A R II

- I. La división del ingreso nacional entre consumo e inversión.
- II. La determinación de la estructura de la inversión.
- III. La coordinación de los aspectos físicos del plan - con los aspectos financieros.
- IV. La coordinación de las principales ramas de la actividad económica.
- V. Asegurar la existencia de organismos que regulen - el cumplimiento del plan.

Por supuesto que éstos elementos no agotan las características y requisitos de un plan, sin embargo son aquellos considerados como básicos en toda formulación de planes.

Un instrumento de control importante es el nivel del ingreso nacional y su adecuada división entre consumo e inversión, - - pues una mayor o menor tasa de crecimiento del ingreso reflejará - la validez en la selección de tal o cual objetivo económico básico.

La determinación del nivel de consumo fijará el monto de la - producción de bienes y servicios a alcanzar para satisfacer las necesidades sociales, así como el monto de recursos productivos y no-productivos que se requieren para lograr lo anterior.

El éxito de un plan económico puede ser medido en términos del incremento en el volumen de las inversiones productivas por él gene-

radas , de aquí la necesidad de determinar la magnitud del excedente económico real y potencial* así como su transformación en inversiones productivas. Por ello y en primer término, el plan debe permitir - - una eficiente utilización de la capacidad ociosa de las plantas industriales así como la eliminación del gasto improductivo, principalmente del suntuario el que, por ejemplo, en países como la India alcanza un máximo de 45% del gasto nacional y entre el 25 y 30% en México - y Brasil. (1)

El plan económico debe incluir la totalidad de la economía y - establecer las directivas económicas generales a seguir por los organismos encargados de su realización. El objetivo central del plan - - puede ser el alcanzar una tasa determinada de crecimiento del producto y relacionar a ella los componentes macroeconómicos fundamentales como inversión, consumo, importaciones, exportaciones, etc., pudiendo expresarlos todos ellos como objetivos sectoriales en la desagregación del plan.

En este proceso de desagregación se elaboran programas específicos para cubrir sectores y regiones de la economía nacional basados en una información más detallada y que expresan en términos más concretos la política de inversión. Finalmente los proyectos de inversión constituyen la última etapa en el proceso de planificación al integrar

* Un amplio y consistente desarrollo del tema se encuentra en la conocida obra de P.A. Baran. La Economía Política del Crecimiento. FCE.

1) H. Flores de la Peña. Problemas de Planeación y Desarrollo. Bases para la Planeación Económica y Social de México. Ed.S.XXI.1971.p.84

los programas sectoriales y regionales, dichos proyectos de inversión se basan en información específica y detallada como la cantidad y tipo de recursos naturales, los requerimientos de fuerza de trabajo y maquinaria, etc. y que ponen de manifiesto la mayor o menor disponibilidad de los recursos económicos.

Este último punto, el de los proyectos de inversión, es un tema que la teoría económica burguesa ha desarrollado con bastante amplitud en tanto considera que el objetivo básico de toda economía es el de optimizar la asignación de recursos escasos, entendiéndose maximización de ganancias, definiendo por esta vía el papel que les corresponde jugar al sector público y al sector privado; esto es, el beneficio -- de estar presente en toda acción del capitalista y el Estado debe cubrir los campos de interés social de baja o nula rentabilidad. En efecto, uno de los más connotados teóricos burgueses señala, que para "calcular todas las consecuencias de una cierta inversión en la economía nacional uno debe tener un modelo dinámico de la economía misma y -- aún del mundo" (1).

De ello deriva la necesidad de comparar los "sacrificios" y -- "costos de oportunidad" implicados en la realización de un proyecto -- en términos de factores escasos utilizados.

Siguiendo el razonamiento del Profesor Tinbergen esta comparación -- puede ser expresada "en una relación r si hay solamente un factor --

1) J. Tinbergen. The relevance of the theoretical criteria in the Selection of Investment plans. Investment criteria and Economic Growth M. I. T. p. 12.

escaso, digamos capital, entonces el criterio tomará la forma simple $r = \frac{x_i}{y_i}$; donde x_i es la adición al producto nacional y y_i es la cantidad del capital invertido". (2) Este es para el Profesor Tinbergen - "el principal criterio de evaluación" de proyectos de inversión*. Que da así eliminada y/o diluida cualquier consideración de tipo cualitativo -social- respecto a la apropiación de esa "adición al producto nacional".

Es claro que en el enfoque de la planeación indicativa el Estado participa parcialmente en los procesos de producción y distribución. Por ello mismo la planeación indicativa debe asegurar una estrecha cooperación entre las unidades económicas públicas y privadas. - Paradójicamente, debe servir como un medio para racionalizar la actividad económica en un sistema caracterizado precisamente por la irracionalidad.

La concepción teórica de un sistema de planeación indicativa - se caracteriza por los siguientes aspectos generales: el Estado posee las industrias básicas y ejerce control financiero en el mercado de capitales a través de los órganos creados para tal efecto, de tal suerte que es posible establecer objetivos obligatorios para el sector público mientras que el sector privado diseña sus planes de producción de acuerdo a las perspectivas económicas. Dentro de este con-

2) J. Tinbergen. The appraisal of investment projects. Netherland - Economic Institute. 1974

* Los proyectos de inversión son definidos por las Naciones Unidas como: "La compilación de información que permitirá hacer la valoración de las ventajas económicas que suponen la asignación de los recursos económicos a la producción de bienes o servicios específicos". Manual de Proyectos de Des. Eco. 1958. P. XIII.

texto el sector privado no puede ser plenamente controlado, y por ello el plan debe reflejar "el grado en el cual las decisiones del sector privado deben estar subordinadas a una disciplina general, - el grado en el cual el plan mismo debe reflejar la cooperación por parte de la empresa privada" (1).

El plan económico establece la cantidad de recursos necesarios para su cumplimiento además de las fuentes de financiamiento. Obviamente debe expresar con claridad las prioridades asignadas a los sectores público y privado para precisar los objetivos sectoriales y -- darle consistencia mediante un análisis en los programas de inversión estadística, lo que posibilitaría la asignación de objetivos más allá de los concebidos tradicionalmente en el sector industrial.

En un país subdesarrollado este enfoque de la planificación -- indicativa es aún más limitado al comprender únicamente el sector -- público y la industria de manufacturas. Ello por que la agricultura, tradicionalmente la principal actividad económica, no puede incluirse en el plan económico debido a las dificultades técnicas para estimar y programar con precisión su producción y productividad, dado que aún depende en gran proporción de las condiciones climatológicas y -- geográficas. El plan económico se reduce pues a establecer objetivos para un número dado de industrias básicas y estimaciones o proyecci

1) M. Baqai. Problems of Integrating the Private Sector into the National Economic Plan. Economic Bulletin for Asia and the Far East. United Nations, December 1970. p. 1.

"el plan no tiene más propósito que orientar y coordinar la política del sector público y proporcionar objetivos coherentes de producción e inversión a las principales ramas de la economía, pero -- rara vez reemplaza las decisiones de la empresa privada". Naciones Unidas - Citado por A. Aguilar. Op. Cit.

nes de volúmenes de producción para las industrias restantes. Esto es así porque la información estadística disponible se constriñe -- principalmente a este sector y porque su producción es constante y -- previsible dentro de ciertos límites. Las prioridades para los sectores público y privado se asignan de acuerdo a esta situación.

Pero a pesar de todo el Estado dispone, alguna virtud debería tener, de algunos instrumentos de política económica para influenciar y "orientar" la actividad privada a través del control de precios, -- impuestos, inversión pública, etc. En este sentido las políticas financieras y fiscal aparecen normalmente como los principales lineamientos para programar las actividades del sector privado. Por ejemplo, como se menciona en el Cuarto Plan Quinquenal 1970-75 para Pakistán: "el gobierno influencia la inversión privada y la dirección en la -- cual se le canaliza a través de políticas fiscales y comerciales y de ayuda financiera". (1)

Un último requisito, más bien obstáculo, para programar la actividad privada es la existencia de un centro estadístico que pueda proporcionar información suficiente y adecuada para las consultas -- obligadas entre el sector público y el sector privado; siendo éste -- organismo el medio principal para difundir información acerca de la demanda y oferta de bienes en el corto plazo. Para las proyecciones -- en el largo plazo se hace necesaria una participación directa de los

1) M.Baqai. Op. cit. p. 3

empresarios porque ellos determinan la cantidad producida y con ello el tamaño de la planta. (1)

Hasta aquí hemos descrito las características mínimas de la planificación indicativa con el fin de contrastar los intentos hechos - en México. En nuestro país, sin embargo, la realidad muestra que la mayor parte de los "planes económicos" concebidos bajo este enfoque han consistido en lo fundamental en declaraciones de principios más bien que en intenciones políticas para su realización. Ello no es - producto de la "mala fe" de los que anuncian enfáticamente los proyectos de planificación sino de condiciones objetivas que impiden implantar un sistema de planificación. Nuestro objetivo no es de ninguna manera detectar los defectos técnicos* que puedan tener tales proyectos o de mostrar su inoperancia debida al incumplimiento de los supuestos básicos de la planificación indicativa, sino básicamente su inaplicabilidad en ausencia de intenciones políticas, subrayamos, para llevarlos a cabo.

4.2 INTENTOS DE PLANIFICACION ECONOMICA EN MEXICO

La primera característica observada en la elaboración de planes de todo tipo: sectoriales, regionales y locales; a corto, mediano y largo plazo, etc. es que han sido producto efímero de campañas políticas y de programas gubernamentales que no se han traducido en intenciones políticas reales para llevarlos a cabo. Particularmente en la-

1) Ver Economic Planning in Europe. Survey in Europe in 1962. Part. 2. United Nations.

* Un resumen sustancioso de "los defectos más obvios de los planes - y programas que se han puesto en práctica", se encuentra en Planes de Desarrollo Económico y Social en México. L. Solís M. Sep - Setentas. 1975.

década de los sesentas se presentó en nuestro país lo que algunos críticos llamaron la "furia planificadora" que "no se debió a un interés genuino por ordenar la actividad económica y realizar las reformas que se proponían en la Carta (de Punta del Este), sino que los planes preparados fueron utilizados únicamente como un medio de obtener los créditos prometidos por el gobierno de las barras y las estrellas acrecentadas". (1)

Durante ese período hubo infinidad de proposiciones para "planear" el desarrollo económico del país, pero hoy en día esa terminología se ha visto reducida a una simple "reforma administrativa", minimizando el marco de la planificación al control de la actividad -- del sector público a fin de superar las fluctuaciones cíclicas en la inversión.

A continuación haremos una reseña de aquellas actividades públicas en las cuales subyace la idea de coordinar la actividad económica, destacando los intentos a nuestro juicio más acabados de planificación, concretamente el Primer Plan Sexenal, el papel de la Comisión Nacional de Inversiones y el Plan de Acción Inmediata.

Retrospectivamente podríamos señalarse que la planificación económica tuvo su primera experiencia en la década de los treinta con la realización del Primer Plan Sexenal, que fué el primer intento de la

1) A. Guillén. Planificación económica a la mexicana. Ed. Nuestro - Tiempo. p. 38.

clase dominante para realizar programas de inversión a largo plazo.

i) PLAN SEXENAL . El llamado "Primer Plan Sexenal" fué más bien un programa gubernamental que establecía algunas medidas de política-social y económica para el período 1934-40. Por ello mismo, difícilmente se puede considerar un plan en el sentido estricto, principalmente debido a fallas técnicas de importancia ya que, por ejemplo, no se señala la tasa a la que debe crecer la economía; no hay una división del ingreso nacional entre inversión y consumo, no hay una orientación detallada para la asignación de inversiones; las fuentes de --financiamiento se les menciona escasamente; y no se previeron instrumentos y organismos adecuados para su control y ejecución , "simplemente se sugiere que los organismos del Partido en el gobierno se hicieran cargo de éstas cuestiones." (1)

El mérito práctico de este Plan Sexenal fué el hecho de partir de la hipótesis básica de que el desarrollo económico sólo podía ser alcanzado a través de una transformación en la estructura agraria* - y en el control nacional de los recursos básicos. El éxito de éste-- intento consistió precisamente en el reparto masivo de tierras y la

1) L. Solís M. Ibid. p. 190.

* "El partido Nacional Revolucionario, en la forma más solemne y enérgica, da por reproducida la Declaración de Principios hechos desde su constitución, afirmando que el problema social de mayor importancia en nuestro país, sin duda alguna, el relativo a la distribución de la tierra y su mejor explotación, desde el punto de vista de los intereses nacionales, vinculado íntimamente con la liberación económica y social de los grandes núcleos de campesinos que directamente trabajan la tierra, por lo cual continuará luchando por convertir - a estos agricultores en libres dueños de la tierra y capacitarlos, además, para obtener y aprovechar el mejor rendimiento de su producción". Primer Plan Sexenal. Partido Nacional Revolucionario.

nacionalización de la industria petrolera. Es importante señalar - que el primer déficit presupuestal gubernamental tuvo lugar con la realización de este plan y que la creación de obras públicas se convirtió en una política de desarrollo continua y consciente mediante la cual se utilizaron los ahorros internos apoyados en los sistemas crediticio y fiscal. "El sistema impositivo sería reorganizado sobre la base de que los impuestos directos cobrarán mayor importancia - - que los indirectos. El adoptar tasas progresivas, en todos los casos en que esto fuera aplicable, sería una actitud generalizada en toda la República." (2)

Así pues la parte medular del Plan es la política agraria, cuyo objetivo fué el de mejorar la distribución y explotación de la tierra. Para hacer efectiva la dotación y restitución de tierras se toman una serie de medidas, entre éstas se encuentra la creación del Departamento Autónomo Agrario; se revisan las leyes agrarias para agilizar la dotación y restitución de tierras; se reforman las leyes agrarias para poder ampliar el ejido; se fraccionan latifundios.

En complemento a la distribución de tierras en el Plan se propone la elevación del nivel técnico de la producción mediante la introducción de cultivos más adecuados, dotación de cultivos, industrialización de productos agrícolas, introducción de maquinaria, etc., --

2) Ibid. p. 24.

se señala la obligación del gobierno de invertir en el sexenio la suma de 50 millones de pesos en un sistema de crédito agrícola; se reconoce la necesidad de fomentar las sociedades cooperativas agrícolas para adquisición comunal de maquinaria; la realización de obras de riego, etc.

La política económica de preferencia al empleo de recursos nacionales sobre los recursos extranjeros. Para tal efecto se establecen las medidas que a continuación reproducimos:

1. "Se impedirá que las empresas extranjeras continúen acaparando yacimientos minerales.
2. Se facilitará la acción de los mineros nacionales y se otorgará la protección conveniente a los gambusinos y a las cooperativas mineras.
3. Se tenderá a eliminar la exportación de minerales concentrados, no sólo por medios arancelarios, sino impulsando el desarrollo de la industria metalúrgica.
4. Se impulsará el establecimiento de plantas centrales de beneficio y fundición.
5. Se intervendrá para lograr el equilibrio de las fuerzas económicas de la industria petrolera, estimando el desarrollo de las empresas nacionales y creando un organismo semioficial de apoyo y regulación.
6. Se pondrán los medios para que nuestra producción petrolera alcance el volumen que racionalmente le corresponde, tomando en cuenta las reservas probables existentes.
7. Se modificará el régimen actual de concesiones, reduciendo la superficie que ampare cada concesión. Se negará el otorgamiento de las que sean opuestas al interés nacional.
8. Se impedirá, cuando sea ventajoso para el país, la exportación de todos aquellos productos que, después de ser sometidos a los primeros procesos de su elaboración en el extranjero, son reimportados".

Con el fin de integrar el territorio nacional, se señala que en el sexenio se destinará la totalidad del impuesto de la gasolina a la construcción de caminos nacionales y locales.

Con respecto a la salud pública se señala el aumento del porcentaje de egresos de la Federación destinados a dicho fin. De 3.03% en 1933 pasará a 3.4% en 1934; 3.86% en 1935; 4.2% en 1936; 4.6% en 1937; 5.0% en 1938; 5.5% en 1939.

En cuanto a la educación se señala la asignación de los siguientes porcentajes de gasto federal: 15% en 1934; 16% en 1935; 17% en 1936; 18% en 1937; 19% en 1938 y 20% en 1939. Se puso especial atención a la enseñanza en el campo al crear escuelas normales rurales y las misiones culturales; la enseñanza técnica media y superior es fomentada también, ejemplo de ello es la creación del I.P.N.

REALIZACIONES DEL PLAN SEXENAL. Como ya se señaló, el Plan Sexenal no es un plan económico en el sentido técnico que se le da a la palabra, pero no obstante ello, su importancia reside en la transformación profunda de la estructura agraria del país y en la reintegración al país de actividades básicas como la industria petrolera.

En cuanto a sus proposiciones unas son bastantes concretas, en particular las referentes a la cuestión agraria y a la de educación,

pero otras son muy generales y algunas hasta utópicas pues requerirían para su realización de modificaciones estructurales y superestructurales del sistema, por ejemplo, como puede asegurar un estado capitalista que todos tengan trabajo, o bien "combatir las causas determinantes de la prostitución, a fin de evitar que éste constituya un medio de vida para la mujer; y para evitar la mendicidad profesional".

Vicente Lombardo califica al Plan Sexenal no sólo de no ser revolucionario sino de tener una tendencia facista*, sin embargo como expresa el maestro Silva Herzog** si lo que quería Lombardo era una transformación social que dotara a las masas de los medios de producción, es obvio que el plan no era revolucionario, pero de ninguna manera podemos calificarlo de facista.

Por cuanto a realizaciones concretas tenemos que la mayoría de los objetivos fueron alcanzados, en particular la reforma agraria -- fué uno de sus mayores éxitos pues se repartieron 17.9 millones de hectáreas de tierra de la mejor calidad; también se establecieron instituciones crediticias para el financiamiento de la agricultura; se recuperaron algunas industrias básicas en poder de capitalistas extranjeros, entre ellas la industria del petróleo; 30 zonas mineras fueron reincorporadas a la reserva nacional. Una cantidad mayor que el impuesto de la gasolina se dedicó a la construcción de carreteras; se nació

* V. Lombardo T. Comentarios al I Plan Sexenal. Revista Política. 1963.

** J. Silva Herzog. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. F.C.E. 1964.

nalizaron los ferrocarriles; el gasto público en la educación sobrepasó en cien por ciento al realizado por la administración anterior; la política fiscal se orientó a proteger la industria nacional de la competencia exterior; se disminuyeron los impuestos de aquellos bienes difíciles de producir internamente; se realizaron obras importantes de irrigación como en La Laguna y el Río Yaqui.

Hubo un segundo Plan Sexenal para el período 1941-46 a fin de consolidar las actividades emprendidas con el anterior; el plan contenía los postulados y principios que deberían regir el gobierno del Gral. Manuel Avila Camacho pero que en términos de realización sólo alcanzó el de su proclama. La expansión económica provocada por la administración del Gral. Cárdenas internamente, aunado al hecho de que "durante la segunda guerra mundial hubo condiciones favorables: demanda sostenida de las exportaciones mexicanas; crecimiento industrial basado en la sustitución de importaciones, (...) créditos foráneos; acumulación de divisas. Todos estos factores propiciaron la creencia de la inutilidad de la planeación"⁽¹⁾. En realidad más que "creencia" debe entenderse intenciones de cumplir los postulados del Plan.

Para la campaña presidencial de Miguel Alemán se constituyeron las conferencias de mesa redonda, realizadas en las ciudades más importantes del país para analizar los principales problemas económicos en cuatro grandes apartados, agricultura, industria, transportes y turismo, pero que no se tradujeron en un programa gubernamental de --

1) J. Proel. Los intentos de planificación económica en México. Revista Comercio Exterior. 197 p. 30.

política económica que comprometiese al propio ejecutivo. Cabe mencionar este hecho aquí pues inauguró las ya tradicionales "consultas populares", "reuniones de trabajo", etc., como parte de la demagogia que el candidato oficial en turno utiliza como plataforma política -- para "enterarse" de los problemas a "solucionar" en su gestión administrativa.

ii) COMISION NACIONAL DE INVERSIONES. Esta Comisión se creó como un resultado directo de la devaluación de 1954. Originalmente surgió como un organismo autónomo que dependía directamente del Presidente de la República e integrada por miembros de las Secretarías de Hacienda y Economía y cuya función era asesorar al poder ejecutivo para la realización de la inversión pública, por lo tanto el de coordinar todas las actividades del sector público en esta materia. Anteriormente no había habido intentos serios para coordinar la inversión pública lo que originaba que cada secretaría o empresa pública elaborara su propia política de inversión sin considerar la complementariedad en las mismas, dando como resultado frecuentemente una duplicidad en sus actividades.

Este organismo elaboró programas anuales controlados por la - Secretaría de Hacienda pero nunca pudo elaborar un plan económico na cional integral y diseñó solamente un programa de inversión para el - sector público. Los diferentes organismos estatales fueron impedidos para realizar autónomamente cualquier tipo de inversión sin la aprobación de la comisión, y se encargó a la Secretaría de Hacienda proporcionar los fondos para inversión.

A esta comisión se le otorgaron funciones adicionales en 1956, capacitándola para analizar las tendencias de la economía y contribuir para delinear la política económica a nivel nacional, realizar proyecciones a largo plazo de las necesidades de inversión en los principales sectores económicos, así como estudiar las dificultades de la balanza de pagos. De hecho la Comisión se constituyó en el vínculo entre la Secretaría de Hacienda, fuente de recursos financieros, y los organismos receptores de fondos para inversión. (1)

El mérito principal de la Comisión consistió en haber elaborado por primera vez un programa de inversión a largo plazo para todo el sector público en el período 1953-58, calculado sobre la base de los antecedentes en materia de inversión pública y proyectado para romper los posibles "cuellos de botella" en la economía. Se estimaba que el aumento en la productividad no superaría el rápido crecimiento demográfico, por lo cual no se podía aspirar a un incremento del producto real superior al 5.9% logrado en el período 1946-50. La relación incremental capital producto en el período 1946-50 había sido de 2.41: 1, para conservarla en el período 1953-58 se requería de una inversión total de 47,886.7 millones de pesos a fin de incrementar el producto real en 19,870 millones de pesos a precios de 1952. (Ver Cuadro 24). De la inversión total se calculó que el 42.1% correspondería al Estado.

] Ver M.S.Wionczek. Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México. En bases para la Planeación Económica y Social S.XXI.1971

CUADRO No. 24

CALCULO DEL PNB
(Millones de pesos a precios de 1952)

<u>Años</u>	<u>Producto Nacional</u>
1952	48,403.2
53	51,259.0
54	54,283.3
55	57,486.0
56	60,877.7
57	64,469.5
58	68,273.2

FUENTE: Consideraciones para un programa nacional de inversiones. Comisión de Inversiones. Presidencia de la República.

en 1939-50 y 17.3% en 1953-58). La industria petrolera y la eléctrica debían crecer sustancialmente para solventar futuras dificultades en materia de energéticos dado el crecimiento industrial y el de las concentraciones urbanas, para ello se debería invertir en petróleo un 6.3% del total en 1953-58 superior al 3.4% en 1939-50; para la energía eléctrica los porcentajes eran 7.2% en 1953-58 contra 3.3% en 1939-50.

En cuanto al financiamiento de la inversión pública se estimaba que el 90.5% provendría de impuestos, recurriendo en mínima parte al crédito exterior. El sustrato de este planteamiento consistía en gravar en forma sustancial el consumo improductivo que había alcanzado proporciones escandalosas en la administración de Miguel Alemán, en particular la construcción de residencias y la importación de bienes de lujo, para canalizar ese gasto a la formación de capital.

Un aspecto interesante lo es el hecho de considerar la conveniencia de estabilizar los precios de los productos agrícolas a fin de controlar el alza de salarios en los centros urbanos, para ello se proyectó una inversión para fomento agropecuario mayor que en períodos anteriores (15.8%

Los objetivos proyectados no fueron logrados en su mayoría, por ejemplo, disminuyó el nivel proyectado de participación de la inversión pública del 36.8% en 1953 al 31.7% en 1958* cuando se había programado una participación constante del 42%, hubo también una desviación sectorial importante de la inversión pública - en particular al fomento agropecuario, "que en el programa descendía sólo en décimas de 1% en la realidad bajó 7% respecto al total y 62% respecto a sí misma" (1) . Esto último combinado con la devaluación de 1954 se reflejó en el nivel de los salarios, que disminuyeron su participación en el ingreso nacional de 33.4% en 1952 a 32.3% en 1958. Por supuesto tampoco se logró el monto del financiamiento interno fijado, aumentando la deuda externa del 3.7% al 6% del PIB de 1953 a 1958.

En 1958 se expide la nueva ley de Secretarías y Departamentos de Estado que crea a la Secretaría de la Presidencia, siendo ésta - quien absorbe las funciones de la Comisión de Inversiones. Se faculta a la nueva Secretaría para coleccionar información para elaborar el plan general de gasto público e inversiones del poder ejecutivo.

Por orden presidencial de 1959 todas las Secretarías, organismos descentralizados y empresas públicas se vieron obligados a preparar programas de inversiones y someterlos a consideración de la Secretaría de la Presidencia para que ésta elaborara los planes económicos

* Ver L. Solís M. Op. Cit. P. 139 y siguientes.

1) Ibid. P. 141

y sociales correspondientes. Proyectada como una dependencia central dependiendo directamente del Ejecutivo, con facultades para definir la política económica y programar y controlar la inversión pública, "la ruptura del equilibrio político entre las Secretarías de Estado, originada por la creación de la nueva dependencia, fué la semilla de su inoperancia como entidad planificadora global".⁽²⁾

iii) PLAN DE ACCION INMEDIATA. A principios de la década de los sesentas se observaba un débil crecimiento económico ante la -contracción de la inversión privada y un descenso en las exportaciones, lo cual obligada al Estado a aumentar su nivel de inver --sión para reactivar la economía. En la medida en que se decidió re --currir en proporciones crecientes al financiamiento externo por un lado y, en tanto los organismos internacionales de crédito demanda --ban proyectos de inversión debidamente elaborados por el otro, hubo la necesidad de realizar un "plan de desarrollo", para obtener dicho financiamiento, surgiendo así el Plan de Acción Inmediata. En 1962- se creó una Comisión Inter Secretarial (Secretarías de Hacienda y de Presidencia) que elaboró el Plan de Acción Inmediata para el período 1962-1964 y preparó también un segundo plan para el período 1966-70. Esta comisión fué producto de la coyuntura política creada por la -- Revolución Cubana y la Alpro. El Plan de acción inmediata fue el pri --mer intento para coordinar la inversión pública y privada en las in --dustrias básicas. El plan para el período 1962-1964- pretendía ser un

2] J. Proel. Op. Cit. p. 31

medio para recibir fondos de la Alianza para el Progreso. Este plan fue revisado cuidadosamente por los expertos de la ALPRO y la OEA - quienes modificaron el período para el cual fué originalmente planeado, posponiéndolo para el período 1963-1965. Recordemos que la economía enfrentaba serias dificultades para 1962 puesto que el mismo documento reconocía que "... En 1961 el producto interno bruto por habitante aumentó 0.4%. Esta situación no sería tan desfavorable si representase una circunstancia transitoria; pero lejos de ello, la tasa de crecimiento del producto bruto por habitante había venido -- descendiendo: en 1956-60 fue de 2.9%, o sea inferior a la de 3.6% -- registrada en 1951-56". (1) Algunas explicaciones de esta situación consideraban que la desigual distribución del ingreso era la razón - de que la demanda interna no pudiera sustituir la inelasticidad de - la demanda externa, provocando una contracción considerable en la inversión privada; otras explicaciones se basaban en el Impacto que la Revolución Cubana tuvo en la inversión privada puesto que hubo una - importante salida de capitales. Otros elementos de explicación fueron esgrimidos, pero lo cierto, y en ello tenían razón, es que la lentitud del crecimiento se derivaba de un bajísimo nivel en la inversión. Bajo tales condiciones los objetivos del plan de acción inmediata consistieron en algunas medidas para estimular la inversión privada y coordinar la inversión pública. El plan proponía una tasa de crecimiento de 5% del producto bruto para el período 1963-65, suponiendo que la - tasa de crecimiento demográfico sería de 3.5% para que fuera posible alcanzar un incremento del producto per-cápita entre el 1.5 y 2%.

1) Plan de Acción Inmediata. Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. México, 1962. pp. 28.

Este Plan, como señala H. Flores de la Peña, se convierte en un programa ya que en realidad se apoya principalmente en la iniciativa del sector público, agregando irónicamente que "la planeación mexicana sería muy notable si tuviera éxito alcanzando una tasa de crecimiento menor que aquella lograda bajo una economía de mercado libre, y sería el primer caso de un país que planifica para disminuir su crecimiento." (2)

Por otra parte, el plan fué elaborado sin ningún conocimiento o participación directa del sector privado y fue desconocido aún por varias Secretarías y empresas públicas; solamente las Secretarías -- de Hacienda y de la Presidencia lo conocieron en detalle. Este plan nunca se llevó a cabo debido fundamentalmente a que:

1. No prevía reformas administrativas que contribuyeran a, y facilitaran, su ejecución;
2. No establecía medidas concretas de política que ayudaran a alcanzar los objetivos del plan. Solamente se establecieron algunas reformas y mejoras al impuesto sobre la renta; se consideró la regulación en la venta de los bienes y servicios de las empresas públicas; la revisión de los subsidios en la política agrícola; y fue propuesto un incremento en la demanda para los créditos externos a largo plazo. (1)

2) H. Flores de la Peña. Problemas de Planeación y Desarrollo. Bases para la Planeación Económica de México. Ed. S. XXI. México. 1971. p.81.

1) M.S. Wionczek. Op.Cit. p. 57

Así pues, este plan de acción inmediata fue preparado no para superar el atraso y todos los obstáculos que impiden el desarrollo económico. Fue más bien un trabajo apresurado para obtener recursos de la ALPRO.

Contrariamente al Plan Sexenal, que había realizado la mayoría de sus objetivos y ejercido una gran influencia en el desarrollo económico, el Plan de Acción Inmediata no fué más allá de la etapa de su impresión.

Durante la campaña presidencial de G. Díaz Ordaz se elaboró -- un segundo plan para el período 1966-70; pero aún un número menor de gente tuvo acceso directo a los detalles del mismo como en el caso del anterior. Se preveía una tasa de crecimiento de la economía del orden del 6.5% y se analizaban completamente algunas ramas económicas así como la balanza de pagos. Este plan se utilizó básicamente para elaborar planes de inversión pública y establecer algunos controles más rígidos sobre los programas de inversión de las empresas públicas. El sector público, de acuerdo a las directrices de este plan, se obligaba a cubrir el 35% de la inversión planeada. El total de la inversión pública se dividía de la siguiente forma: agricultura 14.2% - industrias petroquímicas y del petróleo 20.5%; electricidad 12%; comercio y transporte 22.6%; bienestar social 22.1%.⁽¹⁾

Esta breve enumeración de los organismos centrales que de alguna manera han estado encargados, aunque sea nada más en el papel, de

1) Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-70. Secretaría de la Presidencia.

realizar tareas de "planificación", se hace tan sólo con el propósito de señalar los intentos del Estado -en su mayoría fallidos- por coordinar la actividad económica. El intentomismo debe explicarse - por la ampliación de su base económica la cual, desde la nacionalización de la industria petrolera, ha significado la creación de numerosas empresas públicas que han surgido de una manera más bien -- anárquica y que a la fecha suman alrededor de 800. Estas empresas - realizan el grueso de la inversión pública y de ahí que se intente controlar y programar sus actividades. Esta tarea fué confiada a la Secretaría del Patrimonio Nacional a partir de 1966. En ese mismo - sentido se creó dentro de la SEPANAL en 1975 la Comisión Coordinadora de Proyectos Industriales encargada de seleccionar y jerarquizar todos los proyectos industriales del sector público.

Las actividades de las empresas públicas y organismos descentralizados cubren muchos aspectos tanto económicos como sociales, - por ejemplo transporte por ferrocarril, generación de electricidad, producción de petróleo, asistencia pública; otras tienen por objetivo el desarrollo de cuencas hidrológicas, compra y venta de cereales, regulación del crédito, etc. Estas empresas son muy importantes si - tomamos en cuenta que su inversión anual para 1975 representó aproximadamente el 30% de la inversión total y más del 60% de la inversión pública (1).

Estamos pues en presencia de un Estado con una amplia participación

1) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta Pública de la - Federación.

económica y con una compleja red de organismos que realizan actividades de la más diversa índole, lo que obliga por lo menos a programar su gasto para controlar sus actividades .

A manera de resumen sería difícil sostener que en México se practique la planificación económica. Sin embargo el plan sexenal fué el primer intento hecho por la clase dominante para implementar una política económica a largo plazo, aún cuando no reunía todos los requerimientos técnicos de un plan.

El mérito principal del plan sexenal fué el alcanzar la mayoría de sus objetivos, lo que provocó cambios estructurales e institucionales que fomentaron el desarrollo económico capitalista.

Si bien, como señala M.S. Wionczek, el plan sexenal tiene limitaciones serias de orden técnico* su importancia reside en que, además de señalar que sólo modificando la estructura agraria e incorporando ciertas actividades básicas a la nación se podía acelerar el crecimiento, sus objetivos principales se lograron debido a la decisión política de realizarlos por parte de los grupos sustentantes del poder.

Los planes económicos que le siguieron, aún cuando técnicamente mejor preparados, nunca han sido llevados a la práctica. Valdría la pena agregar el siguiente comentario sobre lo que significa actualmente la planificación en los países subdesarrollados con una expresi-

* M.S. Wionczek. Op. Cit. p.26.

sión mordaz de R. Sáez, quien propone la siguiente clasificación: La planificación "compulsiva" en los países socialistas, la "indicativa" en los países capitalistas avanzados, y la "decorativa" en los países subdesarrollados. (1)

4.3 PLANEACION INDICATIVA EN MEXICO?

Según algunos autores la economía mexicana ha alcanzado un progreso significativo que ha creado condiciones para un eventual crecimiento autosostenido. Un paso importante en este sentido sería la canalización de todas las decisiones de inversión en un sistema de planificación gubernamental que daría prioridades al interés social a fin de reducir el desperdicio de recursos. (2). En particular hay algunos cuellos de botella que demandan urgentemente la implantación de sistemas de planificación integral como la única forma de dar solución a los problemas que reflejan. Por ejemplo, la población se incrementará en 3.6% en esta década, lo que significa dar empleo a medio millón de personas y asegurar alimentación y alojamiento para 1.5 millones de personas suplementarias anualmente.

Pero la economía mexicana carece de un plan económico que establezca objetivos cuantitativos y coordinados de acuerdo a una cierta estrategia de desarrollo. La inversión pública muestra fluctuaciones cíclicas puesto que cada período presidencial determina altibajas en el monto de la inversión, esta situación se refleja en la gran dispa-

1) R. Sáez Declaraciones a la prensa. Citado por A. Guillén Op.Cit.p.39

2) Ver un Modelo de Política Económica para México. Escuela Nacional de Economía . División de Estudios Superiores. 1970.

ridad observada en los sectores a los cuales se destina la inversión pública. Lo anterior pudiera ser eliminado si se adoptaran programas de inversión a largo plazo que efectivamente fueran llevados a la práctica y rompieran frontalmente con el burocratismo sexenal.

Como ya se demostró, aún cuando se han diseñado algunos planes económicos, la planificación económica nunca ha sido llevada a cabo en México. La desorganización del propio sector público es una barrera para la programación de la inversión, por ejemplo existen más de 800 empresas públicas con cierta autonomía para realizar sus funciones, los gobiernos estatales que por lo menos teóricamente gozan de completa independencia para implementar la política económica en su ámbito territorial; así como las diferentes secretarías de estado -- que pugnan constantemente por incrementar sus recursos. En tales -- condiciones la planeación de la inversión pública se dificulta en -- grado sumo al observar la diversidad y en muchos casos duplicidad -- de organismos con facultades para invertir.

Por lo tanto, la creación de un organismo central con facultades para asignar recursos, elaborar criterios de inversión y seleccionar proyectos, se juzga como necesaria para realizar por lo menos una coordinación y control efectivo del gasto público.

Las condiciones básicas para realizar una planificación efectiva de la inversión pública entre otros serían:

- "a) Ubicar en un nivel jerárquico más alto los organismos centrales de planificación.
- b) Asignar a los organismos centrales la responsabilidad de tomar las decisiones económicas más importantes.
- c) Responsabilizar a los organismos de planificación de las funciones de presupuesto.
- d) Integrar a la Administración del plan el sinnúmero de organismos regionales, sectoriales e institutos de investigación existentes.
- e) Reestructurar los sistemas y organismos de estadística, a fin de que los datos que se manejan estén ligados a los planes de desarrollo y se conviertan en su base cuantitativa".⁽¹⁾

La creación del mencionado organismo central de planificación sería solamente el primer paso para coordinar la inversión pública a fin de acelerar el crecimiento económico, desde luego que para superar el subdesarrollo se requiere de transformaciones estructurales que afectan las bases mismas del sistema capitalista.

Como señala A. Guillén "No se requiere la planificación del status quo, sino la planificación para el cambio, una pla-

1) A. Guillén R. Op. Cit. p. 94.

nificación que centre su atención en las necesidades de la población total y que no solamente sirva como un medio para incrementar las ganancias de la burguesía nacional históricamente ligada a la metrópoli capitalista". (1)

En el aspecto específico de la infraestructura es posible afirmar que en la actualidad el gobierno tiene en sus manos los instrumentos necesarios para realizar una adecuada programación del gasto, en la medida en que hay empresas públicas que satisfacen la demanda interna de energéticos; la construcción de carreteras, aeropuertos y puertos de mar es una prerrogativa estatal; los ferrocarriles son de propiedad nacional y es posible ejercer una presión indirecta en la política de transporte a través de los precios en la gasolina; por lo que respecta a la irrigación el estado se ha ocupado tradicionalmente de construir las obras públicas para tal efecto y distribuir los recursos hidráulicos; finalmente el estado posee conjuntamente con inversionistas privados varias plantas de acero y cemento.

PROGRAMACION SECTORIAL. El Sector Público tiene el control de varios sectores de la economía caracterizados éstos - por un largo período de gestación; la inversión pública es autónoma y ha sido ligada a las necesidades internas en el largo plazo de tal suerte que se ha intentado convertirla en un instrumento de estabilización contra las fluctuaciones cíclicas de la economía mundial. La inversión pública es el principal promotor económico y la inversión privada no podría prosperar-

(1) Ibid. P. 95

si se interrumpiera la creación de infraestructura, por ejemplo: para 1969 la inversión pública constituyó únicamente el 6% del productonacional bruto pero absorbió el 41% de la formación neta del capital. Hoy en día la importancia relativa de los sectores público y privado; es la siguiente: medida en términos de producción, la economía mexicana es de empresa privada, pues to que más del 90% del producto proviene del sector privado. - Sin embargo, la participación del sector público en la formación del capital es más importante, por ejemplo las empresas privadas tienen el 69% del capital fijo y sector público 31%, pero el sector público representa el 95% de la generación de energía y tan sólo el 2% del capital en la industria manufacturera. La participación del sector público en las actividades productivas asciende solamente al 2.4%, pero, por otra parte, su participación en las obras de infraestructura es de 97%.⁽¹⁾

PROGRAMACION REGIONAL. La principal característica del crecimiento distorsionado de la economía mexicana es la alarmante concentración industrial y las consecuencias directas que de ello derivan, es decir, serios desequilibrios regionales. Señalaremos tan sólo que para 1972 sólo ocho "polos de desarrollo" concentraban cerca del 70% de la industria y de la fuerza de trabajo; estos polos generaban más del 80% del producto industrial en ese entonces.⁽²⁾ La concentración económica es más agu

(1) C. Fuentes. Tiempo Mexicano. Ed. Mortiz. P. 175.

(2) Revista Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. Noviembre 1972.

da si tomamos en consideración que la zona metropolitana en 1960 contenía más del 50% de la industria y que las proyecciones para 1985 indicaban que aquí se concentrarán 15 millones de habitantes y que se generará el 60% del producto industrial total⁽³⁾. Lo más probable es que en el momento actual estas tendencias - se hayan acentuado en lugar de corregirse.

La planificación indicativa tal vez pudiese contribuir a atenuar algunos de los problemas hasta aquí descritos pero - de ninguna manera modificar la concentración y centralización del capital, en otras palabras, que fuese posible romper la dinámica que crea los desequilibrios regionales en la economía.

Hecha la advertencia anterior recordemos que el desarrollo de la infraestructura conlleva un doble juego de efectos - económicos, el primero de ellos sería propiamente de crecimiento económico y el segundo, el de sus efectos distributivos. - Tomemos el ejemplo de la industria de energéticos: si esta se expandiera de acuerdo a una estrategia de descentralización, - se podría implementar una política de provisión de combustible, gas y electricidad a bajos precios a la industria en los diferentes estados como un subsidio indirecto a la localización, - así como la construcción de gasoductos como medio para ofrecer un combustible barato a la industria en el interior del país; otra forma sería establecer un impuesto extra al precio de los

(3) Ver P. L. Yates. El desarrollo regional de México. Banco de México. p. 118

energéticos a aquellas nuevas plantas industriales que desearan establecerse en la zona de mayor concentración, como la zona metropolitana. Puede observarse que la planificación del desarrollo de la industria energética es el aspecto más viable si contemplamos el desarrollo infraestructural, ya que aquella está casi completamente controlada por el estado. Este es un sector clave que podría convertirse en el principal medio de expansión del sector público pues hoy en día la inversión pública en la industria muestra una tendencia creciente, siendo la columna vertebral de la política económica de las tres últimas administraciones.

Actualmente el Estado está en una buena posición para diseñar medidas más directas de descentralización, sobre todo si tomamos en cuenta que ejerce un control parcial en las industrias del acero y cemento, y controla por completo la industria de energéticos. Sin embargo el completo control de la industria del acero es indispensable ya que junto con la industria de energéticos se convertirían en la clave para la acumulación y expansión, posibilitando un cambio de pasivo constructor de infraestructura a competidor del sector privado. Este es un paso crucial, y al mismo tiempo imposible, para alcanzar la planificación nacional, ya que la nacionalización de las industrias básicas daría la posibilidad al Estado de tomar las riendas de la economía.

EL PAPEL DE LAS VIAS DE COMUNICACION Y TRANSPORTES. La construcción de carreteras ha sido uno de los más importantes instrumen-

tos para subsidiar indirectamente al sector privado y además, - también ha contribuido grandemente para inducir la concentración industrial.

La creación de una red de comunicaciones y transportes - tiene un efecto notable sobre los costos de producción y es un medio muy eficiente también para incidir en la descentralización como en el caso de la industria de energéticos, aún cuando no - se presenta las mismas posibilidades de acumulación de capital - para el sector público. Hasta ahora uno de los factores que ha obstaculizado una verdadera integración en la economía nacional ha sido en gran parte la anarquía en la creación del sistema de comunicación y transporte.

La política de transporte ha funcionado también como un subsidio indirecto en dos formas: primero a través de precios reducidos en la gasolina, y en segundo lugar a través de bajas tarifas en el transporte por ferrocarril. Dado que el transporte de mercancías se hace principalmente por medio de carreteras, una mayor eficiencia en los servicios de ferrocarril incidiría decisivamente sobre los costos de transporte, provocando una mayor movilidad de los factores de producción*.

Para "atacar" el problema de la concentración industrial

* Durante 1960-71, tan solo 28% de las exportaciones y el 51% - de las importaciones fueron transportadas por ferrocarril. Revista Comercio Exterior Banco Nacional de Comercio Exterior. Noviembre 1972. 1025

recordemos que en 1972 se publicó un Decreto que establecía incentivos fiscales, ayudas y facilidades que serían proporcionadas en cada región económica para promover el establecimiento de nuevas industrias que indujeran el desarrollo regional*.

Los incentivos consisten en lo fundamental en la reducción de impuestos de acuerdo a la zona donde se localicen las nuevas plantas y al tipo de industria particular; para tal efecto se divide al país en tres zonas económicas:

Zona I en la que la concentración industrial ha alcanzado un máximo; Zona II que incluye regiones en una fase media de industrialización y Zona III que incluye regiones prácticamente sin industria.

El esquema para la reducción de impuestos es el siguiente: 50-100% de exenciones de impuestos si la nueva planta se localiza en la zona II; y 60-100% en la zona III. En este esquema se incluyen los impuestos a la importación, del timbre, sobre ingresos mercantiles y activos fijos.

Para las plantas que se ubiquen en la zona II se considera una disminución del 10-25% en el impuesto sobre el ingreso bruto, y del 15-40% en la zona III.

Estas medidas son principalmente incentivos de carácter

* Ver Revista Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A. México. Noviembre 1972. p. 694

fiscal propuestos por el gobierno federal pero sin mencionar el papel específico de los gobiernos locales y careciendo de medidas complementarias de política económica. Este Decreto difícilmente puede tener un efecto positivo a corto o mediano plazo - sobre la concentración económica si no se acompaña de un cambio profundo en la hasta ahora tradicional política para proporcionar los servicios infraestructurales, en otras palabras, si se continúa favoreciendo a las regiones más desarrolladas.

Pero de nueva cuenta aún suponiendo, sin conceder, que los incentivos fiscales por sí sólo fueran elementos suficientes para inducir la descentralización, la localización de nuevas plantas en la zona III tendría que enfrentar serias dificultades como por ejemplo, para mencionar una sola, la escasez de mano de obra calificada. Podríamos introducir aquí también la urgencia de una reforma fiscal si es que los ingresos públicos, destinados a cubrir el creciente gasto, han de ser incrementados en base a los recursos internos tanto como sea posible. En 1964 la tasa impositiva en México fue una de las más bajas en un grupo de 16 países latinoamericanos; los ingresos del gobierno, tomados como un porcentaje del PNB, iban de un 7.9% de Guatemala al 28.1% en Uruguay y en México era de 10.4%⁽¹⁾.

En 1965 se realizó una reforma fiscal que pretendía mejorar la administración del ingreso público e incrementar el coe

(1) Ver R. Anguiano E. Las finanzas del sector público en México. UNAM. 1968.

ficiente impositivo, objetivos que no fueron alcanzados aún - cuando se logró un incremento en las entradas provenientes del impuesto sobre el ingreso, que afectó principalmente a los estratos medios pero no a la clase con mayor capacidad de ahorro. El coeficiente fiscal permaneció casi estacionario hasta 1975- puesto que se incrementó del 8% del producto nacional en 1964- al 8.6% en 1966, al 8.8% en 1967 y al 13% en 1975*. En la administración de Echeverría tuvo lugar también una reforma fiscal que si bien incrementó las entradas gubernamentales en una proporción mayor que la anterior, el efecto fue similar al gravar en una mayor proporción a los estratos medios a través del impuesto sobre productos del trabajo, los impuestos sobre el - producto del capital no registran una modificación sustancial- en su estructura.

Es indudable que una política fiscal más agresiva, que se tradujera en mayores entradas y sirviera como un medio efectivo para restringir el consumo suntuario, debería ser realizada. La política fiscal comprende una amplia gama de instrumentos para influenciar las decisiones de las unidades económicas privadas y pueden ser útiles para integrar al sector privado - en un plan económico a corto plazo, pero el control real de este último requiere superar las limitaciones de la propia política fiscal.

* A. Guillén Op. Cit. p. La cifra para 1975 fue tomada del informe Presidencial de ese año.

Concluyendo, como ya ha sido mostrado, la acumulación dentro del sector público descansa en lo fundamental en las - industrias básicas y de energéticos; en tanto que los servicios de irrigación, comunicación y construcción de carreteras continúan siendo subsidios indirectos para el sector privado.

Lo paradójico de todas estas proposiciones es que, aún a sabiendas de que permitirían un ritmo más acelerado de acumulación y, por ende, de crecimiento bajo las condiciones de relaciones capitalistas de producción, su realización demandaría esfuerzos excepcionales por parte de los gobiernos "emanados - de la revolución" que rebasarían el marco de las tibias medidas de reforma administrativa, fiscal y de todo tipo propuestas por el Estado. Pero en definitiva no creemos que existan posibilidades en este momento de realizar las reformas estructurales - que demanda el desarrollo económico, social y político del país.

Finalmente recordaremos que se ha descartado toda posibilidad de realizar una planificación integral en cualquier - país capitalista y que, en el caso de México, la planificación - indicativa sólo ha sido posible realizarla en "planes" que no - han rebasado su etapa de impresión. Pero lo más significativo - es el hecho de que incluso la "planificación" de la inversión -

pública no ha sido posible realizarla nunca, y que a lo más a que se ha llegado es a programar los proyectos de inversión - jerarquizándolos en función de razones políticas más que económicas y/o sociales en cada período sexenal.

Por otro lado ¿es acaso posible que la planeación indicativa solucione los problemas del país? Suponiendo, sin conceder, que se cumplieran los supuestos básicos de la planificación indicativa, ello no eliminaría jamás nuestros lazos de dependencia con el exterior ni impediría la extracción del excedente económico generado en el país y trasladado al exterior vía relaciones de intercambio desfavorables, utilidades de la inversión extranjera directa, pago de regalías y patentes por el uso de tecnología avanzada, intereses de la deuda pública, etc. La solución a los problemas de nuestro país no residen en la elaboración de planes y sistemas de planificación de corte burgués más o menos sofisticados; la planificación burguesa no es la panacea para resolver los problemas estructurales que definen particularmente nuestro subdesarrollo.

CONCLUSIONES GENERALES

1. La política de creación de infraestructura tiende a establecer el marco propicio para el desarrollo agrícola e industrial.
2. El Estado, a través de la inversión pública, crea la infraestructura que permite la utilización productiva del excedente económico. Esta política funciona como un subsidio indirecto al sector privado en términos de economías externas que disminuyen sus costos de producción.
3. La inversión productiva en los países subdesarrollados depende en una proporción cada vez mayor de la inversión pública, ello por la escasez de obras de infraestructura que tienen elevados costos y, por otra parte, la búsqueda de beneficios inmediatos en la inversión privada que no se canaliza hacia objetivos sociales.
4. Respecto a la economía mexicana debe señalarse en primer lugar que el crecimiento registrado ha tenido lugar de acuerdo al "modelo Japonés" presentado por I. Sachs. El crecimiento del sector público ha estimulado y fortalecido al sector privado y nunca se ha pretendido efectuar un cambio fundamental en las relaciones de producción.
5. El propósito del desarrollo infraestructural ha sido el de facilitar el desarrollo agrícola e industrial. La dotación de servicios infraestructurales ha permitido la generación y movilización de un excedente agrícola que ha significado la principal fuente de captación de divisas que ha incrementado la capacidad de importación así como facilitado la sustitución de importaciones y facilitando el camino de la expansión industrial.
6. La destrucción física y la salida de capitales originada por el movimiento revolucionario redujeron drásticamente el

crecimiento en el período 1910-25, quedando prácticamente supeditada la acumulación a la extracción de metales y petróleo. Es el Estado el que ha de intervenir "inyectando" fuertes sumas de dinero para estimular la economía, pero que ha de rebasar el marco de las obras públicas de beneficio social para incidir directamente en la producción y participar en el proceso de acumulación.

7. La forma inicial de intervención estatal en la economía en el período post-revolucionario es para reorganizar y fomentar la producción agrícola sobre bases de producción netamente capitalistas y colocar los excedentes en los centros de consumo tanto internos como externos, así como facilitar la movilización de la fuerza de trabajo, aspectos todos que confluyen para integrar un mercado interno de proporciones considerables.
8. El crecimiento del sector paraestatal es también un indicador de la activa participación del Estado directamente en la esfera de la producción -en particular el campo de los energéticos- y que va a propiciar, conjuntamente con otros factores externos, un proceso de industrialización que harán de éste el eje de la acumulación en la economía mexicana a partir de la década de los cuarentas.
9. La inversión pública ha sido un factor importante en el crecimiento económico registrado en nuestro país, sin embargo los beneficiarios de este proceso han sido una minoría de la población total estableciéndose agudas diferencias en el ingreso.
10. La asignación de la inversión pública ha favorecido el surgimiento de "polos de desarrollo" importantes pero que, a su vez, han acentuado las diferencias regionales en cuanto a tasa de crecimiento y desarrollo de las fuerzas productivas.

11. La inversión pública a lo largo del período analizado no ha estado sujeta a una directriz congruente con objetivos nacionales de desarrollo integral, y no puede estarlo en la medida en que el sistema político impone su dinámica y determina, sexenio con sexenio, los criterios de inversión válidos para cada administración.
12. Los intentos de la clase en el poder para programar la inversión pública a largo plazo se han traducido en "planes" que no se han constituido en verdaderos programas de acción, que lleven a cabo las declaraciones "revolucionarias" que contienen.
13. Podría argumentarse que la "planificación indicativa" podría coadyuvar para acelerar el crecimiento, pero en las condiciones actuales ésta no tiene perspectivas favorables para su aplicación en el corto plazo, habida cuenta que de ninguna manera serviría como un instrumento eficaz para superar nuestro subdesarrollo y dependencia económica. La planificación tiene sentido sólo cuando se convierte en el principal instrumento para alcanzar un desarrollo independiente provocando cambios estructurales en las relaciones de producción y, en el caso de la economía mexicana, su ruptura total de la dependencia económica con respecto a Estados Unidos.
14. Para acelerar el crecimiento se requieren cambios profundos en la estructura económica, social y política que ataquen frontalmente problemas como la propia dependencia económica, la inequitativa distribución del ingreso, analfabetismo, desnutrición, etc., lo que, para 1970, se reflejaba en agudos problemas sociales tales como la existencia de 12.7 millones de mexicanos que no usan zapatos; más de 8 millones que no comen carne, pescado, leche o huevos; y más de 10 millones que no comen pan (1). Con toda seguridad estas ci -

1) Censo General de la Población. Dirección General de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio. 1970.

fras han aumentado de 1970 a la fecha lo que, aunado al proceso inflacionario en el momento actual, agudiza sensible -mente los problemas que definen particularmente nuestro subdesarrollo.

Finalmente, en la medida en que es la creación de la infraestructura la que acelera y consolida la transición al capitalismo industrial, es este mismo proceso el que nos liga -indefectiblemente al sistema capitalista mundial en su fase monopólica -en particular a los Estados Unidos-, incrementando y fortaleciendo los lazos de dependencia y nuestra --condición de subdesarrollo, supeditando con ello el proceso de acumulación a los intereses del capital extranjero.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Monteverde, A. Apuntes de la teoría y técnica de la planificación económica. Escuela de Economía.-- U.N.A.M. mimeo.
- Alejo, F.J. La política fiscal en el desarrollo de México. Lecturas del Fondo. La sociedad mexicana: presente y futuro. F.C.E.
- Anguiano, R. Las Finanzas del Sector Público en México. UNAM. México, 1968.
- Baran, P.A. La economía política del crecimiento. F.C.E. 1975.
- Barkin, D. y King. T.C. Desarrollo Económico Regional, Enfoque por Cuencas Hidrológicas de México, Siglo XXI Editores . México. 1970.
- Baqai, M. Problems of Integrating the Private Sector into the National Economic Plan. Economic-Bulletin for Asia and the Far East. United Nations. Dec.1970.
- Castañeda, R. Los límites del capitalismo en México. Las finanzas del Régimen. Cuadernos Políticos- No. 8. 1976.
- Castro, Ma. E. Problemática del desarrollo industrial en México. Escuela Nacional de Economía. UNAM. Tesis.
- Ceceña G., J.L. México en la órbita imperial. Ed. El Caballito 1970.
- De Murga Alvarez Introducción al subsector transportes. En-Reunión sobre el sector comunicaciones. - - I.E.P.E.S. PRI. 1976.
- Flores de la Peña, H. Problemas de Planeación y Desarrollo. Bases para la Planeación Económica y Social de México. Siglo XXI Editores. México. 1971.
- Fuentes, C. Tiempo Mexicano. Editorial Mortiz. México 1970.
- Glade, W.P. And Anderson, CH.W. The Political Economy of Mexico. The University of Winsconsin press. 1968.

- Guillén, A. Planificación Económica a la Mexicana. Editorial Nuestro Tiempo. México 1971.
- Hernández Chávez, G. Decisiones de inversión y estrategia de desarrollo. Escuela Nacional de Economía. UNAM. Tesis.
- Hirschman, A.O. La estrategia del desarrollo económico F.C.E. 1973.
- Ibarra, D. Un modelo de política económica para México. Escuela nacional de Economía. División de - Estudios Superiores. UNAM. 1970.
- Lange, O. The Tasks of Economic Planning in Ceylon. - Papers in Economics and Sociology, Warsaw. 1970.
- Latapí, P. Las necesidades del sistema educativo nacional. En Lecturas del Fondo. La sociedad Mexicana. presente y futuro. F.C.E.
- Lombardo, V. Comentarios al I Plan Sexenal Revista - - Política 1963.
- López de la Parra, M. Significado y Desarrollo de las vías de - Comunicación del País. Investigación Econó_mica. UNAM. México. 1958.
- López Gallo, M. Economía y Política en la Historia de México. Ediciones Solidaridad. México. 1965.
- Mandel, R. Tratado de economía marxista. Ed. Era. 1971
- Yavarrete, A. Desarrollo Económico, Ahorro y Equilibrio-Externo. SELA. México, 1963.
- Surkse, R. Comments on P.N. Rosenstein - Rodan's Paper The Theory of the "High Push". H.S. Economic Development for Latin America. Macmillan and Co. London. 1961.
- Ortiz Terán, S. Los Ferrocarriles de México: Una visión - Económica y Social. Secretaría de Comercio-y Transporte. México. 1970.
- Pajestka, J. Investment in Infrastructure Versus Directly Productive Facilities. Essays on Planning and Economic Development. PWN. Warsaw. 1965

- A.R. Prest. y R. Turvey Análisis de costos y beneficios: una visión de la teoría. En Panoramas contemporáneos - de la teoría económica III. Asignación de recursos. Alianza Editorial.
- Proel, J. Los intentos de la planificación económica en México. Revista Comercio Exterior 197
- Rosentein-Rodan, P.N. Notes on the Theory of the "Big Push" En H. Ellis. Economic Development for Latin - América. Macmillan and Co. London 1961.
- I. Sachs Obstáculos al Desarrollo y Planificación Ed. Nuestro Tiempo.
- Silva Herzog, J. El agrarismo mexicano y la Reforma Agraria F.C.E. 1964.
- Solís M., L. Planes de desarrollo económico y social en - México. Sepsetentas. 1975.
- Solís M., L. La realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas. Siglo XXI Editores. México-1971.
- Strumilin, G.G. Problemi Ekonomiki Truda. Vol. III. Academy of Sciences. Moscow. 1964.
- Tinbergen, J. The Appraisal of Investment Projects. Netherlands Economics Institute. 1964.
- Tinbergen, J. The Desing of Development. International Bank for Reconstruction and Development 1958.
- Tinbergen, J. The Relevance of Tehoretical Criteria in the Selection of Investment Plans. Investment Criteria and Economic Growth. Massachusetts Institute of Technology. 1964.
- Tavares, Ma. C. El proceso de sustitución de importaciones- como modelo de desarrollo reciente en América Latina. Trimestre Económico No.
- Trejo Reyes, S. Industrialización y empleo en México.F.C.E. 1973.
- Wionczek, M.S. Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México. Bases para la Planeación Económica y Social en México. Siglo XXI Editores México. 1971.
- Yates, P.L. El Desarrollo regional de México. Banco de México. 1965.

Naciones Unidas	A decade of development planning. Economic commission for Asia and The Far East. 1961.
Naciones Unidas	Manual de Proyectos de Desarrollo Económico 1958.
Naciones Unidas	Economic Planning in Europe. Survey in Europe in 1962.
P.R.I.	Primer Plan Sexenal
Nacional Financiera	La Economía Mexicana en cifras 1966, 1974.
Nacional Financiera	La Política Industrial en el Desarrollo Económico de México 1971.
Banco de México	Informes anuales 1974, 1975.
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.	México. 1968, 1970, 1973, 1976. Hechos, Cifras, Tendencias.
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.,	Revista Comercio Exterior, Nov. 1970 Ago, 1971. Nov. 1972.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Cuenta Pública de la Federación
Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la - Presidencia.	Plan de Acción Inmediata
Secretaría de Industria y Comercio.	Censo General de la Población. 1970. Dirección General de Estadísticas .México. 1972.
Secretaría de la Presidencia	Inversión Pública y Federal 1928-1963; 1965-1970. Dirección de Inversiones Públicas México. 1970.
Secretaría de la Presidencia	Plan de Desarrollo Económico y Social. 1966-70.
Secretaría de Recursos Hidráulicos	50 años de irrigación 1926-76.

© Impresora de Costa Rica
Av. Universidad 2073
Tel. 548-47-70
Centro Comercial Chiriquí