

# Planeación del Desarrollo Económico y Social de México\*

DESDE 1954, la labor de planeación del desarrollo económico y social de México se ha venido sistematizando gradualmente, en particular en lo que hace a las inversiones del sector público. Para tal fin se creó ese año una Comisión Nacional de Inversiones adscrita a la Presidencia de la República, que tuvo por función determinar el monto global de las inversiones públicas, examinar y evaluar la prioridad relativa de los distintos programas y coordinar su financiamiento. Estas tareas se ampliaron a partir de 1959, al trasladarse esa función a la Dirección de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia y establecerse además en ésta una Dirección de Planeación encargada de estudiar y preparar planes de desarrollo regional. Durante 1960 y 1961 se definieron mejor las relaciones de coordinación entre esas dependencias y otros sectores del gobierno y, al adelantarse en el curso del año la elaboración de metas generales y sectoriales de desarrollo a cargo de técnicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la colaboración del Banco de México y la Nacional Financiera, y examinarse las alternativas de financiamiento, se estableció por Acuerdo Presidencial de marzo de 1962 una Comisión Intersecretarial de las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda encargada de formular los planes nacionales de desarrollo económico y social del país, a corto y a largo plazo, y estimar el monto, la estructura y el financiamiento del gasto y la inversión nacionales.

En esta nueva etapa de la planeación corresponde no sólo tomar en cuenta el programa de inversión del sector público en relación con las proyecciones económicas generales sino también el volumen y la composición probables de la inversión privada, y considerar en su conjunto los medios de financiamiento y las perspectivas de balanza de pagos.

De acuerdo con los lineamientos marcados por la Carta de Punta del Este, se iniciaron los trabajos necesarios para determinar las metas globales y sectoriales de la economía mexicana en 1965 y 1970 y los medios de alcanzarlas. Al mismo tiempo, se ha elaborado un Plan de Acción Inmediata 1962-1964 que abarca la inversión tanto del sector público como la probable del privado y considera los medios con que podría financiarse dicha inversión. Dicho plan fue sometido en septiembre del presente año a la organización de Estados Americanos a fin de que sea evaluado por el Comité de los Nueve.

El Plan incorpora diversas orientaciones de política económica y fiscal cuyo objeto es estimular la inversión privada y la producción agrícola e industrial, así como el aumento de la exportación y la provisión de servicios turísticos. Forman parte del Plan la reforma tributaria iniciada el presente año, una mejor orientación del crédito agrícola e industrial y en general un ordenamiento más adecuado del financiamiento interno y mayor aprovechamiento de las fuentes de ahorro.

A la vez, la atención que se prestará a los programas de mejoramiento social será mayor, y en particular el gobierno está fomentando la construcción de vivienda barata, la introducción de agua potable y alcantarillado, los programas sanitarios, la extensión del seguro social, la ampliación y el mejoramiento de la educación pública a todos los niveles, la creación de centros de bienestar rurales y urbanos y el robustecimiento de las condiciones de vida en las zonas agrícolas.

Continúa, asimismo, el programa de reforma agraria, que, en México, dada la repartición de tierras llevada a cabo en los últimos decenios, está orientado en la actualidad principalmente a la consolidación del sistema ejidal y a la introducción de técnicas agrícolas más avanzadas y medios más eficaces de comercialización tanto en dichas formas de tenencia de la tierra como en las explotaciones sujetas al régimen de pequeña propiedad.

En su conjunto, el Plan constituye un esfuerzo por integrar los diversos programas públicos y privados con objeto de obtener resultados a corto plazo, que, a su turno, permitan llegar con mayor facilidad a las metas ulteriores.

El Plan de Acción Inmediata tiene por objeto lograr un monto de inversión pública y privada durante el período 1962-1964 que permita asegurar que el producto bruto interno crezca a una tasa media anual de 5%, como mínimo, en el quinquenio 1961-1965. Como en 1961 el incremento del producto fue de sólo 3.5%, es preciso que en el período del Plan el producto bruto aumente a razón de 5.4% anual.

De acuerdo con los estudios que se han hecho, se requerirán cerca de 80,000 millones de pesos de inversión bruta fija de 1962 a 1964. De este total, el programa de inversiones del sector público (Gobierno Federal, entidades federativas y municipios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal) deberá ascender a cerca de 40,000 millones de pesos, o sea casi la mitad. La inversión privada requerirá alcanzar otro tanto durante el trienio. Si bien la inversión pública deberá aumentar cada año, conforme a los programas que ya se han elaborado, se espera que la inversión privada se acelerará y que para 1964 supere ligeramente en monto a aquélla. En años anteriores, la proporción representada por la inversión pública constituía de un 35% a un 40% del total; pero por deficiencias de la inversión privada y por incorporación reciente al sector público de algunas empresas como las eléctricas, sería difícil que en el plazo previsto por el Plan se volviera a las proporciones de antes.

Los montos globales de inversión suponen que la inversión bruta interna (inversión fija más inventarios) pasará de un 15.5% del producto bruto interno en 1960 a un 18.4% en 1965, con vistas a llegar a un 19.5% en 1970, con objeto de que entre 1966 y 1970 el incremento medio del producto bruto sea como mínimo del 6% al año. Así, el Plan de Acción Inmediata, con el monto de inversiones que entraña, está encuadrado dentro de una proyección a largo plazo que supone una tasa de formación de capital mayor que la de los años precedentes al Plan. La razón fundamental por la que es necesario aumentar la tasa de inversión en México es que la demanda externa, que en épocas anteriores determinaba en gran medida el ritmo de crecimiento económico general, no tiene ya perspectivas de aumento de igual amplitud debido al exceso de oferta mundial de los principales productos básicos que México exporta (algodón, café, metales no ferrosos).

El programa de inversiones del sector público ha sido elaborado en detalle por la Secretaría de la Presidencia, con base en los planes presentados por las diversas dependencias oficiales, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, y teniendo en cuenta la necesidad de una mejor coordinación de todos esos programas. Del total de cerca de 40,000 millones de pesos de inversión prevista en el trienio 1962-1964, la distribución aproximada será como sigue:

\* Capítulo VI del informe sobre el "Desarrollo Económico y Social de México", presentado por el Lic. Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público, al Consejo Interamericano Económico y Social que se reunió en el mes de octubre de este año en la ciudad de México.

Conceptos	1962-1964	
	Millones de pesos	%
<i>Inversiones básicas de desarrollo</i>	30,148	75.7
Fomento agropecuario	7,078	17.8
Irrigación	6,758	17.0
Otras inversiones agrícolas	196	0.5
Forestales	124	0.3
Fomento industrial	11,429	28.7
Electricidad	5,345	13.4
Petróleo	4,923	12.4
Siderurgia	465	1.2
Otras inversiones	696	1.7
Comunicaciones y transportes	11,383	28.6
Carreteras	4,693	11.8
Ferrocarriles	5,130	12.9
Otras inversiones	1,560	3.9
Otros conceptos	258	0.6
<i>Obras de beneficio social</i>	9,321	23.4
<i>Obras para la administración y la defensa</i>	373	0.9
<b>SUMAS</b>	<b>39,842</b>	<b>100.0</b>

Del anterior cuadro se desprende que en el programa de inversión del sector público, más del 75% corresponde a obras y proyectos básicos de desarrollo, y menos de la cuarta parte a obras de beneficio social. Sin embargo, estas últimas representarán una proporción mayor del total que durante el periodo 1956-1961. El aspecto más destacado en el cambio de composición del programa de inversión pública es la proporción considerablemente aumentada que se asigna a los proyectos de fomento agropecuario, especialmente al programa de obras de riego y de rehabilitación de distritos de riego.

En cambio, la proporción del programa que se destina a transporte y comunicaciones será menor que en años anteriores, dado que la red de carreteras del país ha sido objeto de gran expansión en los últimos diez años; no obstante, el programa de ampliación y rehabilitación ferrocarrilera será en el próximo trienio más importante que en fechas anteriores.

Con relación a la inversión privada que se considera necesaria en el trienio 1962-1964 y para la cual se sigue una política de amplio estímulo, se estima provisionalmente que su distribución por sectores puede ser aproximadamente la siguiente:

Conceptos	1962-1964	
	Millones de pesos	% del total
Actividad agropecuaria	5,600	14.2
Industria manufacturera	16,000	40.6
Construcción	13,000	33.0
Transporte	3,800	9.6
Otros	1,000	2.6
	<b>39,400</b>	<b>100.0</b>

Los 16,000 millones que se considera pueden invertirse en la industria manufacturera se derivan de datos recopilados sobre los planes y proyectos de expansión y de nueva inversión en las principales ramas industriales. De ese total, más de 3,700 millones de pesos se invertirán en la industria siderúrgica básica, más de 2,500 millones en la industria automotriz,

unos 3,200 millones en otros sectores de la industria de fabricación de equipo y maquinaria, unos 1,700 millones en las industrias químicas y químico-farmacéutica, unos 1,000 millones en la industria petroquímica, alrededor de 1,000 millones en la modernización de la industria textil, cerca de 300 millones en la industria del papel, unos 500 millones en la industria del cemento, más de 700 millones en la industria de aparatos y materiales eléctricos, y unos 1,000 millones en proyectos de expansión en las industrias elaboradoras de alimentos, bebidas, tabaco, calzado y vestido y muchas otras que producen principalmente bienes duraderos y no duraderos de consumo.

Para el financiamiento del Plan de Acción Inmediata se espera contar principalmente con recursos internos, tanto del sector público como del privado, pero se continuaran complementando con créditos e inversiones del exterior, como se ha venido haciendo en años anteriores, procurando incrementarse la entrada neta de capital a largo plazo.

El plan supone además la aplicación continua de las políticas monetarias, fiscal y de fomento industrial que se han expuesto en este informe, así como de los programas de mejoramiento social a que se ha hecho referencia.

La programación del desarrollo económico y social en México, pese a haber adelantado considerablemente en los últimos dos años, no cuenta aun con un conjunto de elementos que, dado el sistema prevaleciente de economía mixta, la harían más eficaz. En particular, se ha sentido la necesidad imprescindible de que los sectores de iniciativa privada se compenetren mejor de los objetivos a largo plazo y de las perspectivas generales del desarrollo económico y efectúen oportunos estudios de sus respectivos sectores, sobre todo los industriales, a fin de armonizar sus proyectos de expansión entre sí y con los de otras ramas de la economía, y poder recibir de las instituciones oficiales la máxima cooperación en el desenvolvimiento de sus planes.

En este orden de ideas, el gobierno, a través de diversas dependencias, ha iniciado gestiones tendientes a que el sector privado, por conducto de las confederaciones de cámaras industriales y comerciales, las cámaras especializadas, las agrupaciones patronales y las bancarias, y, en su caso, por medio de representaciones industriales autorizadas, aborde la elaboración de los proyectos privados de desarrollo industrial de los que se espera una contribución tan importante al desenvolvimiento general del país dentro del marco de los planes generales previstos por el gobierno. Lejos de haber rigidez en la planeación del desarrollo, existen amplias posibilidades y, en muchos casos, importantes alternativas que ameritan una continua consulta con la iniciativa privada para hallar las soluciones más benéficas para el país. La acción del gobierno se dirige muy especialmente a hacer posible que la industria y otras actividades privadas se desenvuelvan con rapidez de acuerdo con la responsabilidad que les corresponde en la consecución de los objetivos de mejoramiento que persigue la comunidad mexicana.

Al mismo tiempo, se requiere aún perfeccionar la coordinación de los programas de diferentes dependencias y organismos del sector público, sobre todo en cuanto a su relativa prioridad, su interrelación y su financiamiento. La abundancia de proyectos, técnicamente bien fundados, redundará en beneficios aún mayores a medida que se preparen a la vez los correspondientes estudios de evaluación económica y de financiamiento que permitan, en un momento dado, incrementar el volumen general de inversiones y elevar a mayores niveles la productividad de la infraestructura de la economía. Una integración más completa de diversos aspectos y mecanismos de la planeación general permitirá también dar a ésta una mayor eficacia y lograr mejor aprovechamiento del escaso personal técnico disponible. Con base en la experiencia obtenida, se procede ya a mejorar los mecanismos de coordinación de la planeación al nivel gubernamental.

Por último, el éxito de la planeación económica y social dependerá también de que los órganos de información pública, las agrupaciones obreras y agrarias, los sectores profesionales, los medios universitarios y otros adquieran conciencia de los alcances de la planeación, de las oportunidades que se abren a su participación activa en el desarrollo del país, de la naturaleza de los problemas que afronta una economía en que la expansión demográfica es inusitadamente rápida y de la necesidad de aunar esfuerzos, dentro de un régimen de efectiva democracia y justicia social, para intensificar el aumento del nivel de vida del pueblo mexicano.