



Antonio Ortiz Mena

*El desarrollo estabilizador:  
reflexiones sobre una época*



*Fideicomiso Historia de las Américas  
Serie Hacienda*

Antonio Ortiz Mena  
*El desarrollo estabilizador:  
reflexiones sobre una época*

*Es éste un testimonio excepcional. Lo es por la importancia de su autor, Antonio Ortiz Mena, quien fuera secretario de Hacienda y Crédito Público de México de 1958 a 1970 y quien con mano segura guió al país en su proceso de modernización económica. Lo es por la obra que nos propone: el recuento de sus experiencias y el análisis de los logros, de los obstáculos encontrados al definir y ejecutar su política económica. Finalmente es la reflexión crítica y propositiva de la acción económica y hacendaria del ministro que fue uno de los artífices de un largo periodo de estabilidad y crecimiento económico.*

*El lector encontrará en esta obra una historia que le permitirá rescatar el importante papel de la política del desarrollo estabilizador en la modernización económica y social de México. A su vez, encontrará respuestas a cómo se logró un desempeño económico caracterizado por la disciplina hacendaria que hizo posible que el país creciera con estabilidad de precios, salarios reales y empleo en aumento.*

SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA  
FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS  
*Serie Hacienda*

Coordinada por  
ALICIA HERNÁNDEZ CHÁVEZ

*El desarrollo estabilizador: reflexiones  
sobre una época*





ANTONIO ORTIZ MENA

# EL DESARROLLO ESTABILIZADOR: REFLEXIONES SOBRE UNA ÉPOCA



EL COLEGIO DE MÉXICO  
FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS  
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
MÉXICO

Primera edición, 1998

La Puerta Mariana, que se reproduce en la portada, conducía a las oficinas de la Secretaría de Hacienda cuando éstas tuvieron como sede el Palacio Nacional.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

D. R. © 1998, FIDEICOMISO HISTORIA DE LAS AMÉRICAS  
D. R. © 1998, EL COLEGIO DE MÉXICO  
Camino al Ajusco, 20; 10740 México, D. F.

D. R. © 1998, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-5431-5

Impreso en México

## PRESENTACIÓN

**L**A SERIE DE LA HACIENDA PÚBLICA DE MÉXICO constituye un esfuerzo por analizar y entender el papel de las finanzas públicas y, en general, de la política económica gubernamental en el desarrollo del país. El proyecto fue concebido a principios de la década de los noventa por Miguel de la Madrid, Antonio Ortiz Mena y Pedro Aspe. El objetivo fue realizar un análisis serio y ordenado que cubriera un periodo amplio de la historia de México. De esta forma, la serie incluye seis estudios que abarcan de 1850 a 1994. Como un volumen especial, presentamos este libro de Antonio Ortiz Mena sobre la época del desarrollo estabilizador.

El licenciado Ortiz Mena fue titular de las finanzas públicas de la nación entre 1958 y 1970, periodo que constituyó una de las etapas de mejor desempeño de la economía mexicana. Por lo mismo, esta época ha sido objeto de numerosos estudios por parte de destacados investigadores nacionales y extranjeros. Sin embargo, hasta ahora no se contaba con el testimonio directo y global del principal diseñador y ejecutor de la política económica de esos años. En este volumen, Antonio Ortiz Mena presenta con claridad los motivos, los desafíos y las condicionantes de las políticas que llevaron al país a lograr simultáneamente elevadas tasas de crecimiento y bajos niveles de inflación durante más de una década. Ortiz Mena no sólo ubica la política económica en su contexto histórico, sino que establece las profundas relaciones que existen entre la política nacional, el acontecer internacional, las necesidades de la sociedad y la concepción y aplicación de la política económica.

Este libro es resultado del trabajo tenaz y meticuloso del licenciado Ortiz Mena, con el apoyo, en una primera etapa, de la historiadora Alicia Hernández Chávez. Posteriormente, solicitó la colaboración de un joven economista que lo pudiera apoyar en el análisis y en la investigación empírica. Miguel de la Madrid y Pedro Aspe sugirieron la participación de Carlos Sales Sarrapy. Para la investigación documental se contó con el valioso apoyo del estudiante de economía Emilio Pineda Ayerbe. Durante más de dos años, el licenciado Ortiz Mena sostuvo

reuniones semanales con Carlos Sales, en las que desarrollaba los argumentos y planteamientos del libro y revisaba con detenimiento y detalle los avances del manuscrito. Esta obra presenta la visión, la experiencia y las reflexiones del licenciado Ortiz Mena sobre *El desarrollo estabilizador*. El análisis integral y profundo de la política económica llevó necesariamente al autor a tratar diversos temas: desde los efectos de la Guerra Fría sobre nuestro país hasta las características de las políticas educativa, laboral y de seguridad social, entre otras. Ortiz Mena presenta sus argumentos con rigor analítico y, para sustentarlos, hace uso tanto de datos y hechos específicos, recurriendo en ocasiones a fuentes inéditas, como de la mención de situaciones o anécdotas personales que muchas veces muestran aristas poco conocidas de la historia reciente de México.

Don Antonio Ortiz Mena ha realizado una contribución fundamental para conocer los factores que llevaron a México a consolidar el desarrollo económico con estabilidad durante la década de los sesenta; sin embargo, el texto es mucho más que el análisis económico de una época: constituye una reflexión sobre una parte importante de las aspiraciones de los mexicanos —aquellas en las que el gobierno puede incidir— y sobre el compromiso individual y colectivo que se requiere para satisfacerlas. En este sentido, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época* adquiere un valor especial para las nuevas generaciones, ya que es testimonio concreto de un México que se propone metas y las alcanza.

## INTRODUCCIÓN

El 15 de agosto de 1970 fue un día de luto para México, pues sepultamos a don Rodrigo Gómez, funcionario público ejemplar. A los dos días, el 17, hice entrega de la Secretaría de Hacienda al señor licenciado Hugo Margáin, quien iba a ser el ministro en el gabinete del presidente electo y a quien el presidente Díaz Ordaz nombró secretario con el objeto de que tuviera el tiempo suficiente para preparar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos y para que hiciera las adecuaciones fiscales que creyera convenientes para ser enviadas al Congreso de la Unión en los primeros días de diciembre, una vez que tomara posesión el licenciado Echeverría como nuevo presidente, y a efecto de que el Congreso estudiara y aprobara, en su caso, el paquete fiscal antes de la terminación del año de 1970.

En el entorno internacional surgió mi candidatura para presidir el Banco Interamericano de Desarrollo, y el día 27 de noviembre fui electo para ese cargo por los países miembros de la institución. El día 1º de marzo de 1971 empezó a correr el periodo de cinco años para el cual fui electo. En 1975, fui reelecto para el cargo y nuevamente lo fui en 1980 y en 1985. En 1988 decidí volcer a México, lo que hice a finales de ese año.

El presidente Carlos Salinas de Gortari me hizo favor de designarme director general del Banco Nacional de México, puesto que desempeñé hasta el 18 de septiembre de 1991, fecha en la que se entregó la institución al grupo privado que obtuvo del gobierno la adjudicación.

Durante todos esos años no participé en la vida política ni económica de México sino a través de créditos y otros servicios que se le otorgaban al país por el Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, mi posición de funcionario internacional me permitía, y era además mi obligación, seguir al detalle la vida, el desarrollo y los problemas de los países latinoamericanos, entre ellos México.

Tampoco intenté, durante ese tiempo, ni después, escribir algo sobre mi participación oficial en la vida económica del país. Y no fue sino en los años noventa cuando, en conversaciones con el licenciado Miguel de la Madrid y con el doctor Pedro Aspe, se pensó en la posi-

bilidad de escribir un libro relacionado con el periodo de finales de 1958 a 1970, que se ha conocido en nuestra historia económica como la época del desarrollo estabilizador.

Pero no es posible suponer que una obra de esa magnitud pueda corresponder a un hombre solo. Es por naturaleza una obra colectiva, y por ello a continuación hago una mención de mis colaboradores durante ese periodo. Cada uno de ellos colaboró en la parte de su respectiva responsabilidad, y les corresponde participar en los éxitos que se puedan atribuir al desarrollo estabilizador. Muchos de ellos ya no se encuentran entre nosotros, pero los mantenemos firmemente en nuestro recuerdo. Los miembros del equipo son los siguientes.

En la Secretaría de Hacienda:

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Eduardo Garduño

Enrique Camaño Muñoz

David Romero Castañeda

Francisco Alcalá Quintero

Manuel J. Sierra

Mario Cordera Pastor

Vicente Luna Campos

Lorenzo Mayoral Pardo

Enrique Martínez Ulloa

José Sáenz Arroyo

Rafael Urrutia Millán

Mario Ramón Beteta

Miguel de la Madrid H.

Gustavo Petriccioli

Roberto Hoyo D'Adona

Miguel Rico

Gilberto García Camberos

José Juan de Olloqui

Enrique Sosa Pontones

Rodolfo Landeros

El el grupo Hacienda-Banco de México:

Manuel Sánchez Cuén

Víctor Urquidi

Rafael Izquierdo

En el Banco de México

Rodrigo Gómez

Ernesto Fernández Hurtado

En Nacional Financiera:

José Hernández Delgado

Alfredo Navarrete

Para la elaboración del libro conté con la valiosa colaboración del doctor Carlos Sales Sarrapy. El señor Eduardo Turrent, funcionario del Banco de México, con la autorización de Miguel Mancera, me proporcionó importantes informaciones. Para ellos mi profundo agradecimiento.

ANTONIO ORTIZ MENA

## I. ANTECEDENTES DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR

**D**URANTE LOS GOBIERNOS de los presidentes Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se cumplió uno de los principales objetivos que en materia económica habían planteado los gobiernos posrevolucionarios: avanzar de manera sostenida en el desarrollo económico del país con estabilidad macroeconómica. Partiendo de los principios de la Revolución Mexicana, los gobiernos que de ella emanaron buscaron generar un crecimiento económico que permitiera mejorar los niveles de vida de los grupos sociales que conforman la nación. Con una atención que varió a lo largo de las décadas de acuerdo con las circunstancias del país, también reconocieron la importancia de alcanzar la estabilidad de precios para dar continuidad al crecimiento y aumentar su efecto benéfico en el bienestar social.

Los instrumentos de política económica utilizados por los gobiernos posrevolucionarios fueron diversos. Los resultados dependieron no sólo de las políticas aplicadas sino también de factores políticos nacionales y del contexto internacional. No obstante, hasta antes de 1970, la búsqueda de los objetivos de crecimiento, bienestar social y estabilidad macroeconómica definió el diseño de la política económica.

Durante el periodo de 1958 a 1970, conocido como de desarrollo estabilizador,<sup>1</sup> se otorgó a la estabilidad macroeconómica una mayor importancia que en los gobiernos anteriores. La estabilidad se buscaba no como un fin en sí mismo, sino como una condición indispensable para lograr un desarrollo económico y social sostenido. La política económica aplicada durante esos años tuvo su sustento en los avances políticos, económicos y sociales logrados desde que concluyó el movimiento revolucionario; por eso, para comprender las medidas económicas que se aplicaron y los resultados que se obtuvieron durante

<sup>1</sup> Esta denominación la utilicé por primera vez en un estudio que presenté sobre el desarrollo económico de México en las reuniones anuales del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional celebradas en la ciudad de Washington en septiembre de 1969. Posteriormente, el estudio fue publicado por Nacional Financiera: Antonio Ortiz Mena, "Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México", en *El Mercado de Valores*, t. I, núm. 44 (Nafinsa, México, 1969).

la época del desarrollo estabilizador es necesario hacer referencia al desempeño económico del país en las décadas previas.

#### A. LA FORMACIÓN DE INSTITUCIONES

Durante la fase armada de la Revolución, el potencial productivo de la economía mexicana fue severamente afectado. La pérdida de vidas humanas, la destrucción de capital físico, la desarticulación de los mercados y la falta de un marco jurídico definido redujeron sensiblemente la producción, el empleo y, en general, el bienestar económico de la sociedad. En el aspecto financiero, los bancos privados prácticamente dejaron de operar. Había circulación de monedas de oro y de plata así como de más de una docena de emisiones de billetes con distintos emisores, desde bancos hasta grupos de revolucionarios. La variedad de billetes y la inestabilidad de su valor ocasionaron que gradualmente fueran sustituidos por las monedas metálicas.

El elemento fundamental para el inicio de la reconstrucción nacional fue la Constitución de 1917. La Constitución emanó del movimiento revolucionario teniendo como fundamento las necesidades y aspiraciones del pueblo de México, así como algunas de las principales corrientes de pensamiento político y social de la época. Una influencia importante, que ha sido poco destacada por los historiadores, fue la referente a las nuevas ideas y tendencias europeas que destacaban la relevancia de los temas sociales y económicos. La principal corriente de este tipo que influyó en la Constitución Mexicana fue la del socialismo. No obstante, es necesario destacar que el interés por los temas sociales y económicos no se limitó al socialismo. A finales del siglo XIX, las ideas marxistas de la Segunda Internacional tenían una amplia difusión y aceptación entre los movimientos obreros y los partidos políticos de izquierda en Europa.<sup>2</sup> Por su parte, en 1891, el papa León XIII había lanzado la encíclica *Rerum Novarum*, donde la Iglesia católica planteaba de manera directa su posición sobre los problemas sociales y económicos de la época. La encíclica reconocía un derecho natural de los individuos a la propiedad pero acusaba al capitalismo de ser una de las principales causas de la pobreza de numerosos trabajadores.

<sup>2</sup> Véase Donald Sasson, *One Hundred Years of Socialism*, Nueva York The New Press, 1996, capítulo 1.



Durante el Porfiriato, la principal liga de México con el exterior, sobre todo a nivel intelectual, fue Europa. Varios de los miembros más jóvenes del grupo carrancista, aunque no el propio don Venustiano, estuvieron expuestos a estas ideas, las cuales luego aplicaron cuando ejercieron el poder político. Un ejemplo interesante es la labor que como gobernadores realizaron los generales Plutarco Elías Calles, Salvador Alvarado y Francisco Mújica, todos ellos miembros del grupo carrancista. En 1915, Carranza nombró a Calles gobernador de Sonora, a Alvarado gobernador de Yucatán, y a Mújica gobernador de Tabasco. Es notable la similitud de sus políticas de gobierno, que a su vez coincidían con algunos de los principales postulados del socialismo de la época.

En el caso de Calles, algunos ejemplos son: promoción de la educación pública, prohibición de operaciones con pacto de retroventa para evitar la acumulación de latifundios, fijación del salario mínimo, obligación de los dueños de haciendas y centros de trabajo de sostener escuelas primarias, expulsión de los sacerdotes católicos de la entidad, expedición de leyes agrarias y del trabajo.

Por su parte, Alvarado estableció en Yucatán, que era uno de los bastiones más importantes del conservadurismo en México, medidas como: extinción de las deudas de los peones con los hacendados, prohibición de la servidumbre doméstica sin retribución, expedición de una ley que declaraba que la educación debía ser "gratuita, laica, obligatoria y, hasta donde sea posible, integral". Alvarado expidió en 1915 una Ley del Trabajo que estableció que el trabajo no podía considerarse una mercancía, y sentó bases para los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. En junio de 1917 formó el Partido Socialista del Sureste.

Mújica recibió inicialmente la influencia del pensamiento social europeo a través de la Iglesia católica cuando, en su juventud, estudió en los seminarios de Zamora y Morelia, en Michoacán. Como gobernador, otorgó un fuerte impulso a la política agraria y a los asuntos obreros. Otros casos similares a los tres mencionados fueron los de los gobernadores carrancistas en esa época: Manuel Diéguez (Jalisco) y Cándido Aguilar (Veracruz).

El proyecto de Constitución que el primer jefe, Venustiano Carranza, envió al Congreso Constituyente de Querétaro era de una tónica liberal avanzada, pero nada más. El proyecto fue sujeto de importantes modificaciones en el Congreso, la mayoría de las cuales le otorga-

ron un mayor sentido social. Entre éstas, destacaron las que se hicieron en los temas educativos (Art. 3), de la propiedad (Art. 27), laborales (Art. 123) y de las relaciones con la Iglesia (Art. 130).

Varias de las modificaciones fueron realizadas por el grupo de los sonorenses que fueron dirigidos por Álvaro Obregón. Siendo secretario de Guerra, Obregón se trasladó a Querétaro para coordinar los trabajos que derivaron en modificaciones sustanciales al proyecto original de Carranza. Al respecto, el diputado constituyente Juan de Dios Bojórquez describe así los hechos:

Los amigos de Obregón formamos el 80% de la Asamblea; nos llamaron radicales, jacobinos y obregonistas, pero impusimos nuestra voluntad en la redacción de la Carta Magna. Ni con su presencia lograba el Primer Jefe imponer su criterio. Nuestra opinión era la genuinamente revolucionaria y Carranza tuvo que promulgar la Constitución que resultaba muy distinta al proyecto que él envió al Congreso. Por eso se inscribieron los artículos 3, 5, 27, 123 y 130 en la Carta Magna y por eso se cristalizaron en ella los más grandes anhelos populares.<sup>3</sup>

Una clara muestra de la influencia de las ideas socialistas se puede observar al comparar algunos de los principios de la Constitución de 1917 con los principales postulados del programa del partido socialdemócrata alemán. El programa redactado por Karl Kautsky, conocido como Programa Erfurt, había sido adoptado en 1891 y entre sus puntos principales incluía los siguientes:<sup>4</sup>

#### Reforma del Estado:

i) La Constitución: sufragio universal (incluyendo a las mujeres) con representación proporcional, derecho al referéndum, separación del Estado y la Iglesia (especialmente en asuntos educativos), elección de los jueces, control parlamentario sobre la política exterior.

ii) Derechos de los individuos: devolución del poder, fuerzas armadas civiles, libertad de asociación y de opinión, derogación de todas las leyes que discriminen contra la mujer, igualdad de derechos.

iii) Estado Benefactor: asesoría legal, servicios médicos y de funeral gratuitos, educación gratuita a todos los niveles, incluido el superior. Estos servicios se pagarán con impuestos progresivos a la propiedad, el ingreso y las herencias. Abolición de los impuestos indirectos.

<sup>3</sup> Juan de Dios Bojórquez, *Obregón. Apuntes biográficos*, Ed. Patria Nueva, 1929, p. 41.

<sup>4</sup> Donald Sasson, *op. cit.*, p. 24; y Norman Davies, *Europe: A History*, Oxford University Press, Londres, 1996, p. 838.

Condiciones de la clase trabajadora:

Jornada laboral de ocho horas, regulación de las condiciones de trabajo, derecho a formar sindicatos, seguro del trabajo pagado por el Estado y administrado por los trabajadores.

En el aspecto financiero, en la Constitución de 1917 se comenzaron a sentar las bases jurídicas para restablecer y desarrollar el sistema financiero y monetario del país, lo cual era una condición indispensable para reanudar el crecimiento económico. La preocupación principal de los diputados al Congreso Constituyente, en materia económica, era obtener la confianza del público en el sistema financiero. De esta forma, quedó establecida en la Constitución la creación de un banco único de emisión que estaría controlado por el Estado.

Transcurrieron ocho años antes de que fuera posible la creación del banco. Durante su gobierno (1920-1924), el presidente Álvaro Obregón no tuvo suficiente tiempo para enfrentar los principales problemas, pues se vio obligado a dedicar los primeros tres años de los cuatro de su administración a terminar con las acciones militares que todavía tenían lugar en el país y a lograr el reconocimiento de su gobierno por parte de los Estados Unidos. En 1923, mediante los Acuerdos de Bucareli, el presidente Harding reconoció el gobierno de Obregón a cambio de algunos compromisos de éste respecto de las reclamaciones de ciudadanos estadounidenses por daños causados por la Revolución.

Fue en los gobiernos de Plutarco Elías Calles y sus sucesores, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, cuando se sentaron los cimientos del Estado mexicano contemporáneo. Hasta antes de Calles, los gobiernos habían tenido que concentrarse principalmente en enfrentar los problemas y negociaciones cotidianos de la administración pública, y no habían tenido tiempo para diseñar y llevar a la práctica una estrategia política y económica integral. Calles fue el estadista de la Revolución Mexicana. Su influencia fue determinante para la construcción del México moderno. Al igual que cuando había sido gobernador de Sonora, varias de las políticas que estableció en esos años siguieron el ejemplo de la socialdemocracia alemana y de los laboristas ingleses. Como presidente electo, el general Calles había visitado Europa y había quedado particularmente impresionado por las políticas y las prácticas de la socialdemocracia en Alemania. Un detalle interesante que revela la afinidad del presidente Calles con los partidos de izquierda europeos es que en 1926, cuando el Partido Conservador

gobernaba Inglaterra, Calles envió el equivalente a 200 000 pesos a los trabajadores ingleses que participaban en una huelga general apoyada por el partido laborista.

En 1929, Calles fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que coaligó a las principales fuerzas políticas de país y sentó las bases para resolver de forma institucional el proceso de la sucesión presidencial. Antes de fundar el PNR, Calles había otorgado un importante apoyo al Partido Laborista. Luis N. Morones, quien mantuvo una relación cercana con Calles y era el principal dirigente sindical de la época, había visitado Inglaterra junto con otros líderes obreros. El grupo, favorablemente impresionado por el Partido Laborista inglés, trató de adaptar algunos de sus elementos esenciales al Partido Laborista de México. Dicho partido llegó a tener mucha influencia durante la época de Calles, e incluso ganó las elecciones para varios ayuntamientos en el Distrito Federal. No obstante, Calles se dio cuenta de que la estructura del Laborista era limitada, pues excluía a varios grupos muy importantes para la política nacional, como era el caso de los campesinos y de los militares. Por eso decidió crear el PNR, que verdaderamente aglutinaba a las principales fuerzas políticas del país.

En esa época hubo una importante participación de los intelectuales en los asuntos de la vida pública del país. Destaca el grupo llamado de los "Siete sabios", al que pertenecieron Antonio Castro Leal, Alberto Vázquez del Mercado, Vicente Lombardo Toledano, Manuel Gómez Morin, Teófilo Olea y Leyva, Alfonso Caso y Jesús Moreno Baca. En los aspectos económico y financiero, la acción de Gómez Morin fue de gran trascendencia. Gómez Morin complementó su sólida preparación en temas jurídicos con un conocimiento profundo de las instituciones financieras modernas. Durante el gobierno de Adolfo de la Huerta, Gómez Morin colaboró con el secretario de Hacienda, Salvador Alvarado, quien lo envió a Nueva York a tratar asuntos financieros. Allí conoció la estructura y funcionamiento de los bancos centrales, en particular del Federal Reserve, experiencia que después aplicó en México.

En la época de Calles se puso en marcha el primer programa de seguridad social mediante la expedición y aplicación de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, que incluía un programa de préstamos hipotecarios y de corto plazo. Calles tomó de Alemania la idea de crear un banco para financiar las actividades del campo, y el Banco de Crédito Agrícola se formó con base en un proyecto desarrollado por don Manuel Gómez Morin; se estableció el impuesto sobre la renta, y se

realizó una transformación del marco legal que normaba la vida en sociedad mediante la expedición de un nuevo código civil. Durante el gobierno del presidente Portes Gil se expidió un nuevo código penal que era muy avanzado para su época, por lo que, en 1932, tuvo que ser remplazado por otro más adecuado a las circunstancias del país. Por último, en 1931 se expidió la Ley Federal del Trabajo.

En materia de infraestructura se promovió intensamente la construcción de caminos y de sistemas de riego. La red de comunicaciones y transportes del país, sobre todo en lo referente a ferrocarriles y puertos, estaba principalmente orientada al mercado externo. Los caminos que se construyeron durante esa época tuvieron como prioridad mejorar las comunicaciones internas del país. Por otro lado, durante el gobierno del presidente Calles se llevó a cabo un importante esfuerzo de construcción de escuelas.

Con el presidente Abelardo L. Rodríguez se establecieron las bases para el servicio civil en el gobierno mexicano, y se fijó por primera vez el salario mínimo. También se crearon dos instituciones fundamentales para el desarrollo del sector energético. La primera fue Petromex, cuyas principales funciones fueron la formación de técnicos mexicanos especializados en petróleo y la administración del patrimonio petrolero del país bajo el control del Estado que, entre otros, incluía los yacimientos en las zonas federales. Los técnicos de Petromex desempeñarían posteriormente un papel fundamental en la expropiación petrolera, ya que fueron ellos quienes lograron la continuidad en la operación de las empresas petroleras una vez que el gobierno mexicano tomó su control. La segunda institución fue la Comisión Federal de Electricidad, que entró en funciones plenas durante el gobierno del general Cárdenas. Por otra parte, se constituyeron nuevas instituciones de la banca de desarrollo como el Banco Nacional Hipotecario y Nacional Financiera.

Entre la población, existía un sentimiento de respeto hacia el general Calles, particularmente entre los miembros de los principales grupos de poder. Por ello su influencia durante todo el periodo fue muy significativa, como lo prueba bien el hecho de que el presidente Abelardo Rodríguez le hubiera solicitado que desempeñara el cargo de secretario de Hacienda. Su anterior titular, Alberto J. Pani, gozaba de la confianza de los principales actores económicos, y a su salida de la Secretaría se requería de alguien que mantuviera esa confianza. Calles reunía con creces las características necesarias para el encargo. El general aceptó

el puesto, aunque prácticamente delegó toda la operación de la Secretaría en su subsecretario, Marte R. Gómez.

Siendo yo joven tuve la oportunidad de conocer personalmente a don Abelardo Rodríguez. Recuerdo que me impresionó marcadamente su salida del país cuando dejó la presidencia de la República. Al cambio de gobierno, don Abelardo manifestó su decidido apoyo al presidente Cárdenas. Poco tiempo después, don Abelardo asistió a una corrida de toros en La Condesa; el público se dio cuenta de su presencia y le brindó una ovación de pie. Para evitar malas interpretaciones en materia política y no correr riesgos, ese mismo día habló con doña Aída, su esposa, y decidieron irse a vivir a Londres, donde permanecieron por una larga temporada.

Después de importantes cambios en la economía y en el sistema financiero mexicano durante el gobierno de Calles y de sus sucesores, y de varios intentos fallidos, en 1925 se logró conjuntar el capital necesario para la creación del banco central. En agosto de ese año se expidió la Ley del Banco de México, que establecía como sus principales funciones la emisión y regulación monetarias, el descuento de documentos mercantiles, la regulación de los cambios con el exterior y la realización de operaciones bancarias que requiriera la Tesorería de la Federación, entre otras.

Esta ley, redactada principalmente por don Manuel Gómez Morin, tenía entre sus preocupaciones principales evitar que se diera un manejo político del banco, por lo que se buscó dotarlo de un grado sustancial de autonomía frente al gobierno federal, al que por ley no podía otorgar crédito primario. Su administración estaba manejada por un consejo mixto donde había cinco representantes del gobierno federal y cuatro de la iniciativa privada; el secretario de Hacienda no participaba en el consejo, aunque tenía derecho de veto sobre cierto tipo de decisiones específicas que adoptara el banco.

En realidad, el Banco de México comenzó a operar como un banco comercial y no como un banco central. La afiliación de los bancos privados era voluntaria y pocos la llevaron a cabo. El descuento de documentos fue limitado y la aceptación de los billetes que emitiera voluntaria. En cambio, el banco realizaba operaciones directamente con el público; incluso, al margen de su propia ley otorgó un crédito para la construcción del ingenio azucarero de El Mante, cuyos propietarios formaban parte del grupo del general Calles.

Desde 1929, la economía mexicana fue afectada por la Gran Depre-

sión. El país vivió un proceso deflacionario, con reducciones muy significativas en el ingreso nacional y en el nivel general de precios. Una de las primeras reacciones de política económica fue la realización de una reforma monetaria mediante la expedición de una ley en julio de 1931, que se conoció como "Ley Calles", debido a que en esa época el general fungía como presidente del Consejo de Administración del Banco de México. Entre sus principales medidas, la Ley Calles preveía desmonetizar el oro y limitar la circulación monetaria únicamente a piezas de plata. Se estableció como objetivo fortalecer el valor de las monedas de plata para recuperar la paridad de dos pesos por dólar —en ese momento el tipo de cambio se encontraba alrededor de 2.50 pesos por dólar—, por lo que se restringió su acuñación. Si bien los objetivos de prudencia en el manejo de la oferta monetaria eran adecuados, la reforma fue demasiado drástica, más aún al haberse realizado en el contexto de una caída generalizada de la demanda agregada en la economía mundial y en el país.

La eliminación de la circulación de las monedas de oro (salvo para ciertas operaciones de poca importancia en el agregado) y la restricción en la emisión de las de plata generaron una fuerte reducción de la oferta monetaria y del crédito en la economía. La recesión se agudizó, y los ingresos del sector público se redujeron en tal magnitud que fue imposible cumplir con el pago de la nómina de los servidores públicos durante varias quincenas. La situación llevó a una crisis en el gabinete del presidente Ortiz Rubio.

Don Luis Montes de Oca fue sustituido como secretario de Hacienda por don Alberto J. Pani, quien ocupaba ese cargo por segunda ocasión. Pani era un hombre con un extraordinario sentido práctico; al darse cuenta de que en la economía existía una falta generalizada de demanda de bienes y servicios, consideró que era necesario estimular dicha demanda. En este sentido, su política se adelantó a la *Teoría general* de Keynes, publicada en 1936. Así, en marzo de 1932, propuso una reforma a la Ley Calles, expeditamente aprobada por el Congreso, que le otorgó el sustento legal para ordenar una importante acuñación de monedas de plata. De esta forma aumentó el circulante en la economía y el gobierno se allegó recursos por la diferencia entre el valor nominal y el valor intrínseco de las monedas acuñadas. Pani realizó el pago de los salarios adeudados a los servidores públicos con billetes de nueva emisión, lo cual, además de reforzar la reactivación de la demanda de bienes y servicios, contribuyó a establecer la circulación de billetes en

la economía. Pani también dispuso la libre flotación del peso. Esta situación se mantuvo durante más de año y medio, hasta que en noviembre de 1933 se fijó la paridad a razón de 3.60 pesos por dólar.

El conjunto de medidas expansionistas reactivó la actividad económica en el país (cuadro 1.1). El crecimiento se dio a tasas muy elevadas, y la recuperación se inició antes que en los Estados Unidos: México rebasó en 1935 el nivel de producción que había alcanzado en 1929, mientras que aquel país lo hizo hasta 1939. La economía mexicana creció a una tasa del 11.3 % en 1933, año en que el producto estadounidense disminuyó 2.1 %. No obstante, las presiones sobre la demanda agregada ocasionaron que el nivel de precios comenzara a elevarse y que hasta 1937 la moneda se apreciara en términos reales.<sup>5</sup>

En 1934, con el gobierno del general Lázaro Cárdenas, el Estado comenzó a intensificar su participación en el desarrollo económico y social del país. El primer secretario de Hacienda del general Cárdenas fue don Narciso Bassols, quien permaneció siete meses en el cargo. Bassols fue sustituido por don Eduardo Suárez, quien fue un gran secretario. El maestro Suárez consideraba que uno de los factores principales para sacar adelante el país era que el gobierno promoviera decididamente la actividad económica, lo cual requería de recursos adicionales. Asimismo, el amplio programa de desarrollo social del presidente Cárdenas implicaba mayores gastos del gobierno, pero la estructura económica del país impedía llevar a cabo un aumento en la carga tributaria debido a que causaría serios perjuicios al crecimiento económico. Los mercados financieros no estaban lo suficientemente desarrollados para financiar el gasto adicional con deuda pública colocada entre los particulares, por lo que se decidió comenzar a utilizar crédito primario del Banco de México para financiar el gasto público. El maestro Suárez consideraba que lo ideal era lograr un alto desarrollo económico y una baja inflación; sin embargo, reconocía que esta meta era muy difícil de alcanzar. Ante la disyuntiva, prefirió promover un mayor crecimiento.

El director del Banco de México durante esa época fue don Luis Montes de Oca, quien contó con la asesoría de don Manuel Gómez Morin,

<sup>5</sup> John K. Galbraith ha analizado el efecto de las diversas respuestas de política económica sobre la intensidad y la duración de la Gran Depresión en varios países. En general, encuentra que las políticas más activas y expansivas lograron una recuperación económica más rápida. Galbraith analizó los casos de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón y Suecia. A esa lista resulta interesante añadir la experiencia de México. (Véase John K. Galbraith, *A Journey Through Economic Time*, Boston, Houghton Mifflin, 1994, pp. 71-83, 105-113.



CUADRO 1.1. *Indicadores económicos de México, 1920-1958\**

| Año  | Inflación<br>(%) | Crecimiento<br>real del PIB<br>(%) | Tipo de<br>cambio <sup>a</sup> | Balance del gobierno Federal<br>(porcentaje del PIB) |       |         |
|------|------------------|------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------|-------|---------|
|      |                  |                                    |                                | Ingreso                                              | Gasto | Déficit |
| 1920 | 5.0              | —                                  | 2.01                           | —                                                    | —     | —       |
| 1921 | -8.8             | —                                  | 2.04                           | —                                                    | —     | —       |
| 1922 | -16.2            | 2.3                                | 2.05                           | —                                                    | —     | —       |
| 1923 | 7.4              | 3.4                                | 2.06                           | —                                                    | —     | —       |
| 1924 | -4.4             | -1.6                               | 2.07                           | —                                                    | —     | —       |
| 1925 | 5.2              | 6.2                                | 2.03                           | —                                                    | —     | —       |
| 1926 | -1.9             | 6.0                                | 2.07                           | —                                                    | —     | —       |
| 1927 | -2.5             | -4.4                               | 2.12                           | —                                                    | —     | —       |
| 1928 | -3.7             | 0.6                                | 2.08                           | —                                                    | —     | —       |
| 1929 | -0.6             | -3.9                               | 2.08                           | —                                                    | —     | —       |
| 1930 | 0.6              | -6.3                               | 2.12                           | —                                                    | —     | —       |
| 1931 | -10.4            | 3.3                                | 2.43                           | —                                                    | —     | —       |
| 1932 | -9.0             | -14.9                              | 3.17                           | —                                                    | —     | —       |
| 1933 | 6.2              | 11.3                               | 3.53                           | —                                                    | —     | —       |
| 1934 | 3.4              | 6.8                                | 3.60                           | —                                                    | —     | —       |
| 1935 | 0.6              | 7.4                                | 3.60                           | 7.3                                                  | 5.4   | 1.9     |
| 1936 | 6.0              | 8.0                                | 3.60                           | 7.2                                                  | 6.3   | 0.9     |
| 1937 | 18.8             | 3.3                                | 3.60                           | 6.6                                                  | 5.7   | 1.0     |
| 1938 | 4.5              | 1.6                                | 4.52                           | 6.0                                                  | 5.8   | 0.2     |
| 1939 | 2.8              | 5.4                                | 5.18                           | 7.3                                                  | 6.2   | 1.0     |
| 1940 | 0.5              | 1.4                                | 5.40                           | 7.3                                                  | 6.3   | 0.9     |
| 1941 | 7.3              | 9.7                                | 4.86                           | 7.7                                                  | 6.7   | 1.1     |
| 1942 | 9.1              | 5.6                                | 4.85                           | 7.5                                                  | 6.9   | 0.6     |
| 1943 | 20.8             | 3.7                                | 4.85                           | 8.8                                                  | 6.4   | 2.4     |
| 1944 | 22.4             | 8.2                                | 4.85                           | 6.8                                                  | 5.0   | 1.8     |
| 1945 | 12.7             | 3.1                                | 4.85                           | 6.8                                                  | 5.1   | 1.7     |
| 1946 | 15.0             | 6.6                                | 4.85                           | 7.0                                                  | 4.6   | 2.4     |
| 1947 | 5.4              | 3.4                                | 4.85                           | 6.5                                                  | 4.9   | 1.6     |
| 1948 | 7.2              | 4.1                                | 5.74                           | 6.9                                                  | 6.4   | 0.4     |
| 1949 | 9.6              | 5.5                                | 8.01                           | 10.5                                                 | 8.0   | 2.5     |

\* De 1920 a 1940 se utiliza el índice de precios al mayoreo de la ciudad de México, formado por 50 conceptos genéricos; de 1939 a 1958 se utiliza el mismo índice formado por 210 conceptos genéricos.

<sup>a</sup> Promedio anual de pesos por dólar.

CUADRO 1.1. *Indicadores económicos de México, 1920-1958\**  
(concluye)

| Año  | Inflación<br>(%) | Crecimiento<br>real del PIB<br>(%) | Tipo de<br>cambio <sup>a</sup> | Balance del gobierno Federal<br>(porcentaje del PIB) |       |         |
|------|------------------|------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------|-------|---------|
|      |                  |                                    |                                | Ingreso                                              | Gasto | Déficit |
| 1950 | 9.7              | 9.9                                | 8.65                           | 8.4                                                  | 7.4   | 1.1     |
| 1951 | 24.0             | 7.7                                | 8.65                           | 9.0                                                  | 6.6   | 2.4     |
| 1952 | 3.2              | 4.0                                | 8.65                           | 9.2                                                  | 7.7   | 1.5     |
| 1953 | -1.9             | 0.3                                | 8.65                           | 8.0                                                  | 8.7   | -0.7    |
| 1954 | 9.6              | 10.0                               | 11.34                          | 8.7                                                  | 9.9   | -1.1    |
| 1955 | 13.4             | 8.5                                | 12.50                          | 8.8                                                  | 9.0   | -0.2    |
| 1956 | 5.1              | 6.8                                | 12.50                          | 8.7                                                  | 8.8   | -0.1    |
| 1957 | 3.9              | 7.6                                | 12.50                          | 7.9                                                  | 8.7   | -0.8    |
| 1958 | 4.7              | 5.3                                | 12.50                          | 8.9                                                  | 9.4   | -0.4    |

\* De 1920 a 1940 se utiliza el índice de precios al mayoreo de la ciudad de México, formado por 50 conceptos genéricos; de 1939 a 1958 se utiliza el mismo índice formado por 210 conceptos genéricos.

<sup>a</sup> Promedio anual de pesos por dólar.

FUENTES: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo II, México, 1994; SHCP, *Estadísticas de Finanzas Públicas 1938-1980*, t. V, México, 1984.

don Miguel Palacios Macedo y don Luciano Wiechers. Don Luis Montes de Oca tenía una posición más conservadora que el maestro Suárez respecto de los asuntos monetarios y de crédito. De hecho, este último escribió que sus posiciones sobre estos temas eran "muy distintas"; no obstante, existía respeto y una buena relación entre ambos.<sup>6</sup> Indudablemente, la mayor cercanía con el presidente Cárdenas la tenía el maestro Suárez.

La favorable evolución de la economía mexicana hacia mediados de los treinta llevó a la expedición de una nueva Ley Orgánica del Banco de México en 1936 con el fin de consolidarlo como banco central. La ley fue redactada principalmente en el propio banco y, dada la fuerte expansión que se había generado en los años previos, estableció límites estrictos al crecimiento de la oferta monetaria. Asimismo, se restringió el crédito del Banco de México al gobierno federal y a los bancos comerciales. En ese mismo año se concedió finalmente poder liberatorio ilimitado a los billetes y se decretó su circulación forzosa.

<sup>6</sup> Eduardo Suárez, *Comentarios y recuerdos (1926-1946)*, Ed. Porrúa, México, 1977, p. 163.

La nueva ley implicaba que el Banco de México podía tomar en firme algunos de los títulos de deuda que emitiera el gobierno federal, bajo límites muy estrictos. Don Luis Montes de Oca había logrado que se prohibiera a los bancos Agrícola y Ejidal utilizar el crédito del Banco de México. Este punto resultaba de suma importancia debido a que la intensa actividad agraria durante el periodo creaba enormes necesidades de recursos que, de haber sido satisfechas con crédito del banco central, hubieran generado un aumento indeseable del crédito en la economía y, seguramente, hubieran ocasionado fuertes quebrantos para el Banco de México debido a la baja recuperación de cartera en esas instituciones.

En la práctica, no fue posible cumplir con las restricciones de crédito del Banco de México al gobierno federal: a cambio de no dar financiamiento a los bancos Ejidal y Agrícola, la Secretaría de Hacienda logró que el Banco de México otorgara "crédito especial" al gobierno federal. Éste fue el origen de sobregiros importantes del gobierno con el instituto central. El gobierno pretendía hacer frente a esos adeudos mediante los ingresos que obtendría por la explotación de yacimientos petrolí-

CUADRO 1.2. *Tipo de cambio e inflación en México y los Estados Unidos, 1931-1940*

| Año  | IPM <sup>a</sup> Cd.<br>de México | IPC <sup>b</sup><br>EUA | Tipo<br>de cambio <sup>c</sup> |
|------|-----------------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| 1931 | 100.00                            | 100.00                  | 2.43                           |
| 1932 | 90.99                             | 89.76                   | 3.17                           |
| 1933 | 96.67                             | 90.15                   | 3.53                           |
| 1934 | 100.00                            | 92.12                   | 3.60                           |
| 1935 | 100.66                            | 94.88                   | 3.60                           |
| 1936 | 106.66                            | 95.86                   | 3.60                           |
| 1937 | 126.66                            | 98.82                   | 3.60                           |
| 1938 | 132.34                            | 96.06                   | 4.52                           |
| 1939 | 136.00                            | 95.67                   | 5.18                           |
| 1940 | 136.67                            | 96.65                   | 5.40                           |

<sup>a</sup> IPM: Índice de precios al mayoreo.

<sup>b</sup> IPC: Índice de precios al consumidor.

<sup>c</sup> Promedio anual de pesos por dólar.

FUENTES: INEGI, *Estadísticas históricas de México*. t. II, México, 1994; Bureau of Labor Statistics.

feros en la zona de Poza Rica, Veracruz. Esta zona formaba parte de la región correspondiente a la concesión de la compañía petrolera El Águila; pero las áreas aledañas al río eran zona federal y, por lo tanto, no formaban parte de la concesión. El gobierno había logrado un acuerdo con El Águila para que ésta perforara los pozos; así, el crédito del Banco de México se pagaría con los rendimientos de esta inversión. En febrero de 1938, el saldo del "crédito especial" al gobierno ascendía a 90 millones de pesos, situación que provocó la renuncia de Palacios Macedo como consejero del Banco de México.

A inicios de 1938, antes de la expropiación petrolera, ya existía una fuerte presión en los mercados financieros, en particular sobre el tipo de cambio. Entre los años de 1933 y 1937, el diferencial de inflación entre México y los Estados Unidos fue de alrededor de 20%, mientras que el tipo de cambio nominal se mantuvo fijo. Ésta fue una de las razones principales que generaron presiones sobre el peso (cuadro 1.2). El 18 de marzo de 1938, al anunciar la expropiación petrolera, el presidente Cárdenas mencionó en la parte final de su mensaje que el Banco de México se había retirado del mercado cambiario para permitir la flotación del peso. De hecho, el retiro del Banco de México había ocurrido unos días antes del anuncio de la expropiación. La paridad llegó a ubicarse en niveles superiores a cinco pesos por dólar; después de dos años y medio de flotación, el tipo de cambio fue fijado en 4.85 pesos por dólar.

En diciembre de 1938 se reformó la Ley del Banco de México para flexibilizar el otorgamiento de crédito al gobierno, y en 1941 se expidió una nueva ley constitutiva, la cual aumentaba sus facultades para financiar al gobierno federal así como para determinar los depósitos que podía exigir obligatoriamente a la banca privada. El gobierno llevó a cabo una política de gasto sumamente expansionista. Don Eduardo Suárez relata en sus memorias que "el gobierno se vio precisado a recurrir a procedimientos no ortodoxos y a emprender una vigorosa política de obras públicas con un presupuesto francamente deficitario".<sup>7</sup>

Años después, las acciones del maestro Suárez que ampliaron el financiamiento del Banco de México al gobierno federal fueron cuestionadas por don Alberto J. Pani en un libro que publicó en 1955. Se llevó a cabo una discusión entre ambos personajes, parte de la cual apareció en las páginas del periódico *Excélsior*.<sup>8</sup> El ingeniero Pani

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>8</sup> Véanse los números de los días 3, 4, 5, 10, 11 y 12 de mayo de 1955.

afirmaba que la inestabilidad macroeconómica constituía, en lo económico, el “problema supremo de México”, y que el gobierno del presidente Cárdenas había sido el iniciador de los procesos inflacionarios del país. En ese entonces, Pani escribió:

Se había logrado desde antes del sexenio 1934-1940 eliminar la deflación de 1931 e iniciar, como consecuencia, la rehabilitación económica nacional; pero contrariamente a la fórmula que situó en aquella necesidad el fin primario de la Reforma Monetaria de 1932, *el país fue lanzado precipitadamente durante el mencionado sexenio [el del general Cárdenas] al extremo opuesto de la inflación*. [Las palabras en itálicas aparecen así en el libro de Pani.]<sup>9</sup>

El maestro Suárez contestó que la inflación había comenzado con el propio Pani en 1932 cuando amplió de manera muy significativa la base monetaria. En su opinión, el que Pani considerara ese periodo como de una “reflación” necesaria después de las fuertes caídas que se habían dado en el nivel general de precios, era un eufemismo que ocultaba una política que, si bien fue acertada, era inflacionaria. Asimismo, el maestro Suárez no estaba de acuerdo en que el efecto de la inflación sobre las desigualdades sociales fuera tan pernicioso como lo consideraba el ingeniero Pani. Suárez pensaba que el ideal era crecer con estabilidad, aunque admitía que esta meta era muy difícil de alcanzar. En su respuesta al ingeniero Pani, don Eduardo Suárez estableció lo siguiente:

No, señor ingeniero Pani, el problema supremo de México no está en lograr la estabilidad monetaria. El problema de México, en el terreno económico, consiste en lograr la elevación del ingreso nacional y la elevación de la renta *per cápita* alcanzándose, hasta donde eso es posible, una mejor distribución de dicho ingreso. La solución a este problema es tanto más apremiante cuanto si, como nos informan los estudiosos de los problemas demográficos del país, su población crece a un ritmo superior al 2% anual.

Persiguiendo esta finalidad suprema, es de desearse la mayor estabilidad económica que todo el mundo ansía. Desgraciadamente, las fuerzas que operan para producir la primera, operan también para destruir la segunda, y lograr el equilibrio requiere de una suprema destreza para dirigir la política económica. Armonizar la estática con la dinámica, conciliar la es-

<sup>9</sup> Alberto J. Pani, *El problema supremo de México*, ARPA, México, 1955, pp. 103-104.

tabilidad con el desarrollo económico, ésta es la meta difícil de alcanzar de toda política monetaria.<sup>10</sup>

Es importante destacar que tanto el ingeniero Pani como don Eduardo Suárez estaban en favor de la estabilidad macroeconómica; ambos coincidían en que el desarrollo sostenido requería crecer sin inflación. Estaban de acuerdo en que el ideal de la política económica era generar crecimiento con estabilidad. En la práctica, dadas las circunstancias concretas del país bajo las cuales a ambos les correspondió estar a cargo de las finanzas nacionales, tuvieron que aplicar políticas expansionistas. En la época del ingeniero Pani, la depresión en que se encontraban inmersas las economías nacional y mundial hizo necesario incrementar sustancialmente la oferta monetaria. Por su parte, para financiar el gasto público que se requirió durante los gobiernos de los presidentes Cárdenas y Ávila Camacho, don Eduardo Suárez tuvo que recurrir al crédito primario del Banco de México. Sin embargo, como consecuencia ineludible del incremento en los precios que ocasionaron las políticas expansionistas, los salarios reales disminuyeron significativamente; por ejemplo, entre 1934 y 1946, periodo durante el cual don Eduardo Suárez fue secretario de Hacienda, el salario mínimo cayó 32% en términos reales,<sup>11</sup> y entre 1939 y 1946 el salario real promedio en el sector manufacturero disminuyó 47%.<sup>12</sup> La mayor parte de este deterioro fue resultado de las difíciles condiciones de la economía mundial; sin embargo, la política expansiva en México contribuyó a esta caída.

## B. EL EFECTO DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

El inicio de la segunda Guerra Mundial tuvo consecuencias de la mayor importancia en el desarrollo de México. La reorientación de los Estados Unidos hacia una economía de guerra implicó un aumento muy significativo en la demanda de productos industriales mexicanos. En el mercado laboral estadounidense comenzó a generarse una fuerte demanda adicional de mano de obra, tanto por el incremento en la pro-

<sup>10</sup> Eduardo Suárez, "Más que estabilizar, elevar el ingreso", *Excélsior* (México, 12 de mayo de 1955) p. 1 A.

<sup>11</sup> Nafin, *La economía mexicana en cifras*, México, 1970; INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. II, 1992.

<sup>12</sup> Jeffrey L. Bortz, *Los salarios industriales en la ciudad de México 1939-1975*, FCE, México, 1988.

ducción como por la disminución de la oferta de trabajadores que eran requeridos para incorporarse al esfuerzo bélico. Parte de esta demanda fue satisfecha por trabajadores migratorios mexicanos. Asimismo, comenzó a darse una fuerte entrada de capitales que buscaban refugiarse de zonas afectadas directamente por la guerra.

En lo político, hubo un marcado cambio de actitud del gobierno de los Estados Unidos hacia nuestro país, pues quería asegurarse de que México lo apoyaría en el esfuerzo económico que implicaba la guerra y de que formaría parte del grupo de países aliados. Sin embargo, hacia 1940, las relaciones entre México y los Estados Unidos eran tensas. Después de la firma de los acuerdos de Bucareli en 1923, los temas que predominaron en la relación entre ambos países fueron las diversas reclamaciones de ciudadanos estadounidenses por daños causados por la Revolución, y las renegociaciones de la deuda externa de México. En el tema de las reclamaciones hubo muy pocos avances durante las décadas de los veinte y de los treinta. En lo referente a la deuda externa, como se explica en el capítulo correspondiente, se realizaron varias renegociaciones pero ninguna había podido ser cumplida por México, por lo que nuestro país había sido incapaz de recuperar su acceso al crédito externo. En 1938, la expropiación petrolera se convirtió en un factor adicional de conflicto entre los dos países.

En lo referente a las reclamaciones existían asuntos pendientes incluso anteriores a los acuerdos de Bucareli de 1923. Asimismo, las políticas de expropiaciones agrarias y de otro tipo habían generado conflictos entre el gobierno mexicano y los ex propietarios de tierras, muchos de los cuales eran ciudadanos estadounidenses que habían recurrido al apoyo de su gobierno. Por ejemplo, en el norte del país se habían hecho importantes expropiaciones. El mayor latifundio en México, con una extensión de tres millones de hectáreas en Chihuahua, pertenecía a Randolph Hearst, quien era propietario de importantes periódicos y de otras publicaciones en los Estados Unidos. La Palomas Land and Cattle Company era una compañía ganadera de los Estados Unidos que abarcaba una extensa superficie de alrededor de 800 000 hectáreas del territorio mexicano en la frontera con Texas, Nuevo Mexico y Arizona. La San Rodrigo Land and Cattle Company era una empresa similar que ocupaba una extensión importante de tierra en la sección oeste de la frontera, y, en Sonora, había otra propiedad ganadera de ese tipo en la zona de Cananea. El gobierno mexi-

cano había iniciado procesos de expropiación contra estas y otras propiedades que abarcaban una extensión muy considerable del territorio fronterizo de nuestro país. Como era de esperarse, los estadounidenses tomaron diversos cursos de acción para defenderse tanto de las expropiaciones como de diversos perjuicios que les había ocasionado la Revolución. Ello generó una situación sumamente tensa, no sólo con los ciudadanos estadounidenses afectados, sino también con el propio gobierno de los Estados Unidos.

Evidentemente, la más delicada de las expropiaciones fue la petrolera. A los pocos meses de efectuada, las relaciones entre el gobierno mexicano y el estadounidense llegaron a un nivel de tensión que parecía insostenible. Don Eduardo Suárez comenta en sus memorias que algunos consejeros cercanos llegaron a sugerir al presidente Cárdenas que revirtiera la expropiación, pero éste respondió que antes de dar marcha atrás estaría dispuesto a dejar la presidencia de la República.<sup>13</sup> Las presiones no sólo provenían de las empresas petroleras sino también de un sector importante de la prensa estadounidense, del Congreso y de algunos funcionarios del Departamento de Estado. El presidente Roosevelt mantuvo una posición más moderada, pues consideraba que la relación geopolítica con México era muy importante para los Estados Unidos. La situación llegó a ser tan delicada que fue necesario que el presidente Cárdenas estableciera comunicación directa con el presidente Roosevelt a fin de evitar una confrontación directa entre los dos gobiernos. El general Cárdenas le envió una carta, redactada por el maestro Suárez, donde le notificaba que la expropiación era definitiva, pero le otorgaba todas las garantías de que el pago de indemnización a los dueños de las compañías expropiadas se realizaría con pleno apego a derecho.

La comunicación directa del general Cárdenas con el presidente Roosevelt tuvo un efecto positivo: éste buscó llegar a un pronto arreglo, reconociendo el derecho del gobierno mexicano a la expropiación, siempre que fuera acompañada por una pronta y justa indemnización. De hecho, en uno de los momentos más álgidos, el embajador mexicano en Washington, Francisco Castillo Nájera, tuvo una reunión con el presidente Roosevelt, quien le manifestó que "...en vez de una presión diplomática, más conviene, para beneficio de los dos países, buscar los medios de establecer una cooperación amistosa y de fundar

<sup>13</sup> Eduardo Suárez, *op. cit.*, p. 201.



sobre bases sólidas, las relaciones que perpetuamente deben existir entre las dos repúblicas vecinas".<sup>14</sup>

Las negociaciones respecto a la indemnización fueron sumamente complejas. Las compañías presionaban fuertemente para que se re-vertiera la expropiación o, en el peor de los casos, que el pago por indemnización incluyera el valor correspondiente del petróleo en el subsuelo. En el gobierno estadounidense, como he mencionado, existían posiciones diversas. Asimismo, continuaban simultáneamente, y en ocasiones de manera interdependiente, otras negociaciones muy delicadas para ambos países: era necesario definir los pagos de indemnizaciones por otro tipo de expropiaciones (principalmente agrícolas) y de daños reclamados por ciudadanos estadounidenses. El uso de los recursos hidráulicos en la zona fronteriza requería de un acuerdo entre las dos naciones. En el ámbito financiero se discutía el pago de la deuda externa de México y los mecanismos para la reanudación del crédito internacional a nuestro país.

Desde el inicio de la segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos brindaron fuerte apoyo económico y de equipo militar a los países aliados europeos. En 1940, Alemania ocupó Francia, Noruega, Dinamarca, Holanda y Bélgica. Conforme la situación se complicaba, los Estados Unidos se daban cuenta de que era mayor la necesidad de su participación directa en la guerra para derrotar a los países del Eje. Por lo tanto, les resultaba indispensable asegurar su abasto económico y contar con el mayor apoyo posible de otros países. En este contexto, las relaciones con México adquirieron una alta prioridad, como nunca antes habían tenido en su agenda de política internacional.

Para lograr el acercamiento deseado, los Estados Unidos debían buscar una rápida solución a las principales controversias entre los dos países, en términos que permitiera al gobierno mexicano aceptarlos con la prontitud requerida. De esta forma, se lograron diversos arreglos sumamente favorables para México en la mayoría de los problemas que ambas naciones venían acarreado desde hacía décadas. Los acuerdos fueron resultado de un esfuerzo continuo, que se intensificó a raíz de la expropiación petrolera y de la inminente participación de los Estados Unidos en la segunda Guerra Mundial. Por el lado mexicano, hubo la destacada participación de importantes funcionarios; sobresale, desde luego, la visión y el patriotismo de los presidentes Lázaro Cárdenas y

<sup>14</sup> Ernesto Enríquez Coyo, *Los Estados Unidos de América ante nuestro problema agrario*, UNAM, México, 1984, p.987-989.

Manuel Ávila Camacho, el embajador Francisco Castillo Nájera fue un eficaz negociador y logró establecer una relación directa con el presidente Roosevelt; los secretarios de Gobernación, de Relaciones Exteriores y de Hacienda, (Miguel Alemán, Ezequiel Padilla y Eduardo Suárez, respectivamente) lograron encauzar la negociación de los acuerdos en términos sumamente favorables para México; en materia comercial y financiera, fue muy importante la participación de Ramón Beteta, quien hasta entonces se había desempeñado como subsecretario de Hacienda.

El primer grupo de acuerdos fue firmado el 19 de noviembre de 1941. Así, se llegó a entendimientos en materia de reclamaciones, de metodología para la valuación de la indemnización por la expropiación petrolera, y para la reanudación del crédito. Antes de que terminara el gobierno del general Ávila Camacho, se lograron acuerdos adicionales, sumamente benéficos para México, en materia de deuda externa, definición final de la indemnización por la expropiación petrolera, comercio bilateral, trabajadores migratorios y aguas internacionales. El único tema de importancia que quedó pendiente fue el del Chamizal, que sería resuelto durante el gobierno del presidente López Mateos.

Este grupo de acuerdos puede considerarse como el "gran arreglo" de complejos y relevantes problemas que por décadas habían dificultado las relaciones entre ambas naciones. A pesar de que su importancia no ha sido destacada lo suficiente por los historiadores, los acuerdos fueron fundamentales para el desarrollo político y económico de México. En materia política, se tradujeron en la disminución de presiones externas en asuntos del país, tanto en lo referente a compañías extranjeras como al propio gobierno de los Estados Unidos. Éste fue uno de los factores que permitió al presidente Ávila Camacho realizar la transición hacia una presidencia civil, con su sucesor el licenciado Miguel Alemán. En lo económico, se redujeron las presiones financieras por el pago de la deuda externa, se reanudó el financiamiento internacional, se logró mayor certidumbre para la inversión y se amplió de manera intensa el comercio entre los dos países. Todos estos factores fueron de la mayor trascendencia para impulsar el acelerado proceso de industrialización y de crecimiento económico que experimentó México en las décadas siguientes.

Si bien los acuerdos que se celebraron durante esos años constituyen una unidad y deben considerarse como un arreglo integral, conviene destacar algunos puntos específicos de cada uno de ellos:

1) Los acuerdos firmados el 19 de noviembre de 1941 incluyeron tres rubros:

a) El primero declaró liquidadas y satisfechas todas las reclamaciones agrarias y generales de ciudadanos estadounidenses contra el gobierno mexicano. Se excluyeron la indemnización petrolera y el pago de la deuda externa, que fueron tratadas por separado. El gobierno de los Estados Unidos aceptó 40 millones de dólares como pago de todas las reclamaciones por los daños de la Revolución y por las afectaciones agrarias. Esta solución conllevaba dos grandes ventajas para México: primero, la suma pagada era pequeña tomando en consideración que los montos solicitados por los afectados sumaban varias centenas de millones de dólares; segundo, el gobierno de los Estados Unidos realizaría directamente las negociaciones para repartir esa suma entre los afectados, pues hasta entonces el gobierno mexicano había tenido que atender en lo individual cada reclamación.

b) En el segundo rubro, referente a la indemnización petrolera, se firmó un acuerdo preliminar que definía el proceso de avalúo de las compañías expropiadas. El acuerdo tenía tres importantes implicaciones: la de mayor trascendencia era que el gobierno de Estados Unidos reconoció la legalidad de la expropiación petrolera y su conformidad con las normas de derecho internacional; en segundo término, se desechara que los dos países recurrieran a un procedimiento arbitral para la determinación del valor de los bienes expropiados; por último, se establecía un mecanismo justo y razonable para determinar dicho valor. Para llevarlo a la práctica se nombraron dos peritos: Manuel Zebada, por el lado mexicano, y Morris Cooke, por parte de los Estados Unidos. Los peritos emitieron su dictamen en 1942, el cual fijó los términos de la indemnización.

c) Finalmente, México logró dos acuerdos fundamentales para ampliar su acceso al financiamiento internacional. Uno de ellos fue un crédito con el Eximbank para la rehabilitación de caminos, el primero que el país obtuvo de un banco internacional después de la Revolución. El segundo fue el establecimiento, por primera vez, de líneas de estabilización cambiaria con el Departamento del Tesoro.

2) En 1942 y 1946 se lograron acuerdos muy ventajosas para México que permitieron reestructurar la deuda externa, y obtener descuentos superiores a 80% del saldo de la misma. El contenido de estos acuerdos se comenta en el capítulo v.

3) En diciembre de 1942 se suscribió un acuerdo comercial entre

México y los Estados Unidos mediante el cual se congelaron las tarifas de los productos más comerciados entre los dos países, y se otorgaron concesiones o reducciones en los aranceles de 203 fracciones, cuyo valor en 1939 representaba 29% de las importaciones mexicanas de ese país. El acuerdo fue negociado por don Ramón Beteta, quien había sido designado embajador especial para ese propósito y para lo cual solicitó licencia al cargo de subsecretario de Hacienda, al que regresó después de terminadas las negociaciones.<sup>15</sup> Don Ramón Beteta también negoció un crédito para Nacional Financiera con el aval del gobierno, que fue aplicado al desarrollo de la empresa Altos Hornos de México, S. A.

4) En abril de 1942 se llegó a un acuerdo final favorable para México respecto de la indemnización a las compañías petroleras estadounidenses; la valuación de las empresas se realizó siguiendo los lineamientos que habían quedado establecidos en los acuerdos de noviembre de 1941 y con base en el dictamen emitido por Zebada y Cooke. El acuerdo se llevó a la práctica en los procesos de indemnización que ese mismo año se realizaron respecto a las compañías Sinclair y Citi Services. Estas bases de valuación sirvieron también para las empresas inglesas y holandesas.

5) En 1942 se celebró un acuerdo sobre trabajadores migratorios que incluía las demandas fundamentales del gobierno mexicano respecto a su protección. En él se establecía que el gobierno de los Estados Unidos sería el patrón ante la ley y el responsable del bienestar de los trabajadores, y que los empleadores serían considerados como subcontratistas. Se garantizó a los inmigrantes un trato no discriminatorio, salario mínimo, transporte y el pago de gastos de alimentación, vivienda y repatriación. Las remesas que los trabajadores migratorios enviaban a México eran de suma importancia para la economía nacional.

6) En 1945 se aprobó un tratado de gran trascendencia respecto al uso del agua de los ríos en la zona fronteriza. A principios de la década de los cuarenta, Texas y California iniciaron la construcción de canales que reducirían notablemente el flujo de agua hacia México. Para evitar que esa situación se materializara, las autoridades federales de ambos países negociaron que alrededor de dos tercios del agua permaneciera en los Estados Unidos mientras que el tercio restante debía

<sup>15</sup> Edgar Llinás Álvarez, *Vida y obra de Ramón Beteta*, México, Libros del Umbral, 1996.

fluir libremente hacia México. De esta forma se promovió el desarrollo de amplias zonas de la frontera, especialmente en la región de Baja California, y en buena parte de la cuenca del Río Bravo. La aprobación del tratado por los respectivos congresos fue difícil. El estado de California se opuso frontalmente y buscó bloquear su aprobación en el Senado estadounidense. Las negociaciones ocasionaron un fuerte desgaste para el presidente Roosevelt, quien se encontraba en campaña buscando su reelección. Una vez aprobado por el Senado de ese país, los esfuerzos de los cabilderos de California para impedir la entrada en vigor del tratado se concentraron en el Senado mexicano. El presidente Ávila Camacho manejó con suma prudencia la situación, y el tratado de aguas fue finalmente aprobado por el Senado mexicano poco antes de que concluyera el año de 1945.

### C. EL ESFUERZO INDUSTRIALIZADOR

Con los beneficios económicos directos que provocó la segunda Guerra Mundial y los nuevos términos de la relación con los Estados Unidos, México inició una nueva etapa en su desarrollo, caracterizada esencialmente por un notable esfuerzo de industrialización. El gobierno llevó a cabo una activa política de promoción de industrias. La magnitud de la tarea demandaba un esfuerzo conjunto del sector público y de los particulares. El gobierno apoyó con financiamiento el desarrollo de diversos proyectos iniciados por el sector privado; asimismo, llevó a cabo una intensa labor de detección de sectores cuya producción era necesaria para promover el desarrollo del país, en varios de los cuales realizó proyectos por cuenta propia o en asociación con particulares.

En 1940 se modificó la Ley Orgánica de Nacional Financiera para otorgarle una misión definida dentro del desarrollo industrial del país, así como para dotarla de las facultades y los recursos necesarios para cumplir con esta tarea. Nacional Financiera apoyó varios de los proyectos más importantes de la época. La variedad de las empresas que financió fue muy amplia, principalmente en los sectores de hierro y acero, electricidad, azúcar, celulosa y papel, fertilizantes, textiles, cobre, cemento, ferrocarriles y carreteras. Los instrumentos financieros que utilizaba también eran diversos: participación accionaria (minoritaria o mayoritaria), emisión de bonos y de certificados de participación, y otorgamiento de créditos directos, entre otros.

Debe mencionarse que en los tiempos del presidente Cárdenas se creó el Banco Obrero de Fomento Industrial con el objetivo de que fuera el promotor de la industrialización en México, principalmente mediante empresas con administración obrera. Inclusive se llegó a pensar que este banco debía sustituir a Nacional Financiera. La idea no prosperó y dicho banco operó como una entidad independiente de Nacional Financiera, y se transformó en el Banco Nacional de Fomento Cooperativo.

Uno de los proyectos industriales más importantes de la época fue la creación de Altos Hornos de México, S. A., en 1942. Hacia finales de la década de los treinta, la principal empresa siderúrgica de México era la Compañía Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey, que comenzó a funcionar desde los primeros años de este siglo. El gobierno consideraba que, debido a la guerra, ocurriría un fuerte incremento en la demanda de acero y, por la tanto, resultaría conveniente y rentable ampliar la capacidad de producción en el país. Sin embargo, los principales accionistas de la Fundidora, que eran los candidatos naturales para llevar a cabo la ampliación, no quisieron correr el riesgo que representaba la realización del proyecto; así, el gobierno decidió tomar el papel de liderazgo en el desarrollo de una nueva empresa siderúrgica.

Altos Hornos se constituyó como una empresa privada pero financiada en gran parte por Nacional Financiera. Para tener acceso a la maquinaria y la tecnología necesarias, resultaba indispensable la asociación con alguna empresa acerera de los Estados Unidos. En aquellos años, las principales empresas del sector en ese país se encontraban coludidas para evitar la competencia, y bajo esa circunstancia resultaba prácticamente imposible lograr una asociación con alguna de ellas. Se llegó a un acuerdo con una empresa mediana: la American Rolling Mills, que proporcionó al director técnico de Altos Hornos así como asistencia técnica. La empresa comenzó a funcionar en Monclova, Coahuila, en 1944 con una capacidad para producir 140 000 toneladas de acero líquido al año. El desarrollo de Altos Hornos contribuyó a la creación de diversas empresas de proveedores en la zona.

El cemento fue otro producto cuya demanda se incrementó notablemente con la guerra. Se desarrollaron varias plantas cementeras, entre las que destacan las de Guanajuato, Jalisco, Chihuahua y Sonora. Como resultado del esfuerzo del sector público y de los particulares, el número de plantas de cemento en el país pasó de ocho en 1940 a 19 en 1948.

Para apoyar la agricultura era necesario aumentar la producción de

fertilizantes en el país. En 1942, Nacional Financiera realizó un estudio del sector cuya principal conclusión fue la necesidad de crear una nueva empresa que contara con recursos económicos suficientes. En 1943, Nacional Financiera creó Guanos y Fertilizantes de México, S. A., cuya principal función inicial fue la explotación de importantes depósitos de guano en las islas de la costa de Baja California.

El sector textil era de gran importancia en la creación empleos. La empresa Celanese Mexicana fue establecida por un grupo de empresarios privados de Guadalajara, el Banco Nacional de México, Nacional Financiera y la Celanese Corporation of America. El grupo empresarial estuvo encabezado por Enrique Anís, quien también estuvo al frente de la creación de una empresa dedicada a la fabricación de celulosa en Atenquique, Colima. El señor Anís, que era de origen extranjero, estuvo a punto de ser expulsado del país por el presidente Cárdenas debido a cierto tipo de actividades que realizaba en la comercialización de alcohol; no obstante, el maestro Suárez le dio la oportunidad de permanecer en México a cambio de facilitar la adquisición por parte del gobierno federal de la empresa hidroeléctrica de Chapala. Esta compañía era propiedad de un ciudadano estadounidense que no quería deshacerse de ella, y Anís logró convencerlo de que se la vendiera a él y, posteriormente, la ofreció al gobierno.

A principios de los cuarenta, México enfrentaba un fuerte déficit de azúcar, situación que podía resolverse, pues nuestro país contaba con los recursos naturales suficientes para producirla a precios competitivos internacionalmente. El esfuerzo se acentuó durante el gobierno del presidente Cárdenas con la expropiación del ingenio El Mante, para dotarlo de una administración obrera. Posteriormente se creó el ingenio de Zacatepec, en Morelos, empresa a la cual el presidente Cárdenas dio un gran apoyo. Al igual que El Mante, el ingenio de Zacatepec tuvo una administración obrera. Posteriormente se abrieron ingenios en los estados de Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Colima y Tabasco. Para 1948, México era un exportador neto de azúcar.

En otro tipo de proyectos destaca el desarrollo, en 1951, de Ciudad Sahagún, Hidalgo, donde el gobierno buscó crear una nueva zona industrial. Se promovió la creación de un complejo que incluyó a la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional (dedicada inicialmente a la producción de automóviles y, posteriormente, a la de camiones de carga y autobuses de pasajeros) y Siderúrgica Nacional (que fabricaba diversos tipos de maquinaria de acero).

Los programas para el desarrollo de infraestructura también fueron muy importantes. Se otorgó un fuerte impulso a la construcción de caminos y obras hidráulicas, así como a las industrias petrolera y eléctrica. En el caso de las carreteras se observó un notable crecimiento. En los primeros años de la década de los treinta, la longitud de la red de carreteras era de 1 426 km, de los cuales sólo 541 estaban pavimentados; para 1955, la extensión de la red carretera nacional alcanzó 32 224 km, con 18 817 pavimentados. En consecuencia, los costos de transporte disminuyeron notablemente, lo que facilitó la integración de los mercados y la expansión de la producción.

Durante esos años se realizaron importantes inversiones en infraestructura en el sector rural, en particular en lo referente a obras hidráulicas. La región noroeste del país presenta características muy peculiares: la calidad de la tierra es muy buena pero está poco irrigada, a pesar de ser una zona de grandes ríos. Mediante la construcción de presas se podía lograr desarrollar el potencial de la región, ya que éstas permitirían almacenar el agua, irrigar las zonas aledañas y establecer plantas generadoras de energía.

Durante el gobierno del licenciado Miguel Alemán se dio un mayor impulso al programa de construcción de dichas obras que se había iniciado durante el gobierno del general Ávila Camacho. A partir de la segunda mitad de la década de los cuarenta se construyeron grandes presas, como las de Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo y Falcón; con las cuales fue posible triplicar la capacidad de almacenamiento de agua para riego. Además, se construyeron canales y otras obras de irrigación. Este tipo de proyectos tuvo un importante desarrollo durante el gobierno de don Adolfo Ruiz Cortines.

La industria petrolera también tuvo un crecimiento significativo. En el periodo 1940-1955 la producción de petróleo crudo se incrementó de 44 millones de barriles anuales a 89 millones; la producción de gasolina tuvo un aumento anual promedio del 10.6% y el número de pozos perforados y productivos llegó a 204, contra los 18 que había en 1940. La capacidad nominal de refinación se elevó de 131 000 barriles diarios en 1940 a cerca de 270 000 en 1955. En el sector eléctrico, la capacidad de generación de energía pasó de 2 529 kWh en 1940 a 7 261 en 1955. No obstante, este incremento no fue suficiente para satisfacer la creciente demanda nacional; y en 1955 fue necesario importar 302 kilovatios por hora.

Al terminar la segunda Guerra Mundial, el entorno económico in-



ternacional para México se deterioró sensiblemente. La demanda de productos mexicanos se redujo debido a que los países desarrollados comenzaron a reorientarse hacia una economía de tiempos de paz. De esta manera, satisficieron en mayor medida sus mercados internos y comenzaron a recuperar los de exportación. Los capitales extranjeros que buscaban abrigo en países como México dejaron de llegar, y la disponibilidad de ahorro externo disminuyó rápidamente. Durante la guerra, los Estados Unidos habían establecido numerosos controles de precios, pero concluido el conflicto éstos fueron liberados. Ello ocasionó que se incrementara el costo de las importaciones que México realizaba de ese país. Las empresas mexicanas enfrentaron una difícil situación financiera, y la mayoría tuvo que reducir notablemente sus programas de expansión.

En 1946 se inició el gobierno del licenciado Miguel Alemán, primer presidente civil electo de México desde la Revolución que, a su vez, formó su gabinete principalmente con funcionarios que con anterioridad habían sido profesores universitarios. Ese año, la situación externa se complicó aún más debido a la recesión económica en los Estados Unidos. Normalmente, los cambios en el ritmo de la actividad económica en aquel país tienen su principal efecto sobre la economía mexicana con un rezago de un año, de manera que el efecto recesivo tuvo sus principales consecuencias sobre la economía mexicana en 1947. Por otro lado, el peso había experimentado una fuerte apreciación desde 1940. La liberación de precios en los Estados Unidos implicó una reducción en la apreciación real de nuestra moneda; sin embargo, no fue suficiente para compensar los aumentos de precios que habían tenido lugar en México. Entre 1940 y 1947 el diferencial acumulado de inflación fue de 70.2%, mientras que la paridad permaneció fija en 4.85 pesos por dólar.

El objetivo de mantener la estabilidad persistió. Sin embargo, no se logró aplicar una política económica capaz de contrarrestar eficazmente y de raíz las presiones devaluatorias. Se iniciaron fuertes fugas de capital que implicaron que hacia mediados de 1948 las reservas internacionales de México se ubicaran en un nivel alrededor de 70% inferior al que habían alcanzado en 1945. La paridad fue insostenible y el Banco de México se retiró del mercado cambiario en julio de 1948, dejando al peso en flotación. Hubo necesidad de utilizar las líneas de estabilización que se habían establecido con el Fondo Monetario Internacional y con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Después de varios meses de flotación, el Banco de México comenzó a acumular reservas al tiempo que la economía internacional se recuperaba de la recesión, y se buscó fijar nuevamente la paridad. Las autoridades del Fondo Monetario Internacional propusieron una paridad de 10 pesos por dólar. Sin embargo, el gobierno mexicano argumentó que fijar una paridad tan depreciada como la que sugería el Fondo ocasionaría fuertes presiones en precios y salarios. El FMI aceptó los argumentos de México y, a mediados de 1949, la paridad se fijó en 8.65 pesos por dólar. De cualquier manera, esta nueva paridad implicó un cierto grado de subvaluación, pues en esos momentos el tipo de cambio en el mercado era de alrededor de siete pesos por dólar.

En 1950 se inició la guerra de Corea, con lo cual nuevamente se produjo un aumento en la demanda externa de productos mexicanos. Esta vez la expansión fue de corta duración, pues las batallas más intensas de la guerra se dieron antes de 1952. Aunque de 1950 a 1952 el gasto público en México aumentó casi 20% en términos reales, la tasa de crecimiento se redujo gradualmente, y después de haber tenido un aumento real de 9.9% en 1950, para 1952 la economía mexicana tuvo una tasa de crecimiento real de sólo 4%.

En 1953, al inicio del gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, se mantuvo el bajo crecimiento de la economía y la inflación permaneció en niveles moderados. Ese año la economía creció 0.3% con una deflación de 1.9%, mientras que la producción estadounidense creció 3.7% con un aumento en los precios del 0.75%. En 1954, las autoridades hacendarias de México consideraron que se encontraban frente a una encrucijada en el diseño de la política macroeconómica. Por un lado, el tipo de cambio estaba en un nivel sostenible, mas por otro todo indicaba que sería otro año recesivo para la economía mexicana y, por lo tanto, podría ser conveniente estimularla. Las autoridades financieras decidieron adoptar una política que buscara promover la expansión económica. El instrumento elegido fue el tipo de cambio. Por primera vez en nuestra historia se iba a llevar a cabo una devaluación no forzada por las presiones de los mercados, sino como medida de política económica para acelerar el crecimiento. El secretario de Hacienda en esa época, don Antonio Carrillo Flores, dijo que la devaluación iba a ser un "chicotazo" para la economía.

La devaluación se planeó con gran discreción. Los únicos enterados eran el presidente Ruiz Cortines, don Antonio Carrillo Flores, don Rodrigo Gómez y algunos de sus colaboradores en el Banco de México,

Manuel Sánchez Cuen (director de Banobras), Raúl Ortiz Mena (director de Crédito en la Secretaría de Hacienda) y Raúl Salinas Lozano (director de Estudios Hacendarios).

El 18 de febrero de 1954, el presidente convocó a una reunión de todo el gabinete, incluidos los directores de las empresas públicas y de los organismos descentralizados. Ésta fue la única reunión de gabinete que se realizó durante el gobierno de Ruiz Cortines. Se habló de las favorables perspectivas económicas que tenía el país. Cuando un funcionario mencionó la posibilidad de que ocurriera una devaluación, el presidente inmediatamente cambió de tema. Se preparó un boletín de prensa bastante optimista respecto al futuro económico del país. Yo asistí a la reunión en mi calidad de director general del IMSS, y comenté que, frente a la realidad recesiva que estábamos viviendo, no era adecuado salir con un comunicado de esa tesitura porque podía resultar contraproducente. Finalmente se realizaron algunas modificaciones al boletín, pero el tono altamente optimista se mantuvo.

En general, el boletín tuvo una buena aceptación entre el público, y ello generó una mayor confianza en la política económica que estaba aplicando el nuevo gobierno. Sin embargo, el 17 de abril de 1954, sábado de Gloria, se anunció la devaluación del peso, que pasaba de 8.65 pesos por dólar a 12.50. El público no entendió qué sucedía. Hacía apenas dos meses el gobierno había manifestado que la situación económica era favorable, que las reservas internacionales estaban aumentando y que se tenían buenas perspectivas de crecimiento. La contradicción que el público percibió en el diseño y la ejecución de la política económica provocó gran descontento y desconfianza. Adicionalmente, la explicación que dio el gobierno sobre la devaluación fue muy técnica, lo que agudizó la confusión. La sorpresa y la desconfianza fueron tales que la fuga de capitales, que antes de la devaluación había sido relativamente baja, se aceleró y, en menos de 90 días, las reservas internacionales del Banco de México se redujeron a la mitad, a pesar del nuevo tipo de cambio.

El 25 de abril se celebró la asamblea anual de los trabajadores del IMSS. Estas reuniones eran actos relevantes del sector laboral mexicano, no sólo por la importancia específica del sindicato del Instituto, sino porque a ellas asistían líderes de varias de las organizaciones de trabajadores más importantes del país. Para ese entonces aún no había una comprensión mínima del público respecto de las causas e implicaciones de la devaluación de abril. En la reunión, los trabajadores me pidieron

que en mi intervención tocara el tema de la devaluación. Les expliqué que si bien era cierto que antes de la devaluación la economía se encontraba en una situación razonablemente buena, existía el riesgo de que, debido a la especulación, ocurriera una reducción importante de las reservas del Banco de México. Les dije que las reservas eran del pueblo de México y que había que cuidarlas. México era un país pobre que tenía mucho que comprar en el exterior y poco que vender. Como no nos alcanzaba, si no devaluábamos tendríamos que usar las reservas, y con ello nos empobreceríamos todos. Con la devaluación compraríamos menos del exterior y venderíamos más, lo cual implicaría un menor uso de nuestras reservas.

Mi presentación fue recibida muy favorablemente por la asamblea y, posteriormente, por el público en general. Al día siguiente la mayoría de los diarios dieron una amplia cobertura a mi intervención. Por ejemplo, *Novedades*, uno de los más importantes diarios de la época, publicó a ocho columnas: "La devaluación se hizo en defensa del pueblo y para salvar al país".<sup>16</sup> La Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos imprimió y distribuyó un folleto con mi discurso. Creo que esa reunión fue uno de los factores más importantes que me convirtieron en candidato para ocupar el cargo de secretario de Hacienda, pues, por ejemplo, al poco tiempo, en ese mismo año, el presidente de la República me nombró delegado alterno de México en la Reunión de Ministros de Hacienda del Continente Americano. El delegado titular era el secretario don Antonio Carrillo Flores, y estrictamente, como director del IMSS, no estaba en mi campo de acción asistir a la reunión de ministros de Hacienda. Pero aun el propio licenciado Carrillo Flores en algunas ocasiones mencionó abiertamente la posibilidad de que yo fuera su sucesor, y en aquella reunión de ministros, durante una plática con los delegados de los Estados Unidos, don Antonio les comentó que en caso de que él dejara la Secretaría yo ocuparía su lugar.

En los años siguientes a la devaluación el crecimiento del producto se mantuvo en niveles elevados, superiores a 6% real. La inflación tuvo un fuerte repunte y alcanzó una tasa de 13.4% en 1955. Sin embargo, manteniendo el objetivo de lograr la estabilidad, en los dos años siguientes la inflación se redujo notablemente. El último año de gobierno del presidente Ruiz Cortines, 1958, fue sumamente difícil. El

<sup>16</sup> *Novedades* (México, 25 de abril de 1954), p. 1-A.

crecimiento del PIB se redujo a 5.3% y la inflación tuvo un ligero incremento con respecto al año previo. El país fue objeto de fuertes movimientos de agitación política y social que crearon una situación de incertidumbre y desconfianza. Estos acontecimientos ocasionaron que el presidente Adolfo López Mateos iniciara su régimen, en diciembre de 1958, en condiciones muy delicadas. Los acontecimientos políticos y sociales de ese año fueron, en buena medida, consecuencia de la Guerra Fría que se vivía entonces. Por su importancia, describiré esta situación con cierto detalle en el capítulo III.

## II. LA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS RESULTADOS, 1958-1970

### A. EL PROGRAMA DE POLÍTICA ECONÓMICA NACIONAL 1958-1964

EN 1958, EL CANDIDATO a la Presidencia de la República del Partido Revolucionario Institucional, Adolfo López Mateos, me encomendó la elaboración del Programa de Política Económica Nacional para el periodo 1958-1964. En ese entonces aún me desempeñaba como director general del Instituto Mexicano del Seguro Social. Durante el gobierno del presidente Ruiz Cortines, don Adolfo había ocupado el cargo de secretario del Trabajo, lo cual propició entre nosotros una estrecha relación de trabajo y personal. Nuestras clientelas eran las mismas: ambos teníamos que tratar directamente con los trabajadores y con los empresarios. Con frecuencia, yo apoyaba al licenciado López Mateos con información y análisis económicos que le eran muy útiles para guiar las negociaciones salariales. Él realizó una estupenda labor como secretario del Trabajo: no hizo labor política sino que se dedicó a cumplir con lealtad y eficacia las tareas que le correspondían. En mi opinión, ello le valió la candidatura presidencial.

El candidato López Mateos me dijo que el presidente Ruiz Cortines había dado su aprobación para que yo participara en la elaboración del programa. De cualquier forma, por lo delicado de la situación, consulté al presidente, quien reiteró su aprobación; su única condición fue que no dejara mi cargo en el IMSS. Generalmente, los programas de gobierno surgían de la recopilación de peticiones que los candidatos presidenciales recibían durante su campaña. Convencí al licenciado López Mateos de la conveniencia de elaborar un programa más sistemático, que permitiera fijar con claridad los objetivos y los instrumentos de la política económica para el nuevo gobierno.

Para realizar el proyecto, constituí un pequeño grupo de trabajo formado principalmente por Raúl Ortiz Mena y Alonso Aguilar. En ese entonces mi hermano Raúl, que era buen amigo del licenciado López Mateos, ocupaba el cargo de director de Crédito en la Secretaría de Hacienda. Alonso era asesor de Raúl, y yo también lo consultaba sobre

asuntos económicos. Los trabajos se realizaron con gran discreción. Para temas específicos consulté a diversos expertos sin comentarles que estaba elaborando el programa económico del nuevo gobierno.

El 31 de agosto de 1958 entregué al candidato López Mateos el documento *Política Económica Nacional* para el periodo de 1958 a 1964, el cual establecía un programa completo de acción en los diversos ámbitos de la economía mexicana. Partía del reconocimiento de los importantes avances que el país había logrado en los años recientes, y, en particular, destacaba la relevancia que comenzaban a cobrar en la economía nacional los sectores de la industria, el comercio y los servicios. Reconocía también que existían problemas económicos que por largos periodos no habían sido solucionados, así como nuevos retos que surgían con el propio desarrollo del país. El nivel de vida de la mayor parte de la población seguía siendo sumamente bajo, especialmente en el sector rural, y el inequitativo reparto de la riqueza y el ingreso nacionales no sólo entrañaba un grave problema social y político, sino que en sí mismo constituía un fuerte obstáculo para el desarrollo económico. Junto con el esfuerzo para aumentar la producción, se debían aplicar políticas específicas para elevar el nivel de vida del pueblo.

El proceso inflacionario que el país había vivido durante varios años había mermado considerablemente el poder adquisitivo de los salarios y el nivel de vida de la población, sobre todo la de menores ingresos. El compromiso de satisfacer las crecientes demandas de bienestar de una población en aumento se había traducido en un incremento notable del gasto gubernamental, que provocaba presiones inflacionarias adicionales sobre la economía. Por otra parte, habían surgido movimientos de agitación previos y posteriores al proceso electoral de 1958, tales como protestas de telegrafistas, maestros, electricistas, petroleros y ferrocarrileros que amenazaban la estabilidad política.

El plan hacía hincapié en que el mayor problema de la política económica no consistía en establecer los objetivos, sino en encontrar la manera de alcanzarlos. Era necesario eslabonar adecuadamente las metas con los instrumentos y medios de acción. Los principales objetivos del programa fueron:

1. Elevar el nivel de vida de la población, sobre todo de los campesinos, obreros y ciertos sectores de la clase media.
2. Continuar aumentando el ingreso nacional.
3. Acelerar el proceso de diversificación de actividades productivas en la economía.

4. Avanzar en el proceso de industrialización dando preferencia a las industrias básicas.

5. Lograr un desarrollo regional más equilibrado.

6. Propiciar el aumento de la productividad de todos los factores de la producción, no sólo de la mano de obra.

7. Lograr un mejor aprovechamiento de los recursos financieros nacionales mediante una adecuada coordinación de las políticas monetaria, fiscal y de crédito para ampliar las fuentes de financiamiento no inflacionarias y coadyuvar al mantenimiento de la estabilidad cambiaria.

8. Preservar la paz interna a través de la vigencia de la Constitución y con el fortalecimiento del régimen democrático surgido de la Revolución.

El programa económico presentaba los lineamientos de la política macroeconómica y de las políticas sectoriales para las principales actividades económicas. En la política macroeconómica resultaba esencial generar estabilidad en los precios y en el tipo de cambio para favorecer el ahorro así como su adecuada canalización hacia actividades productivas.

Se proponía que la política fiscal se orientara a mantener una adecuada relación entre los gastos y los ingresos del sector público, de manera que los déficit resultantes fueran reducidos. Concretamente, los déficit fiscales debían ser compatibles con la capacidad de endeudamiento de la economía y financiados mediante fuentes no inflacionarias. La política tributaria se orientaría a buscar un adecuado nivel de ingresos para financiar el gasto público.

Dicho gasto, por su parte, debía responder fundamentalmente a la necesidad de que el Estado coadyuvara a la solución de problemas económicos y sociales de gran importancia nacional. Resultaba indispensable aumentar la progresividad del gasto público con una clara orientación de los gastos e inversiones del Estado hacia sectores que beneficiaran a las clases populares. Era necesario incrementar la productividad del gasto público. El otorgamiento de subsidios debía sujetarse a condiciones estrictas y sólo cuando existiera un interés general que los justificara. La inversión pública debía contribuir en forma efectiva al desarrollo económico nacional.

Por otra parte, el programa destacaba que la expansión monetaria se había utilizado con demasiada liberalidad como instrumento del desarrollo económico. Se planteaba que la política monetaria debía contribuir a mantener condiciones estables y que habría de darse una mar-



cada preferencia al empleo de medidas restrictivas del crédito y en general de los medios de pago. Un objetivo central era el sostenimiento del tipo de cambio, para lo cual era necesario mantener un balance adecuado entre los ingresos y los gastos del sector público, llevar a cabo una política monetaria restrictiva, controlar importaciones de bienes no indispensables, elaborar un plan realista de sustitución de importaciones y promover activamente la venta de productos nacionales en el exterior.

En el ámbito sectorial, el plan contemplaba una estrategia de fomento a las actividades agropecuarias, industriales y comerciales. En el sector agrícola el objetivo era aumentar la producción y la productividad de los cultivos básicos (principalmente maíz, frijol y trigo) e incrementar la oferta de los productos exportables con el fin de aumentar la disponibilidad de divisas para el país. Los tres pilares de la estrategia agrícola eran: generar un adecuado régimen de tenencia y de explotación de la tierra, incrementar la disponibilidad de financiamiento en condiciones adecuadas de costo y plazo, y propiciar mejoras técnicas para aumentar los rendimientos de la producción en el campo.

En el sector energético resultaba fundamental garantizar el abasto de largo plazo para apoyar el desarrollo económico del país. En materia petrolera, los esfuerzos del gobierno se habían dirigido a enfrentar los problemas de corto plazo derivados de la expropiación. Era necesario pasar a una siguiente etapa que incorporara una visión de largo plazo. La política petrolera consistía en tres puntos principales. Primero, se buscaba lograr la salud financiera del sector, lo cual implicaba un aumento en el precio de varios de los productos de Pemex así como revisar los gravámenes que el gobierno federal imponía a la empresa. Segundo, era necesario modificar la estructura interna de Pemex para elevar su productividad. Tercero, se ampliaría el radio de acción de la industria nacionalizada a ramas básicas de la petroquímica y se dejaría a los particulares el desarrollo de las ramas secundarias.

En el sector eléctrico el objetivo era aumentar la capacidad de generación y, sobre todo, mejorar el abasto. Era necesario lograr que la Comisión Federal de Electricidad ejerciera de manera más efectiva acciones de coordinación sobre las empresas privadas. Asimismo, se buscaba evitar que la Comisión vendiera el fluido a precios demasiado bajos a las empresas privadas de distribución. El programa no planteaba explícitamente la nacionalización de la industria, sino que buscaba su gradual mexicanización; concretamente, el documento establecía: "Sin perjuicio de adoptar otras medidas tendientes a facilitar la mexi-

canización de la industria de energía eléctrica, el Estado debe estudiar la conveniencia y posibilidad de no otorgar concesiones en favor de empresas extranjeras".<sup>1</sup>

En materia industrial se proponía una política de promoción y fomento. Los objetivos eran sustituir importaciones, mejorar el uso de los recursos productivos del país, propiciar un desarrollo regional equilibrado y expandir el mercado interno. Era importante elevar la productividad industrial, para lo cual no sólo había que cuidar la productividad del trabajo, sino también la del capital y las prácticas administrativas de las empresas. Los instrumentos que tradicionalmente se habían utilizado eran las restricciones a las importaciones y el otorgamiento de exenciones fiscales. Sin embargo, estas políticas se habían aplicado de forma rígida y, en ocasiones, habían sido demasiado generosas en algunos sectores. Resultaba preciso condicionar de manera más estricta la protección de la industria nacional, cuidando siempre de proteger a la industria genuinamente mexicana. El acento de la política industrial se ubicaría en los sectores petrolero, petroquímico, eléctrico, químico, siderúrgico y mecánico.

Por su parte, el comercio interior, que concentraba un elevado porcentaje del ingreso nacional, presentaba importantes puntos de ineficiencia que se traducían en una inadecuada distribución de los productos y en utilidades muy elevadas para los intermediarios. La política en el sector se enfocaría a promover mejores mecanismos de comercialización y a propiciar la organización de los productores para que ellos pudieran vender directamente sus mercancías, sobre todo en el sector agrícola. En cuanto a la política de precios, se limitaría la aplicación de controles a productos básicos y sólo en los casos en que fuera estrictamente necesario.

Durante la época del desarrollo estabilizador se otorgó una gran importancia a la planeación. Desde los inicios de su gobierno, el presidente López Mateos institucionalizó la planeación y otorgó a la Secretaría de la Presidencia la responsabilidad directa sobre la misma. En 1962 elaboramos el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, que especificaba las políticas que México continuaría aplicando dados los acuerdos de la Carta de Punta del Este, Uruguay, de agosto de 1961. Existía una gran coincidencia entre el programa de la Revolución mexicana que veníamos aplicando y los acuerdos de Punta del Este. El

<sup>1</sup> *Política Económica Nacional*, mimeo, 1958.

Plan precisaba el monto y las características que debía tener el acceso de México a los fondos financieros previstos en el programa denominado Alianza para el Progreso, que comentaré más adelante.

En el gobierno del presidente Díaz Ordaz se mantuvieron en esencia los principales elementos de la política económica del sexenio anterior. En este sentido fue afortunado que el presidente López Mateos fuera sucedido en el cargo por el licenciado Díaz Ordaz. Don Adolfo era un gran promotor; sin embargo, como todo buen promotor, su campo de acción fue muy amplio, y dejó varias políticas que requerían consolidarse en el sexenio siguiente. Por su parte, don Gustavo era un "político político" que prefería evitar problemas y concretar acciones. De esta forma, durante su gobierno se consolidaron varios importantes programas que se habían iniciado durante el anterior.

El Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970 mantenía los principios de estabilidad y crecimiento económico que habían sido el pilar de la política económica aplicada durante el sexenio anterior. Se establecieron como metas principales lograr una tasa de crecimiento real de por lo menos 6% anual y mantener la inflación en niveles similares o inferiores a los prevalecientes en los Estados Unidos. Abordaré los principales puntos de este programa en el cuarto capítulo.

#### B. LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. EL PAPEL DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA

Desde meses antes de asumir la presidencia de la República, el licenciado López Mateos tenía claras las principales acciones que se debían llevar a la práctica en materia de política económica. Como se comenta con mayor detalle en capítulos posteriores, a causa de la agitación social que se vivía en el país, era necesario evitar una devaluación del peso. No había tiempo que esperar. Para que las medidas de política económica que se habían diseñado fueran eficaces y se lograra el objetivo de evitar la devaluación y mantener la estabilidad, resultaba indispensable que se ejecutaran con gran precisión y coordinación. En este contexto, el papel de la Secretaría de Hacienda resultaba de la mayor importancia, ya que sería la dependencia sobre la cual debía recaer la responsabilidad principal de instrumentar la política económica. De hecho, desde antes de que el nuevo gobierno tomara posesión comencé a trabajar con mi equipo para desarrollar las

medidas específicas que tendríamos que aplicar. Incluso, comencé los contactos con algunas otras personas que tendrían cargos importantes en la futura administración para iniciar las necesarias medidas de coordinación. El caso más destacado fue el de Julián Rodríguez Adame, futuro secretario de Agricultura. La agricultura era la principal fuente de generación de divisas del país y por lo tanto fundamental para el logro de la estabilidad.

Durante la campaña presidencial, Manuel Moreno Sánchez y Eduardo Bustamante propusieron al licenciado López Mateos la elaboración de una nueva Ley de Secretarías de Estado. Don Adolfo estuvo de acuerdo y les encargó a ellos mismos que llevaran a cabo los trabajos necesarios. Yo no estuve enterado de esta situación hasta que enviaron el proyecto de ley al Congreso días después de que el licenciado López Mateos tomara posesión del cargo de presidente de la República. Ni Moreno ni Bustamante tenían una idea clara de los requisitos que eran necesarios para el adecuado diseño y aplicación de la política económica, ni para el eficiente funcionamiento de la administración pública. Asimismo, ambos suponían que podían ser titulares de alguna de las secretarías relacionadas con el área económica, excluida la Secretaría de Hacienda, por lo que el proyecto que elaboraron respondió en parte a sus propios intereses. Su propuesta restaba facultades a la Secretaría de Hacienda y representaba la fragmentación del diseño y de la ejecución de la política económica.

El proyecto fue aprobado por el Congreso de la Unión en diciembre de 1958. Con ello se complicaba el manejo de la política económica. La nueva estructura administrativa del gobierno federal repartió, entre tres secretarías, funciones importantes que antes habían correspondido a la Secretaría de Hacienda. La Secretaría de Bienes Nacionales y de Inspección Administrativa se convirtió en la Secretaría del Patrimonio Nacional, la cual controlaría la operación administrativa y financiera de los organismos públicos descentralizados, y cuyo primer titular fue Eduardo Bustamante. Se transformó a la Secretaría de Economía Nacional en la Secretaría de Industria y Comercio y se le otorgaron amplias facultades para la determinación de los aranceles, que en esos años representaban una fuente muy importante de recaudación para el sector público; como secretario fue nombrado Raúl Salinas Lozano. Por último, se creó la Secretaría de la Presidencia, con amplias atribuciones en materia de gasto e inversión públicos; su titular fue Donato Miranda Fonseca.

Me di cuenta de que si la ley se aplicaba en sus términos, me sería prácticamente imposible llevar a la práctica el programa económico que había propuesto al presidente López Mateos y que él había aceptado. Como he comentado, se requería de total congruencia en la aplicación de los diversos instrumentos de la política económica, especialmente bajo el clima de agitación social que el país enfrentó durante 1958. La dispersión de facultades en materia económica que generó la nueva ley dificultaba notablemente la articulación de una política económica integral y coherente. Una de las consecuencias más graves era que la división de facultades en materia de ingresos y gastos públicos dificultaba el sostenimiento de la disciplina fiscal indispensable para lograr la estabilidad macroeconómica.

Por lo anterior decidí plantear al presidente, de la manera más franca, los graves problemas que podía generar la aplicación estricta de la nueva Ley de Secretarías. Le expliqué la importancia de que la política económica, en sus elementos fundamentales, se condujera bajo la dirección de la Secretaría de Hacienda. Le planteé que, para poder llevar a cabo una política económica exitosa, yo necesitaba tener la confianza total del presidente de la República. Por otra parte, yo reconocía que el presidente requería la certeza de que su secretario de Hacienda aplicaría la política económica con el objetivo único de servir al país y de servirlo a él. Por eso, junto con la petición de que me diera su completa confianza, le pedí que me descartara como candidato en la carrera presidencial. El presidente me dijo que me otorgaba la más absoluta de sus confianzas.

Se realizaron diversos arreglos con las secretarías que estaban involucradas en la política económica. Con la de Industria y Comercio se establecieron mecanismos de coordinación mediante los cuales la Secretaría de Hacienda seguía teniendo la última palabra respecto a la política arancelaria. Además, mi relación con el secretario Salinas era estupenda; la habíamos iniciado desde hacía varios años, cuando él había participado en un estudio del Banco Nacional Hipotecario sobre capacitación de funcionarios estatales y municipales, en la época en que yo fui funcionario de ese banco. Con respecto a la Secretaría del Patrimonio, logramos un entendimiento de manera que Hacienda ejercía el control presupuestal sobre las empresas públicas. El acuerdo con la Secretaría de la Presidencia fue que Hacienda establecería el monto total de la inversión pública y la Secretaría de la Presidencia lo asignaría entre los diversos proyectos de inversión del gobierno fede-

ral. Adicionalmente, se creó una comisión intersecretarial de inversión-financiamiento mediante la cual la Secretaría de Hacienda participaba en los procesos de decisión respecto de la asignación de la inversión pública. El secretario Miranda Fonseca era más un “político de pueblo” que un administrador público. Poco entendía de asuntos económicos. Para lograr un mejor orden en el funcionamiento de esa Secretaría, el presidente nombró a mi hermano Raúl como subsecretario.

En el sector financiero, el presidente López Mateos aceptó mi recomendación de ratificar a don Rodrigo Gómez director general del Banco de México, y a don José Hernández Delgado director general de Nacional Financiera. De hecho, al presidente no sólo le parecieron buenas mis propuestas, sino que me hizo saber que ambos eran sus principales candidatos para ocupar tales puestos. Para lograr una mayor coherencia en el diseño de la política financiera, el presidente aceptó que, en caso de que el director del Banco de México o el director de Nacional Financiera desearan plantearle algún asunto, lo harían a través de la Secretaría de Hacienda.

Debido a las circunstancias económicas de la época, tuve que tener una estrecha coordinación con diversas dependencias cuyo ámbito de acción no era estrictamente el económico. Existía una gran necesidad de generar divisas y, dado que la agricultura y la agroindustria representaban más de 60% de las exportaciones del país, resultaba indispensable que se fomentara el desarrollo del campo como parte integral de la política económica. En particular, como secretario de Hacienda, debía poder desempeñar mi encargo de presidente de la Compañía de Exportación e Importación S. A. (CEIMSA), antecesora de la Conasupo, con suficiente agilidad para generar los resultados deseados. Mantuve una excelente relación con los secretarios de Agricultura durante el desarrollo estabilizador: don Julián Rodríguez Adame (1958-1964) y don Juan Gil Preciado (1964-1970).

Adicionalmente, existían encargos específicos del presidente de la República que requerían que el Secretario de Hacienda tuviera un campo de acción adecuado. Sólo de esa forma podrían ser realizados satisfactoriamente y en periodos de tiempo razonables. Uno de los casos más importantes fue la creación del ISSSTE. El presidente me ordenó que se diseñara una estrategia para mejorar la seguridad social de los trabajadores del Estado, se propusiera al Congreso la legislación correspondiente, se crearan las instituciones que fueran necesarias y se iniciara la prestación de los servicios médicos. Todo ello debía realizarse

en un periodo máximo de un año. Para cumplir con la meta formé un grupo de trabajo que funcionó con gran eficacia. Uno de los factores que permitió cumplir con la meta establecida fue mi cercana relación con el director de Pensiones Civiles de Retiro, don Nicolás Pizarro Suárez, a quien incluí en el grupo de trabajo.

### C. UNA VISIÓN GLOBAL DEL DESEMPEÑO DE LA ECONOMÍA MEXICANA EN LA ÉPOCA DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR

Al inicio del gobierno del presidente López Mateos se contaba con un plan definido de política económica y, de hecho, con un grado suficiente de centralización de autoridad y de funciones en la Secretaría de Hacienda para ejecutar dicha política. Con el presidente Díaz Ordaz se mantuvieron los elementos esenciales de la política económica que se había iniciado en 1958. Por supuesto que a lo largo del camino se dieron varias modificaciones en algunos aspectos de la estrategia, pues había que adecuar la política económica a las circunstancias políticas nacionales e internacionales; además, algunas de las medidas iniciales tuvieron que ser ajustadas para mejorar sus resultados, y hubo también situaciones imprevistas frente a las que tuvimos que actuar con nuevas políticas. Sin embargo, los principios básicos de la política económica se mantuvieron firmes entre 1958 y 1970. Era necesario crear una situación de estabilidad de precios que sentara las bases para un crecimiento sostenido. Se requería promover un desarrollo económico estabilizador que conjugara la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos de inversión con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica. Esta estrategia de desarrollo debía terminar con los ciclos recurrentes de inflación-devaluación que habían afectado a la economía mexicana en años anteriores.

Los resultados fueron altamente satisfactorios y congruentes con lo que se esperaba. El crecimiento económico que se logró durante los años del desarrollo estabilizador ha sido el más alto que México ha obtenido durante el presente siglo en periodos de 12 años consecutivos (cuadro II.1). Entre 1958 y 1970, el crecimiento promedio anual del producto interno bruto (PIB) real fue de 6.8%, y el crecimiento promedio anual del PIB *per cápita* fue de 3.4% real. Es decir, a pesar del notable incremento poblacional que el país experimentó durante el pe-

CUADRO II.1. *Crecimiento e inflación en los gobiernos de Obregón a Salinas de Gortari (porcentajes)*

| Años      | Presidente                | Crecimiento del PIB real anual prom. <sup>a</sup> | Inflación anual promedio <sup>b</sup> |
|-----------|---------------------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 1921-1924 | Álvaro Obregón            | 1.38                                              | -5.50                                 |
| 1925-1928 | Plutarco Elías Calles     | 2.11                                              | -0.74                                 |
| 1929-1930 | Emilio Portes Gil         | -5.07                                             | 0.00                                  |
| 1931-1932 | Pascual Ortiz Rubio       | -5.80                                             | -9.72                                 |
| 1933-1934 | Abelardo L. Rodríguez     | 9.02                                              | 4.84                                  |
| 1935-1940 | Lázaro Cárdenas           | 4.52                                              | 5.52                                  |
| 1941-1946 | Manuel Ávila Camacho      | 6.15                                              | 14.56                                 |
| 1947-1952 | Miguel Alemán Valdéz      | 5.78                                              | 9.86                                  |
| 1953-1958 | Adolfo Ruiz Cortines      | 6.42                                              | 5.80                                  |
| 1959-1964 | Adolfo López Mateos       | 6.73                                              | 2.28                                  |
| 1965-1970 | Gustavo Díaz Ordaz        | 6.84                                              | 2.76                                  |
| 1971-1976 | Luis Echeverría Álvarez   | 6.17                                              | 12.83                                 |
| 1977-1982 | José López Portillo       | 6.10                                              | 29.64                                 |
| 1983-1988 | Miguel de la Madrid       | 0.34                                              | 92.88                                 |
| 1989-1994 | Carlos Salinas de Gortari | 3.92                                              | 15.91                                 |

<sup>a</sup> En los años de 1921 a 1970 el PIB está calculado en pesos constantes de 1960; de 1970 a 1982, en pesos constantes de 1970, y de 1982 a 1994 en pesos constantes de 1993.

<sup>b</sup> De 1921 a 1940 se utiliza el índice de precios al mayoreo de la ciudad de México formado por 50 conceptos genéricos. De 1940 a 1970 se utiliza el mismo índice formado por 210 conceptos genéricos. De 1970 a 1994 se utiliza el índice nacional de precios al consumidor.

FUENTES: Banco de México; INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. II, México, 1994.

riodo (cuadro II.2), se logró un crecimiento muy significativo en el producto por habitante. Asimismo, ha sido el periodo de más baja inflación desde la Gran Depresión. Durante los gobiernos de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz, la inflación promedio anual fue de 2.5 por ciento.

Con respecto a la experiencia internacional, el crecimiento de la economía mexicana también fue altamente satisfactorio. Como se observa en el cuadro II.3, el crecimiento económico de México tan sólo fue superado por el de Japón, Singapur y Corea, se ubicó por encima del que alcanzaron países como los Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Brasil y Chile, entre otros. En términos absolutos, durante el periodo



CUADRO II.2. *Crecimiento demográfico por decenios, 1921-1990*

| <i>Años</i> | <i>Población promedio del periodo</i> | <i>Tasa de crecimiento promedio (%)</i> |
|-------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|
| 1921-1930   | 15 443 751                            | 1.6                                     |
| 1931-1940   | 18 103 137                            | 1.9                                     |
| 1941-1950   | 22 722 285                            | 2.8                                     |
| 1951-1960   | 30 357 073                            | 3.1                                     |
| 1961-1970   | 41 574 184                            | 3.3                                     |
| 1971-1980   | 66 846 833                            | 3.3                                     |
| 1981-1990   | 81 249 645                            | 2.0                                     |

FUENTE: INEGI, *Estadísticas históricas de México*. t. I, México, 1994.

del desarrollo estabilizador el PIB de México superó al de Brasil para convertirse en el más alto de América Latina.<sup>2</sup>

La evolución de la inflación en México en la época del desarrollo estabilizador fue muy favorable, aun comparada con la de países desarrollados. El crecimiento de los precios en México se mantuvo en línea con el de los Estados Unidos. Entre 1958 y 1970, el crecimiento de los precios en ambos países fue prácticamente el mismo (cuadro II.4 y gráfica II.1); la inflación acumulada en México durante este periodo fue de 34.5% mientras que en los Estados Unidos fue de 34.3%.

El crecimiento con estabilidad fue resultado de un manejo congruente de la política económica. Para propiciar la estabilidad y dar certidumbre a los agentes económicos, el tipo de cambio nominal se mantuvo fijo en 12.50 pesos por dólar, en todo momento bajo condiciones de libre convertibilidad. Las finanzas públicas mantuvieron una relación adecuada entre los ingresos y los gastos, de tal forma que los déficit resultantes fueron reducidos y financiados con el ahorro voluntario de otros sectores, sin recurrir al ahorro forzoso provocado por la inflación. Las condiciones de estabilidad macroeconómica, regulación adecuada y rendimientos reales positivos propiciaron el desarrollo del

<sup>2</sup> En 1960, el PIB de México fue de 17.5 miles de millones de dólares y el de Brasil de 18.9 miles de millones. En 1970, el PIB de México ascendió a 34.5 miles de millones de dólares y el de Brasil a 33.8 miles de millones (CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 1973).

CUADRO II.3. *Crecimiento económico de 17 países de 1958 a 1970*

| <i>País</i>            | <i>Periodo</i> | <i>Crecimiento anual promedio (%)</i> |
|------------------------|----------------|---------------------------------------|
| 1. Japón               | 1958-1970      | 11.2                                  |
| 2. Singapur            | 1961-1970      | 9.6                                   |
| 3. Corea               | 1958-1970      | 8.2                                   |
| 4. México              | 1958-1970      | 6.8                                   |
| 5. Brasil <sup>a</sup> | 1958-1970      | 6.4                                   |
| 6. España              | 1958-1970      | 6.2                                   |
| 7. Italia              | 1958-1970      | 6.2                                   |
| 8. Francia             | 1958-1970      | 5.7                                   |
| 9. Alemania            | 1958-1970      | 5.6                                   |
| 10. Australia          | 1958-1970      | 5.4                                   |
| 11. Colombia           | 1958-1970      | 5.3                                   |
| 12. Canadá             | 1958-1970      | 4.7                                   |
| 13. Chile              | 1958-1970      | 3.9                                   |
| 14. Indonesia          | 1961-1970      | 3.8                                   |
| 15. EUA                | 1958-1970      | 3.6                                   |
| 16. Inglaterra         | 1958-1970      | 2.9                                   |
| 17. Uruguay            | 1958-1970      | 1.1                                   |

<sup>a</sup> En el caso de Brasil se utiliza el PIB a costo de factores citado por Angus Maddison y asociados, *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México*, FCE, México, 1993.

FUENTE: FMI, *International Financial Statistics Yearbook*, 1986.

sistema financiero mexicano. En el aspecto económico externo, los términos de intercambio mejoraron pero sólo marginalmente, de tal forma que los principales factores del crecimiento y la estabilidad en México fueron internos y no externos. Entre 1960 y 1970, los términos de intercambio del país con el exterior se incrementaron 10 por ciento.

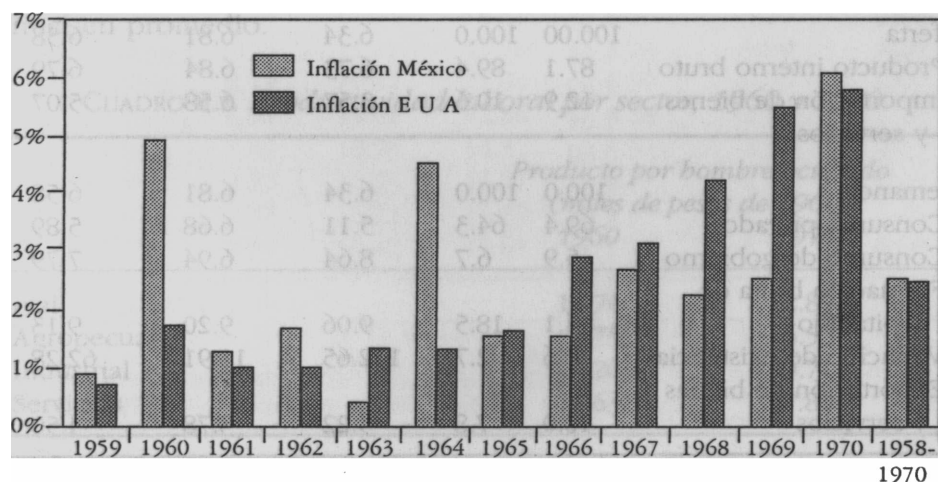
En el periodo del desarrollo estabilizador, además de que se logró una elevada tasa de crecimiento global del producto nacional, se dio un importante cambio en su composición. La participación del consumo privado en la demanda agregada se redujo en 5.1 puntos porcentuales entre 1958 y 1970, para llegar a un nivel de 64.3% en este último año (cuadro II.5). La inversión bruta fija aumentó su participación de 14.1% en 1958 a 18.5% en 1970. Por su parte, debido a la sustitución de importaciones, se redujo la participación de éstas y, consecuentemente, de las exportaciones. En el primer caso, la reducción

CUADRO II.4. *Inflación anual en México y los Estados Unidos, 1958-1970*

| Año  | IPM Cd.<br>de México | Cambio<br>porcentual | INPC<br>EUA | Cambio<br>porcentual | Diferencia<br>de índices |
|------|----------------------|----------------------|-------------|----------------------|--------------------------|
| 1958 | 100.0                |                      | 100.0       |                      |                          |
| 1959 | 100.9                | 0.89                 | 100.7       | 0.69                 | 0.20                     |
| 1960 | 105.8                | 4.89                 | 102.4       | 1.72                 | 3.40                     |
| 1961 | 107.2                | 1.28                 | 103.5       | 1.02                 | 3.71                     |
| 1962 | 109.0                | 1.67                 | 104.5       | 1.00                 | 4.47                     |
| 1963 | 109.4                | 0.41                 | 105.9       | 1.33                 | 3.53                     |
| 1964 | 114.3                | 4.51                 | 107.3       | 1.30                 | 7.08                     |
| 1965 | 116.1                | 1.57                 | 109.0       | 1.61                 | 7.15                     |
| 1966 | 117.9                | 1.54                 | 112.1       | 2.86                 | 5.82                     |
| 1967 | 121.1                | 2.66                 | 115.6       | 3.09                 | 5.50                     |
| 1968 | 123.8                | 2.22                 | 120.4       | 4.19                 | 3.35                     |
| 1969 | 126.9                | 2.54                 | 127.0       | 5.46                 | -0.08                    |
| 1970 | 134.5                | 6.00                 | 134.3       | 5.73                 | 0.27                     |

FUENTE: Banco de México, *Economic Report of the President*.

GRÁFICA II.1. *Inflación anual en México y los Estados Unidos, 1959-1970, y promedio 1958-1970*



fue de 2.3 puntos porcentuales, mientras que en el segundo fue de 2.2 puntos.

La composición sectorial de la producción cambió sustancialmente. En particular, se dio un fuerte proceso de industrialización en el país. El sector agropecuario redujo su participación en el total de la producción nacional de 17.4% en 1958 a 11.6% en 1970 (cuadro II.6). Esta tendencia estuvo acompañada de un cambio igualmente importante en la estructura poblacional del país. Entre 1960 y 1970, la población rural redujo su participación en el total de 49% a 42%. El rubro más dinámico de la producción fue el manufacturero, que incrementó su participación en el producto total en 5.2 puntos porcentuales, para llegar a representar 23.3% del PIB en 1970, y cuya tasa de crecimiento anual promedio entre 1958 y 1970 fue de 9.1% en términos reales. Por su parte, el comercio, la electricidad, la construcción y la minería aumentaron ligeramente su participación en el producto, mientras que el transporte, las comunicaciones y los servicios la redujeron.

El producto medio por persona ocupada aumentó sustancialmente en el periodo. La tasa media de incremento de la productividad labo-

CUADRO II.5. *Crecimiento real y composición del PIB, 1958-1970 (porcentajes)*

| <i>Composición</i>                | 1958   | 1970  | <i>Tasa media anual de crecimiento real</i> |           |           |
|-----------------------------------|--------|-------|---------------------------------------------|-----------|-----------|
|                                   |        |       | 1958-1964                                   | 1965-1970 | 1958-1970 |
| Oferta                            | 100.00 | 100.0 | 6.34                                        | 6.81      | 6.58      |
| Producto interno bruto            | 87.1   | 89.4  | 6.73                                        | 6.84      | 6.79      |
| Importación de bienes y servicios | 12.9   | 10.6  | 3.57                                        | 6.58      | 5.07      |
| Demanda                           | 100.0  | 100.0 | 6.34                                        | 6.81      | 6.58      |
| Consumo privado                   | 69.4   | 64.3  | 5.11                                        | 6.68      | 5.89      |
| Consumo de gobierno               | 5.9    | 6.7   | 8.64                                        | 6.94      | 7.79      |
| Formación bruta de capital fijo   | 14.1   | 18.5  | 9.06                                        | 9.20      | 9.13      |
| Variación de existencias          | 0.6    | 2.7   | 112.65                                      | 11.91     | 62.28     |
| Exportación de bienes y servicios | 10.0   | 7.8   | 5.22                                        | 3.78      | 4.50      |

FUENTE: Banco de México.

CUADRO II.6. *Crecimiento real y composición del PIB por sector, 1958-1970 (porcentajes)*

|                                | 1958  | 1970  | <i>Tasa media anual<br/>de crecimiento real</i> |           |           |
|--------------------------------|-------|-------|-------------------------------------------------|-----------|-----------|
|                                |       |       | 1958-1964                                       | 1965-1970 | 1958-1970 |
| Total                          | 100.0 | 100.0 | 6.73                                            | 6.84      | 6.79      |
| Agricultura                    | 17.41 | 11.64 | 3.40                                            | 3.16      | 3.28      |
| Minería                        | 4.76  | 4.77  | 6.98                                            | 6.63      | 6.81      |
| Manufacturas                   | 18.10 | 23.28 | 9.12                                            | 9.11      | 9.11      |
| Construcción                   | 3.86  | 4.58  | 9.04                                            | 7.92      | 8.48      |
| Electricidad                   | 0.94  | 1.81  | 12.29                                           | 13.37     | 12.83     |
| Comercio                       | 31.04 | 31.86 | 7.14                                            | 6.92      | 7.03      |
| Transporte y<br>comunicaciones | 3.46  | 3.17  | 5.01                                            | 7.04      | 6.03      |
| Servicios <sup>a</sup>         | 20.43 | 18.89 | 6.05                                            | 6.12      | 6.65      |

<sup>a</sup> Incluye ajustes por servicios bancarios.

FUENTE: Banco de México.

ral fue de 4.5% entre 1960 y 1970. Por sectores, las tasas de crecimiento fueron de 3.23% en el agropecuario, 3.93% en la industria, y 3.20% en los servicios (cuadro II.7). Este favorable comportamiento de la productividad laboral se reflejó en los salarios reales. El salario mínimo real se incrementó a una tasa media anual de 6% entre 1959 y 1970, mientras que los salarios reales industriales se incrementaron 3.5% anual en promedio.

CUADRO II.7. *Productividad laboral por sector, 1960 y 1970*

|              | <i>Producto por hombre ocupado<br/>(miles de pesos de 1960)</i> |       |
|--------------|-----------------------------------------------------------------|-------|
|              | 1960                                                            | 1970  |
| Total        | 14.74                                                           | 22.89 |
| Agropecuario | 4.75                                                            | 6.53  |
| Industrial   | 20.20                                                           | 29.71 |
| Servicios    | 27.63                                                           | 37.86 |

FUENTE: Banco de México, Óscar Altimir, "La medición de la población económicamente activa en México", *Demografía y Economía*, vol. 8, núm. 1 (El Colegio de México, México, 1974).

En cuanto al financiamiento del crecimiento, la política económica se orientó a utilizar fuentes no inflacionarias y sostenibles en el tiempo. Para ello, el déficit del sector público se mantuvo en niveles reducidos y se promovió el ahorro voluntario. El déficit del gobierno federal representó en promedio 1.3% del PIB entre 1958 y 1970, y el déficit total del sector público fue de 2.6% del PIB en promedio durante el periodo (cuadro II.8).

Durante el periodo del desarrollo estabilizador se utilizó de manera moderada el ahorro externo, el cual promedió 2.5% del PIB entre 1958 y 1970 (cuadro II.9). En el aspecto financiero internacional, resulta interesante destacar que entre 1965 y 1970, el Fondo Monetario Internacional (FMI) utilizó el peso mexicano, cada uno de esos años, como parte de la canasta de divisas que usaba para apoyar las monedas de países con problemas macroeconómicos. Durante el periodo, el monto de pesos utilizado por el FMI fue equivalente a 170 millones de dólares. Ésta es

CUADRO II.8. *Déficit del gobierno federal y déficit financiero del sector público, 1958-1970 (en porcentaje del PIB)*

| <i>Año</i> | <i>Déficit del<br/>gobierno federal</i> | <i>Déficit financiero<br/>sector público</i> |
|------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------|
| 1958       | 0.41                                    | n.d.                                         |
| 1959       | 0.64                                    | n.d.                                         |
| 1960       | 1.57                                    | 2.70                                         |
| 1961       | 1.49                                    | 2.40                                         |
| 1962       | 1.36                                    | 2.60                                         |
| 1963       | 1.61                                    | 3.50                                         |
| 1964       | 1.82                                    | 4.60                                         |
| 1965       | 1.64                                    | 0.90                                         |
| 1966       | 0.88                                    | 1.20                                         |
| 1967       | 1.57                                    | 2.30                                         |
| 1968       | 1.01                                    | 2.10                                         |
| 1969       | 1.23                                    | 2.20                                         |
| 1970       | 1.84                                    | 3.80                                         |

n. d.: no disponible.

FUENTES: para el déficit del gobierno federal, SHCP, *Estadísticas de finanzas públicas 1938-1980*, t. V, México, 1984; para el déficit del sector público, Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador*, 1995. La consolidación de los organismos y empresas paraestatales ocurrió en 1965, por lo que para años previos se utilizan estimaciones del Grupo de Trabajo Hacienda-Banco de México.

una clara muestra de la fortaleza que el peso y la economía mexicana tenían en esa época, y de que así se percibía en el ámbito financiero internacional. Igualmente notable fue que, en 1968, los Estados Unidos dispusieron de los recursos previstos en los acuerdos financieros bilaterales firmados con México, con el objetivo de apoyar al dólar.

Con respecto al ahorro privado ocurrieron dos cambios importantes: primero, se incrementó en 2.2 puntos porcentuales del PIB entre 1960 y 1970; segundo, la sustancial reducción de la inflación, el desarrollo del sistema financiero y la presencia de tasas de interés reales positivas ocasionaron que prácticamente la totalidad del ahorro privado fuera voluntario. Los depósitos en las instituciones de crédito privadas y mixtas pasaron de representar 13% del PIB en 1958 a 31% en 1970.

Cuadro II.9. *Comportamiento de la inversión y del ahorro en México, 1958-1970 (como porcentaje del PIB)*

| Año  | Inversión <sup>a</sup> | Ahorro externo <sup>b</sup> | Ahorro interno <sup>c</sup> | Ahorro privado <sup>d</sup> | Ahorro del sector público <sup>e</sup> | Balance financiero              | Inversión pública <sup>g</sup> |
|------|------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
|      |                        |                             |                             |                             |                                        | del sector público <sup>f</sup> |                                |
| 1958 | 17.36                  | 3.53                        | 13.83                       | n.d.                        | n.d.                                   | n.d.                            | 5.00                           |
| 1959 | 16.57                  | 2.18                        | 14.40                       | n.d.                        | n.d.                                   | n.d.                            | 4.92                           |
| 1960 | 19.71                  | 3.44                        | 16.27                       | 13.40                       | 2.87                                   | -2.70                           | 5.57                           |
| 1961 | 18.87                  | 2.45                        | 16.42                       | 12.47                       | 3.95                                   | -2.40                           | 6.35                           |
| 1962 | 17.60                  | 1.65                        | 15.95                       | 12.40                       | 3.55                                   | -2.60                           | 6.15                           |
| 1963 | 19.69                  | 1.73                        | 17.96                       | 14.41                       | 3.55                                   | -3.50                           | 7.05                           |
| 1964 | 20.28                  | 2.56                        | 17.71                       | 14.78                       | 2.94                                   | -4.60                           | 7.54                           |
| 1965 | 21.75                  | 2.14                        | 19.61                       | 14.04                       | 5.57                                   | -0.90                           | 6.47                           |
| 1966 | 20.93                  | 1.91                        | 19.02                       | 12.84                       | 6.18                                   | -1.20                           | 7.38                           |
| 1967 | 21.64                  | 2.69                        | 18.94                       | 14.37                       | 4.57                                   | -2.30                           | 6.87                           |
| 1968 | 20.80                  | 2.85                        | 17.95                       | 13.17                       | 4.77                                   | -2.10                           | 6.87                           |
| 1969 | 21.09                  | 2.37                        | 18.72                       | 13.89                       | 4.83                                   | -2.20                           | 7.03                           |
| 1970 | 22.39                  | 3.57                        | 18.82                       | 15.64                       | 3.18                                   | -3.80                           | 6.98                           |

n. d.: no disponible.

<sup>a</sup> Formación bruta de capital fijo más variación de existencias. Fuente: Banco de México.

<sup>b</sup> Fuente: saldo de la cuenta corriente, Banco de México

<sup>c</sup> Definido como la diferencia entre inversión y ahorro externo.

<sup>d</sup> Definido como la diferencia entre ahorro interno y ahorro público.

<sup>e</sup> Balance financiero del sector público más inversión pública.

<sup>f</sup> Fuente: Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador*.

<sup>g</sup> Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*. t. II, México, 1994.

### III. EL ENTORNO INTERNACIONAL

#### A. LA GUERRA FRÍA

**D**URANTE LOS AÑOS DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR, la política económica se aplicó en un entorno internacional especialmente complejo debido a las tensiones políticas, económicas y, en ocasiones, militares derivadas de la Guerra Fría. Por ser un país en desarrollo y por su estratégica situación geográfica, México debía conducir con gran inteligencia su política interna y externa así como su política económica para evitar convertirse en un instrumento de alguna de las potencias mundiales. Durante el gobierno de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz, México mantuvo plenamente su soberanía, reafirmó los principios históricos de su política exterior y llevó a la práctica una política económica propia con una intensa relación con los principales centros financieros del mundo.

En la segunda mitad de la década de los cuarenta, comenzó a gestarse la Guerra Fría con una intensa rivalidad entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, cada uno con sus respectivos aliados. Durante la década de los cincuenta la tensión aumentó, si bien con algunos periodos de calma, y se dieron los conflictos en Corea y en Indochina. El enfrentamiento entre las dos grandes potencias llegó a su punto más crítico con el bloqueo a Cuba a principios de los sesenta.

Los primeros signos de tensión entre la Unión Soviética y los Estados Unidos surgieron antes de que finalizara la segunda Guerra Mundial. Durante la guerra, la Unión Soviética se anexó los territorios de Lituania, Letonia y Estonia, así como el istmo de Carelia y territorios al norte del Lago Ladoga en Finlandia. Una vez terminada la conflagración, la URSS comenzó a establecer regímenes comunistas en los países de Europa central que habían sido liberados por el ejército soviético. Los acuerdos de Yalta de febrero de 1945, firmados por los líderes de los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética, establecían que en los países de Europa oriental debían instalarse gobiernos provisionales y representativos que, a su vez, convocarían a elecciones a la brevedad. No obstante los acuerdos, la URSS ejerció un dominio cada vez



más fuerte sobre los gobiernos de esos países, y con ello creó un cinturón de seguridad que le permitiría conocer y enfrentar con suficiente anticipación cualquier ataque que pudiera provenir de Occidente, al tiempo que daba una clara muestra de su poderío y su determinación de desempeñar un papel preponderante en el ámbito internacional.

Por su parte, los Estados Unidos y los principales países de Europa occidental llevaron a cabo acciones para fortalecer su unidad económica y militar. Estaban conscientes de que existía una marcada superioridad del ejército soviético en cuanto a fuerzas de tierra, y que la ventaja de los Estados Unidos por poseer la bomba atómica podía perderse en cualquier momento cuando los soviéticos aplicaran la tecnología necesaria. En 1947 los Estados Unidos pusieron en marcha el Plan Marshall, y en 1949 se creó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Ambas acciones fueron, en esencia, una decisión estratégica del presidente Truman para contener la influencia soviética, y representaban un fuerte aumento del gasto público estadounidense para el desarrollo de la industria bélica y para ayuda externa. El Plan Marshall tuvo dos objetivos principales. El más conocido fue contribuir a la reconstrucción de Europa. Sin embargo, también tenía una intención política muy concreta, que era la de propiciar una actitud favorable hacia los Estados Unidos en diversos países para contrarrestar la influencia soviética.

Además de establecer regímenes comunistas en los países del Este europeo, la Unión Soviética promovió y apoyó activamente a los partidos comunistas en Europa occidental. Ello provocó una reacción doble en estos países. Primero, se fortalecieron los esfuerzos para lograr la unidad europea, promovida principalmente por los partidos católicos y protestantes. Segundo, se establecieron programas de estabilización económica que crearan un ambiente favorable al crecimiento; al elevar el nivel de vida de la población se reduciría la base potencial de apoyo para los partidos comunistas.

La Guerra Fría también tuvo importantes manifestaciones en Asia. En 1949, después de haber vencido al Ejército Nacionalista, las fuerzas de Mao Tse-tung tomaron el poder en China. A mediados de 1950, las fuerzas militares de Corea del Norte iniciaron una invasión de Corea del Sur. El gobierno de Corea del Norte había solicitado apoyo a Stalin para la invasión y así lograr la unificación de las dos Coreas. Stalin no quiso participar directamente, por lo que pidió que buscara el apoyo de China, el cual, efectivamente logró obtener. La fuerza de los en-

frentamientos se intensificó aceleradamente y los Estados Unidos consiguieron que tropas de las Naciones Unidas participaran en apoyo de Corea del Sur. El general estadounidense Douglas MacArthur encabezó las fuerzas de las Naciones Unidas y logró que los invasores se retiraran al norte de la frontera. Sin embargo, el ejército chino llevó a cabo una contraofensiva de intensidad inusitada. Esto generó una situación crítica para los Estados Unidos, que para entonces se habían convertido claramente en el líder mundial en la lucha contra los países comunistas. En diciembre de 1950, el presidente Truman declaró un estado de emergencia nacional y consiguió que el Congreso apoyara su programa de desarrollo militar, que implicaba un aumento muy significativo en el gasto bélico. Desde que asumió el poder en enero de 1953, el presidente Eisenhower promovió intensamente la terminación de la guerra, la cual concluyó en julio de ese año con un saldo de alrededor de tres millones de muertos.

En Vietnam, por otra parte, se comenzó a generar, desde 1941, un movimiento nacionalista que buscaba independizarse de Francia. Durante 1945, los japoneses ocuparon Vietnam y forzaron a los franceses a abandonar el país. Ese mismo año, los japoneses aceptaron su derrota en la segunda Guerra Mundial. Entonces se abrieron dos posibilidades. Por un lado, podrían regresar los franceses. Por otro, el movimiento independentista, liderado por Ho Chi Minh, había logrado un gran apoyo popular y tenía la fuerza para ocupar el poder. No obstante lo difícil de la situación, y en una decisión altamente controvertida, los franceses trataron de reinstaurar un régimen bajo su control. La situación fue insostenible. En septiembre de 1945 Ho Chi Minh declaró la independencia de Vietnam y forzó la abdicación del emperador. Francia intervino militarmente en 1946, para lo que contó con el apoyo económico de los Estados Unidos, pero fue derrotada por las fuerzas militares locales en 1954. Poco tiempo después, ante el temor de una expansión del comunismo, el ejército de los Estados Unidos intervino, y con ello se desató una guerra que habría de durar más de 20 años. En un inicio, el movimiento de Ho Chi Minh tuvo como objetivo central la independencia. Las presiones del exterior fueron el principal factor que provocó un giro del movimiento hacia el comunismo a mediados de la década de los cincuenta.<sup>1</sup>

Simultáneamente a sus operaciones militares en el sureste asiático,

<sup>1</sup> Véase David Marr, *Vietnam 1945. The Quest for Power*, University of California Press, 1995.

los Estados Unidos lanzaron una "ofensiva económica" que fue más importante que la militar. La URSS buscaba aliados en los países de menor desarrollo. Stalin había declarado que ayudaría a aquellos pueblos que tomaran la bandera del nacionalismo en contra de la burguesía. Los Estados Unidos buscaban fomentar el crecimiento económico para reducir el apoyo que los comunistas pudieran tener en los países de la región, y el pilar de la estrategia para promover tal crecimiento fue proporcionar acceso al mercado estadounidense.

La primera etapa de la estrategia fue la reconstrucción de la economía de Japón. Bajo la dirección del general MacArthur, Japón comenzó a desarrollar aceleradamente su economía, y uno de los principales motores de su crecimiento fue el aumento de sus exportaciones a los Estados Unidos. Una vez fortalecida la economía japonesa, los Estados Unidos y Japón promovieron el desarrollo de los países del sudeste asiático buscando formar un cinturón que contuviera el avance de los chinos. Así, ambas naciones contribuyeron en forma muy importante al desarrollo de las economías de Corea del Sur, Taiwán, Malasia, Hong Kong, Singapur, Indonesia y Tailandia.

En lo referente a ejército de tierra, la URSS tenía una marcada superioridad sobre Occidente. Además, en 1949 construyó su primera bomba atómica y, a partir de entonces, emprendió un fuerte desarrollo de su armamento nuclear. Ante la creciente amenaza militar soviética el mundo occidental buscó no quedarse atrás, lo cual aceleró la carrera armamentista entre las grandes potencias.

En 1953, con la muerte de Stalin, cambió la tónica del enfrentamiento entre las dos grandes potencias. Al llegar al poder, Nikita Jrushchov inició una fuerte crítica a las políticas represivas de Stalin y adoptó una postura menos beligerante con Occidente. De particular importancia fue lograr que se cumpliera con el tratado de Austria, por el cual en 1955 la Unión Soviética cesó su ocupación de ese país. Posteriormente, en ese mismo año, el presidente Eisenhower y el secretario general Jrushchov se reunieron en Ginebra en un ambiente de relativa cordialidad.

Esta actitud de Jrushchov cambió radicalmente a finales de 1956 con el levantamiento armado de los obreros en Hungría en contra del régimen comunista, cuando ordenó la intervención de las tropas soviéticas, las que reprimieron violentamente el movimiento. En lo interno, Jrushchov consolidó su poder al expulsar a sus enemigos políticos del Comité Central del Partido Comunista.

Jrushchov inició entonces una política exterior de confrontación con

Occidente. Afirmó abiertamente que la URSS era más poderosa militarmente que los Estados Unidos, y que en 25 años lo sería también en lo económico. Acuñó entonces su famosa frase: "We are going to bury you", refiriéndose al dominio que la URSS ejercería sobre el mundo capitalista. La estrategia consistía en lograr una expansión acelerada y continua del comunismo en el mundo en desarrollo, con el fin de cercar y debilitar gradualmente a los países capitalistas. Esta actitud causó preocupación en los Estados Unidos y Europa. Se reconocía la superioridad que la URSS tenía sobre la OTAN, en cuanto a fuerzas de tierra, ventaja que era aún mayor si se consideraba a las fuerzas convencionales del ejército de China. Asimismo, preocupaba el rápido desarrollo de los soviéticos en armamento nuclear. La idea de un gran poderío soviético se confirmó con el anuncio en 1957 de que la URSS había lanzado con éxito su primer misil balístico intercontinental de prueba, así como con el lanzamiento al espacio del satélite *Sputnik* y, posteriormente, del cosmonauta Gagarin. Al mismo tiempo, se observaba que en la URSS tenía lugar un importante desarrollo económico, especialmente en áreas como la industria eléctrica, el acero, el carbón, el petróleo y la industria química.

El presidente Eisenhower centró su política de defensa nacional en el desarrollo del armamento nuclear en detrimento de las fuerzas militares convencionales. La razón fue esencialmente económica debido a que el desarrollo de las fuerzas convencionales era sumamente costoso. El presidente Eisenhower fue duramente criticado tanto por los miembros del complejo militar-industrial, que tenían fuertes intereses económicos en el sector, como por destacados militares de carrera. La crítica más destacada en este sentido fue la realizada por el general Maxwell Taylor, quien fue jefe de las fuerzas del ejército entre 1955 y 1959, en el gobierno de Eisenhower. En 1960 Taylor publicó su libro *The Uncertain Trumpet*, donde afirmaba que la superioridad militar de la URSS en cuanto a fuerzas convencionales implicaba un gran riesgo para los Estados Unidos. En esa obra, que tuvo un gran éxito en su país, Taylor afirmaba que el mayor poderío nuclear estadounidense era poco relevante en la práctica. Su hipótesis consistía en que la estrategia de avance de la URSS era mediante conflictos locales o regionales en los que utilizaba fuerzas convencionales, frente a los cuales era muy poco probable que los Estados Unidos respondieran con un contraataque nuclear. Su propuesta consistía en fortalecer lo más pronto posible el ejército convencional de los Estados Unidos.

Eisenhower también llevó a cabo acciones diplomáticas con objeto de reducir las tensiones con el bloque soviético. En 1960, los líderes de los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia y la URSS decidieron celebrar una reunión cumbre en París. Poco antes del encuentro, fuerzas militares de la URSS derribaron un avión espía estadounidense que sobrevolaba el suelo soviético. Ello ocasionó gran enojo en Jrushchov. Eisenhower aceptó que había autorizado la misión del avión espía. Jrushchov pidió que Eisenhower se disculpara y castigara a los responsables, petición que éste rechazó y la reunión de París fracasó. Durante los últimos meses del gobierno de Eisenhower, las tensiones entre las superpotencias continuaron en aumento.

En 1960, Kennedy utilizó como uno de los temas principales de su campaña presidencial la necesidad de fortalecer la capacidad militar de los Estados Unidos y destacó la importancia de las fuerzas convencionales. En buena medida su posición seguía los argumentos que había expuesto en su libro el general Taylor, a quien posteriormente designó como su asesor militar. Como presidente, Kennedy elevó sustancialmente el gasto bélico de los Estados Unidos. A los pocos días de tomar posesión de su cargo, en enero de 1961, hizo contacto con Jrushchov, con quien acordó reunirse hacia mediados de año en Viena. En abril, Kennedy tomó su primera decisión importante en materia de política exterior al autorizar la invasión de Cuba por Bahía de Cochinos. La operación resultó un fracaso total. Posteriormente, respecto a Asia, decidió que los Estados Unidos no intervinieran directamente en Laos, donde crecía la influencia comunista. Por el contrario, en el caso de Vietnam ordenó aumentar la presencia estadounidense.

Para junio, cuando se celebró la reunión en Viena, es probable que Jrushchov juzgara a Kennedy como un presidente con cierta inexperiencia y debilidad. La reunión fue muy tensa y poco productiva. Jrushchov presionó fuertemente a Kennedy para obtener mayor control de Berlín. Después de la reunión, Kennedy fue a Londres, donde se entrevistó con el primer ministro MacMillan, a quien le dijo que "los soviéticos habían dejado de temer una agresión. Tienen fuerzas nucleares al menos tan poderosas como las de Occidente. Poseen fuerzas convencionales. Su economía es boyante y pronto superará a la sociedad capitalista en su carrera por la riqueza material".<sup>2</sup> MacMillan estuvo de acuerdo. Estas apreciaciones revelan con claridad el momento psico-

<sup>2</sup> R. Skidlesky, *The Road from Serfdom*, Nueva York, The Penguin Press, 1996, p. 1.

lógico que a nivel internacional se vivía en aquellos años. La amenaza soviética era real y su triunfo se percibía como posible.

Las tensiones de la Guerra Fría siguieron en aumento hasta llegar a su punto más delicado en octubre de 1962.<sup>3</sup> Desde abril la Unión Soviética había aumentado sustancialmente su apoyo militar a Cuba: el equipo militar proporcionado incluía armamento nuclear, defensivo y ofensivo. A mediados de octubre, un avión U-2 de los Estados Unidos detectó que los soviéticos estaban instalando proyectiles nucleares de mediano rango en la isla. El presidente Kennedy formó un comité de trabajo que incluía a militares y a sus principales asesores civiles. Se analizaron varias opciones. Los militares favorecían una invasión directa a Cuba o, por lo menos, la realización de ataques aéreos generalizados. Del grupo militar, sólo el general Maxwell Taylor, que tenía experiencia en asuntos políticos, favorecía acciones menos drásticas. Por su parte, el grupo de asesores civiles (entre los que destacaron el vicepresidente Lyndon Johnson, el secretario de Estado Dean Rusk, el ex embajador de los Estados Unidos en Moscú Llewellyn Thompson y Robert Kennedy, hermano del Presidente) proponía acciones con mayor contenido político, que evitaran a toda costa el estallamiento de una confrontación nuclear entre las dos grandes potencias.

De entre las opciones disponibles, el presidente Kennedy optó por una "cuarentena naval" mediante la cual las fuerzas navales de Estados Unidos impidieron la llegada a Cuba de barcos soviéticos o de sus aliados que transportaran material bélico. Finalmente, se logró un acuerdo mediante el cual la URSS aceptó desmantelar los misiles, y los Estados Unidos se comprometieron a no invadir Cuba. Asimismo, utilizando a su hermano Robert como intermediario con el embajador soviético en Washington, Kennedy aceptó en forma secreta la petición pública de Jrushchov de retirar los misiles nucleares que la OTAN había instalado en Turquía. El 28 de octubre, Radio Moscú transmitió un pronunciamiento en el que Jrushchov anunció que los misiles soviéticos en Cuba serían desmantelados y enviados de regreso. En abril de 1963, la OTAN removió los misiles de Turquía.

<sup>3</sup> Los siguientes libros presentan análisis relevantes y serios de la crisis de los misiles: A. Fursenko y T. Naftali, *One Hell of a Gamble*, Nueva York, W. W. Norton, 1997; E. May y P. Zelikow, *The Kennedy Tapes*, Massachusetts, The Belknap Press, 1997; J. Schecter, *Kruschev Remembers*, Boston, Little, Brown and Company, 1990; A. Dobrynin, *In Confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents*, Nueva York, Times Books, 1997 [de próxima publicación en el FCE].

## B. REPERCUSIONES PARA AMÉRICA LATINA

Después de la segunda Guerra Mundial, la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina formó parte del contexto de la Guerra Fría; su principal objetivo era evitar la infiltración comunista en la región. Hasta antes del fin de la guerra, del hecho de que los Estados Unidos y la URSS formaran parte del grupo de las naciones aliadas se desprendía que los países afines a los estadounidenses podían mantener relaciones con los soviéticos sin que se generara tensión con aquéllos. Esta situación cambió radicalmente con la Guerra Fría. Los Estados Unidos veían con recelo cualquier relación con la URSS debido a que la propia dirigencia soviética había establecido que utilizaría al mundo en desarrollo para cercar y derrotar a los norteamericanos.

Para América Latina, las condiciones económicas fueron particularmente difíciles a principios de la posguerra. Durante la conflagración, los países latinoamericanos habían incrementado notablemente sus exportaciones a los Estados Unidos sin que hubiera un aumento proporcional en sus importaciones, lo que ocasionó que varios de ellos se convirtieran en prestadores netos de recursos a los Estados Unidos. Al término de la guerra hubo una fuerte reducción de la demanda del exterior, así como un incremento en los precios de varios de los productos importados por América Latina al levantarse los controles de precios en los Estados Unidos. De esta forma, América Latina prestó recursos a los Estados Unidos, y cuando los quiso utilizar sufrió una disminución sustancial de su poder de compra.

Con el presidente Truman, el principal elemento de la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina fue el desarrollo de un programa interamericano de cooperación militar. En 1948 quedó formalizada la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) al finalizar la Novena Conferencia Panamericana que fue celebrada en Bogotá, Colombia. En la redacción de los principios rectores de la OEA hubo tensión entre la posición de los Estados Unidos y la de los países latinoamericanos. Los primeros buscaban reafirmar la Doctrina Monroe ("América para los americanos") con el fin de contener la amenaza comunista en América Latina. Por su parte, los países latinoamericanos buscaban evitar una injerencia excesiva de los Estados Unidos en los asuntos de la región. Al menos en el papel, el resultado fue favorable para los países latinoamericanos. En el capítulo 15 de la

Carta de la OEA quedó establecido que ningún Estado o grupo de Estados tenía el derecho de intervenir, directa o indirectamente y por ninguna razón, en los asuntos internos o externos de otro Estado.

No obstante la atención brindada por el presidente Truman a América Latina, fue realmente el presidente Eisenhower el que otorgó una importancia geopolítica estratégica a la región. Se buscaba aplicar una estrategia para contrarrestar la infiltración que la URSS estaba llevando a cabo, principalmente a través de los partidos comunistas y las organizaciones obreras. El secretario de Estado de Eisenhower, John Foster Dulles, consideraba que los Estados Unidos debían vigilar con mucho cuidado la situación política en los países de América Latina para evitar el surgimiento de regímenes marxistas-leninistas que pusieran en riesgo la seguridad nacional de los Estados Unidos. Al efecto, el gobierno de este último país comenzó a adaptar algunas de las políticas que había utilizado durante la guerra para aplicarlas en América Latina.

Entre las acciones más importantes se encontraba el desarrollo de programas de cooperación militar con los regímenes no comunistas de la región. Se adaptaron los sistemas de espionaje, principalmente de la CIA, para hacer frente a la amenaza soviética. Para contrarrestar la infiltración de ideas comunistas en las organizaciones laborales, promovieron la creación de asociaciones internacionales de trabajadores que tuvieran una actitud favorable al libre mercado. La asociación de sindicatos más importante de los Estados Unidos, la American Federation of Labor (AFL), llevó a cabo una intensa actividad en contra de la infiltración comunista en América Latina y realizó acciones para contrarrestar la influencia de la Federación Mundial de Sindicatos, que tenía una marcada tendencia comunista, así como de su brazo en la región que era la Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL), fundada en 1938. El encargado de asuntos latinoamericanos de la AFL, Serafino Romualdi, llegó a declarar que la CTAL era "un frente comunista para controlar el movimiento laboral en América Latina".<sup>4</sup>

Con el apoyo de su gobierno, la AFL creó la Confederación Interamericana de Trabajadores (CIT) en 1948, afiliada a la Confederación Internacional de Sindicatos Libres. Posteriormente, la CIT cambió de nombre para convertirse en la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), la cual realizó una intensa campaña de prose-

<sup>4</sup> Peter Smith, *Talons of the Eagle*, Oxford University Press, 1996, p. 133.



litismo en prácticamente toda América Latina. Para tener una mayor influencia sobre los líderes obreros, la ORIT creó en 1966 el Instituto Interamericano del Trabajo, con sede en Cuernavaca, México, cuya misión era preparar líderes sindicales para la región que se opusieran al comunismo. Uno de sus dirigentes fue Luis Alberto Monge, quien posteriormente llegó a ser presidente de Costa Rica.

Para justificar una presencia más intensa en los países latinoamericanos, el gobierno de los Estados Unidos argumentó que su interés era defender la democracia, posición difícil de sostener, ya que apoyaba a varias dictaduras militares en la región. Ante esto, establecieron que promovían la democracia como ideal, y que para llegar a ella resultaba conveniente apoyar a gobiernos que dieran garantías de luchar contra el comunismo y de buscar la democracia. El Departamento de Estado resumió su política al establecer que a las democracias les daba "un caluroso abrazo" y a los gobiernos militares les extendía "una fría mano". De hecho, el gobierno estadounidense otorgó un fuerte apoyo a los gobiernos militares, los cuales habían mostrado ser un medio eficaz para contener el avance del comunismo. Por su parte, los gobiernos militares se dieron cuenta de que el mantener una actitud anticomunista les resultaba altamente redituable en términos de apoyo norteamericano; por ello, la mayoría se declaró abiertamente en contra del comunismo. Durante 1954, el propio presidente Eisenhower entregó la distinción de la Legión del Mérito a dos dictadores latinoamericanos: Marcos Pérez Jiménez, de Venezuela, y Manuel Odría, de Perú.

La situación interna en la mayoría de los países de América Latina era delicada. Durante la década de los cuarenta hubo un fuerte resurgimiento del nacionalismo, que generó movimientos armados en la mayoría de los países de la América Central y en varios países de América del Sur. Sin embargo, hacia finales de esa década y principios de los cincuenta se dio una reacción contrarrevolucionaria. En 1954, 13 de los países de América Latina tenían gobiernos militares.

En la década de los cincuenta, Guatemala fue objeto de una intervención directa por parte de los Estados Unidos. Después de varios años de gobiernos militares, en 1945 fue electo presidente un civil, Juan José Arévalo, un hombre joven y culto que había sido educado en París. En esa época, la empresa estadounidense United Fruit constituía la principal fuerza económica en el país, pero Arévalo consideraba que la forma en que operaba la United Fruit no beneficiaba al pueblo guatemalteco y comenzó a promover un cambio en esta situación, pero

sin llevar a la práctica medidas concretas. En 1951, Arévalo fue sucedido en el cargo por Jacobo Arbenz, quien inició un ambicioso programa de reforma agraria que en buena medida seguía el ejemplo de México. Cuando Arbenz decidió expropiar las tierras de la United Fruit, surgió un fuerte conflicto con ésta, particularmente en lo referente al monto de la indemnización. Arbenz pretendía pagar 600 000 dólares, que era el valor fiscal que la empresa había reportado para el pago de impuestos, mientras que ésta exigía 15 millones de dólares.

Puesto que Arbenz tenía una buena relación con el ejército, era poco probable que fuera víctima de un golpe militar. Por ello, y ante la confrontación con la United Fruit, la CIA decidió intervenir directamente. Así, propició y manejó el levantamiento del coronel Carlos Castillo Armas, quien encabezaba un grupo armado muy pequeño. La CIA desarrolló una campaña propagandística muy intensa para apoyar a Castillo Armas y desprestigiar a Arbenz. Afirmaba que el gobierno de Arbenz era comunista y que constituía un peligro para la seguridad de la región. Asimismo, estableció una estación de radio que, transmitiendo intermitentemente desde Honduras y Nicaragua, propalaba la versión de que el grupo de Castillo Armas era muy poderoso y que lograba importantes victorias militares antes de su llegada a la ciudad de Guatemala. Parte de la estrategia de propaganda de la CIA consistió en bombardear algunos poblados con botellas de Coca-Cola rellenas de explosivos, pues por restricciones presupuestales no podía gastar en bombas verdaderas.<sup>5</sup> Eisenhower no autorizó que se utilizaran directamente aviones estadounidenses en la operación. Sin embargo, la CIA arregló que se realizara una triangulación: el presidente nicaragüense Somoza le prestó aviones, los que, a su vez, envió a Guatemala. Por lo demás, la CIA logró que Nicaragua obtuviera aviones de los Estados Unidos.

Arbenz comenzó a sentirse rodeado por enemigos. Ingenuamente, realizó un pedido de armas a Checoslovaquia y anunció que armaría al pueblo de Guatemala. El presidente recibió el apoyo del partido comunista. Sin embargo, dentro del ejército había una fuerte preocupación, y los militares obligaron a Arbenz a renunciar en 1954. Fue sucedido en el cargo por Castillo Armas. En una reunión con su gabinete, el presidente Eisenhower manifestó que estaba muy satisfecho con los resultados de la operación en Guatemala; y agregó que lo suce-

<sup>5</sup> Richard Bissell, *Reflections of a Cold Warrior*, Yale University Press, New Haven, 1996, página 86.

dido era muestra de que México también podía ser vulnerable a la agitación comunista.<sup>6</sup> Efectivamente, como se comenta más adelante, en 1958 México fue objeto de un severo movimiento desestabilizador, impulsado por el Partido Comunista.

En 1958, Richard Nixon, entonces vicepresidente de los Estados Unidos, realizó una gira por América Latina. En ese viaje se dio cuenta de algunos problemas de la región y de los cuales el gobierno estadounidense no parecía estar del todo consciente. Sin embargo, tuvo que elogiar a dictadores como Stroessner de Paraguay, a quien comparó con Lincoln. Visitó otros países como Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, y en la mayoría de ellos presencié manifestaciones populares de rechazo a los Estados Unidos. La primera manifestación masiva en su contra fue la ocurrida en su visita a la Universidad de San Marcos, en Lima, Perú. En esa ocasión se reunió con una multitud sumamente agresiva que expresó su rechazo a los Estados Unidos y a su persona. La manifestación más violenta fue en Caracas, Venezuela, donde su coche fue detenido por la gente. Los automóviles de Nixon y su comitiva fueron apedreados y escupidos por la multitud. El convoy tuvo que desviarse y buscar refugio en la embajada de los Estados Unidos. Nixon se dio cuenta de que había que modificar la política de los Estados Unidos hacia la región. Debía hacerse frente a dos situaciones: existía un rechazo generalizado entre amplios sectores de las sociedades latinoamericanas en contra de los Estados Unidos, y la infiltración de la Unión Soviética en la región era mayor a lo que se pensaba en Washington. Nixon sabía que existía un sentimiento antiestadunidense que provocaba situaciones como las de la Universidad de San Marcos y Caracas; sin embargo, tenía información de que a la espontaneidad de esos movimientos se había sumado el apoyo de organizaciones de tendencia comunista. Así, inició una campaña dentro del propio gobierno estadounidense para formular una política más global de apoyo económico a América Latina. Esto ocurrió en un contexto en que, desde el punto de vista de Washington, la situación en Latinoamérica se complicaba aún más con el inicio de la Revolución cubana.

En Cuba, el régimen de Batista fue depuesto en 1959 por el movimiento encabezado por Fidel Castro. La política de los Estados Unidos hacia la isla, de gran hostilidad, llevó a Castro a alinearse con los países del grupo comunista. Originalmente él no pretendía llevar a cabo una

<sup>6</sup> James Patterson, *Grand Expectations*, Oxford University Press, 1996, p. 285.

revolución comunista, sino que su movimiento estaba inspirado en la Revolución mexicana. Después de haber sido liberado de la cárcel en Cuba a mediados de los cincuenta, Castro había pasado varios años en México, de donde partió nuevamente hacia la isla en diciembre de 1956. Durante su estancia en nuestro país conoció e hizo suya una parte importante del programa de la Revolución mexicana, y ya triunfante su movimiento, en 1959, invitó al general Lázaro Cárdenas a Cuba y le otorgó un trato de héroe.

Con la finalidad de lograr un mayor apoyo de América Latina hacia los Estados Unidos, a principios de 1960 el gobierno del presidente Eisenhower creó un fondo de 500 millones de dólares para promover el progreso social en la región que se destinaría a financiar programas de salud, educación y reforma agraria. Adicionalmente, promovió ese mismo año la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con base en una idea de los países latinoamericanos discutida en varias reuniones de los líderes del hemisferio. En 1957 se contó con un proyecto concreto para su constitución, pero no se lograba obtener el apoyo de los Estados Unidos. Fue cuando se dieron los cambios promovidos por Nixon que este país aceptó su creación; entre sus funciones contaba con el manejo del fondo de progreso social.

En la campaña presidencial de 1960, John F. Kennedy destacó la necesidad de una política exterior más activa. Ya como presidente, inició una política integral hacia la región cuyo eje fue la Alianza para el Progreso, programa diseñado a petición del mismo Kennedy por investigadores de la Universidad de Harvard y del Instituto Tecnológico de Massachusetts y que estaba enfocado a fortalecer el desarrollo económico y social de la región; no obstante, para los políticos estadounidenses era un instrumento útil para reducir el posible apoyo que entre la población pudieran tener las ideas y los partidos comunistas. El programa fue dado a conocer en una reunión cumbre en Punta del Este, Uruguay, en agosto de 1961.

La Alianza para el Progreso, que implicó un importante cambio de actitud de los Estados Unidos hacia América Latina, tenía los siguientes puntos principales:<sup>7</sup>

a) Lograr un crecimiento económico en los países de la región que representara un incremento del PIB *per capita* de por lo menos 2.5% anual.

<sup>7</sup> Peter Smith, *Talons...*, op. cit., p. 149.

b) Realizar una reforma social con acento especial en la estructura de tenencia y uso de la tierra.

c) Diversificar y aumentar exportaciones.

d) Promover la industrialización y el empleo.

e) Impulsar la educación con la meta de eliminar el analfabetismo en 1970.

f) Lograr la estabilidad de precios para evitar inflación y deflación.

g) Reformar la estructura de impuestos para favorecer a los grupos de menores ingresos.

h) Elaborar planes integrales de planeación del desarrollo.

La dificultad para aplicar los principios de la Alianza en la región no fue la misma en todas partes. En el caso de México, coincidían plenamente con los principios de la Revolución mexicana, los cuales venían siendo aplicados por el gobierno desde hacía décadas; pero la mayoría de los regímenes dictatoriales de la región se encontraba en franca oposición a la realización de reformas agrarias o fiscales.

La Alianza produjo una importante transferencia de recursos a la región. El programa establecía que debía ponerse a disposición de los países latinoamericanos un monto de 20 000 millones de dólares, a razón de 2 000 millones anuales durante 10 años, así como proporcionar apoyo en forma de asistencia técnica. Con la Alianza y, en general, con la actitud del gobierno de Kennedy, las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina mejoraron. El punto más delicado fue el relativo a Cuba.

Una de las primeras acciones concretas de Kennedy fue la invasión de Bahía de Cochinos, que se había preparado desde el gobierno de Eisenhower. El fallido intento de invasión tuvo lugar en abril de 1961. Unos días después, Castro proclamó el carácter socialista de su régimen. En enero de 1962 Cuba fue expulsada de la Organización de Estados Americanos: en la IX Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, celebrada en Washington en julio de 1964, se decidió que todas las naciones del continente rompieran relaciones diplomáticas con la isla. México, defendiendo los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos, no estuvo de acuerdo, y fue el único país latinoamericano que mantuvo esas relaciones.

A pesar de los programas de apoyo, la década de los sesenta fue poco favorable para la democracia en América Latina. En esos años surgieron gobiernos militares en Argentina, Brasil y Perú, y los Estados

Unidos mantuvieron relaciones con ellos. La Alianza para el Progreso murió con el presidente Kennedy. Su sucesor, Lyndon Johnson, dio un giro a la política hacia la región; dio prioridad a los asuntos políticos del momento, buscando soluciones que sirvieran mejor a los intereses de los Estados Unidos, sin mayor consideración a las implicaciones para el desarrollo de la democracia. Esta política fue diseñada y ejecutada por Thomas Mann, quien había sido embajador en México y a quien Johnson nombró subsecretario especial para asuntos latinoamericanos.

### C. REPERCUSIONES PARA MÉXICO

El entorno de la Guerra Fría implicó importantes retos para el gobierno mexicano. Había que desarrollar una sólida política general de gobierno que preservara y fortaleciera la soberanía del país. Con respecto a los Estados Unidos, el reto consistía en evitar su injerencia en las decisiones sobre asuntos cuya resolución correspondía al gobierno mexicano, a la vez era necesario aprovechar las ventajas que ofrecía la vecindad con la economía más grande del mundo. Concretamente, había que buscar un mayor acceso comercial al mercado de los Estados Unidos y mantener condiciones adecuadas que propiciaran un flujo estable de recursos financieros de ese país hacia México. Con respecto a la URSS, era necesario evitar que los movimientos desestabilizadores de índole comunista en México se generalizaran y propiciaran que nuestro país pasara a ser un instrumento de la estrategia de expansión del comunismo en el mundo. Hacia finales de los años cincuenta la Guerra Fría era muy intensa y, dado el enorme poderío militar y económico de la URSS, no estaba en absoluto claro quién sería el triunfador.

Con respecto a la Alianza para el Progreso, como hemos dicho, sus principales puntos coincidían con el programa económico que la Revolución mexicana había establecido desde hacía varias décadas. Alcanzar un elevado crecimiento del PIB *per capita* era una meta que desde tiempo atrás se había establecido en el programa de gobierno del presidente López Mateos; desde 1960 se habían logrado tasas superiores al 2.5% propuesto por la Alianza. La reforma agraria se había iniciado al poco tiempo de concluida la Revolución, y con el presidente Cárdenas había alcanzado una gran intensidad. El crédito agrícola había cobrado fuerza desde el gobierno del presidente Calles con la

creación del Banco de Crédito Agrícola. En materia educativa, desde 1959 se había dado a conocer el Plan de Once Años para fomentar la educación de la población y, en ese mismo año, en la carta que el gobierno mexicano envió al Fondo Monetario Internacional como parte de su plan económico, se menciona la realización de una reforma tributaria global. Desde 1958, con la expedición de la nueva ley de secretarías, se establecieron las bases para fomentar los programas de planeación del desarrollo. Por esas importantes similitudes, la Alianza para el Progreso representaba para México un apoyo adicional a las políticas que ya se venían desarrollando.

En junio de 1962, el presidente Kennedy y su esposa realizaron una visita a México, en la que prevaleció un ambiente de cordialidad. Para esa fecha la Alianza para el Progreso comenzaba a operar. En las reuniones que sostuvieron los presidentes, Kennedy se mostró especialmente interesado en la similitud entre la Alianza y el programa económico y social de la Revolución mexicana, incluso, al final de su visita declaró que “la meta fundamental de la Revolución mexicana es la misma que la de la Alianza para el Progreso: justicia social y progreso económico dentro de un marco de libertad, tanto individual como política”.<sup>8</sup>

Los presidentes también trataron las razones que determinaban la postura internacional de México. López Mateos le explicó a Kennedy que los dos principios rectores de la política exterior mexicana eran la no intervención y el respeto a la autodeterminación de los pueblos. La no intervención tenía su sustento en la historia de México: durante los dos últimos siglos habíamos sufrido invasiones de estadounidenses, franceses, españoles e ingleses. Respecto al principio de autodeterminación de los pueblos, López Mateos le comentó a su invitado que había coincidencia total con los principios rectores de la política exterior estadounidense, y le recordó que en la segunda década del siglo, en referencia a la Revolución rusa, el presidente Wilson había establecido que los Estados Unidos se manifestaban por la libre autodeterminación de los países de Europa. En temas concretos, los presidentes realizaron importantes avances para la resolución del problema de límites fronterizos referentes a la zona de El Chamizal, que era el único asunto importante que quedaba pendiente en las relaciones entre los dos países.

El Chamizal es la porción del territorio mexicano que originalmente estuvo entre Paso del Norte (Ciudad Juárez) y la margen derecha del

<sup>8</sup> Ernesto Enríquez Coyo, *Los Estados Unidos de América ante nuestro problema agrario*, UNAM, México, 1984, pp. 1092-1093.

río Bravo. En los años de 1864, 1868 y 1873 ocurrieron grandes avenidas que modificaron el cauce del río de manera que El Chamizal quedó localizado en su margen izquierda. Los Estados Unidos, aduciendo que los tratados de 1848 y 1852 entre México y los Estados Unidos establecían al río Bravo como la línea divisoria entre los dos países, comenzaron a apropiarse del territorio de El Chamizal. El gobierno mexicano protestó. En 1910 se sujetó el asunto a una comisión de arbitraje cuyo laudo, en junio de 1911, favoreció a México.<sup>9</sup> Sin embargo, los Estados Unidos no lo aceptaron sino hasta la reunión que he referido entre los presidentes López Mateos y Kennedy.

Durante esa visita tuve la oportunidad de conversar con el presidente Kennedy. Me preguntó cuáles eran los principales retos en la relación económica de México con los Estados Unidos, a lo cual le respondí que el más importante era mantener buenas relaciones con las autoridades financieras, con los principales inversionistas y, en general, con todos los participantes en el sistema financiero de ese país. Le comenté que afortunadamente las cosas en este sentido marchaban muy bien. Yo tenía una relación muy cordial con Douglas Dillon, su secretario del Tesoro, y habíamos establecido un excelente canal de comunicación. Le mencioné que con el sector privado y con los mercados mantenía un contacto permanente. También tuve oportunidad de comentarle las razones y los detalles de la nacionalización de la industria eléctrica. La visita concluyó con una declaración conjunta por parte de los dos presidentes donde se destacaba la importancia que los principios de la Revolución mexicana habían tenido en la política económica y social de México.

La ejecución de una política con un importante contenido de desarrollo social permitió reducir las tensiones políticas y sociales en el país. Ello fortaleció la soberanía de México y redujo su vulnerabilidad frente a intervenciones desestabilizadoras provenientes del exterior, especialmente las resultantes de la infiltración comunista a partir del inicio de la Guerra Fría. En general, la población estaba satisfecha con los resultados alcanzados por las políticas aplicadas después de la Revolución mexicana. Por ello, el sistema comunista tenía poco que ofrecer en México. De hecho, los comunistas tuvieron dificultad para lograr adeptos en nuestro país. Un dato interesante es que, de entre

<sup>9</sup> Para mayor detalle se recomienda ver Francisco Borja Martínez, *Joaquín D. Casasús*, México, Banco de México, 1997, pp. 195-196.



los principales países latinoamericanos, México era el que tenía el menor número de personas afiliadas o simpatizantes del Partido Comunista.<sup>10</sup>

No obstante el efecto favorable que las políticas de desarrollo habían tenido sobre el bienestar de la población, México no fue inmune a la intervención de intereses extranjeros con objetivos de desestabilización. Numerosas organizaciones políticas, laborales, estudiantiles y de intelectuales y artistas simpatizaban con la ideología socialista e, incluso, en algunas se había infiltrado el Partido Comunista. Entre los intelectuales y artistas tendía a darse una marcada inclinación hacia la ideología de corte socialista. Aunque había numerosos casos de pensadores independientes, su influencia en los medios de comunicación era relativamente pobre, ya que generalmente no tenían los contactos o el activismo de los intelectuales de izquierda. Octavio Paz fue uno de los más destacados intelectuales que comenzaron a criticar el absolutismo que implicaban la ideología y la práctica comunistas, lo que le valió fuertes ataques de importantes intelectuales y artistas afines a las ideas comunistas.

En el caso del sector obrero, había marcadas diferencias en las tendencias de los diversos líderes y agrupaciones. En un inicio, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) se inclinó hacia posiciones de izquierda. Esto sucedió desde su fundación en 1936 y hasta 1940, mientras estuvo dirigida por don Vicente Lombardo Toledano, pero cuando éste se retiró para hacerse cargo de la dirección de la Confederación de Trabajadores de América Latina y fue sustituido por Fidel Velázquez, la CTM adoptó una postura más favorable hacia las organizaciones de los Estados Unidos. De hecho, Velázquez siempre mantuvo una cordial y cercana relación con los dirigentes de la American Federation of Labor.

Una clara muestra de la buena relación de Fidel Velázquez con las organizaciones sindicales de los Estados Unidos fue que los sindicatos de ese país otorgaron en 1963 un préstamo a la CTM en condiciones muy favorables, a 20 años y a una tasa de 6%, para la construcción de viviendas obreras. Recuerdo que comenté con Fidel Velázquez esta operación e, incluso, lo convencí de que no tomaran directamente el préstamo en dólares para evitar correr el riesgo cambiario. Aunque al principio se mostró renuente, finalmente aceptó que el crédito se reci-

<sup>10</sup> Peter Smith, *Talons...*, op. cit., p. 338.

biera vía Nacional Financiera, que prestaría pesos a uno de los sindicatos de la CTM a una tasa de 9%. Si bien la tasa de interés era superior, se eliminaba el riesgo cambiario. Por cierto, la ceremonia en que los sindicatos estadounidenses firmaron el crédito a la CTM, celebrada en los Estados Unidos, fue el último acto público del presidente Kennedy. Cuando el conjunto habitacional fue inaugurado en México, en la colonia Jardín Balbuena del Distrito Federal, Robert Kennedy estuvo presente en conmemoración del interés y la participación que su hermano fallecido había tenido en ese proyecto.

Durante 1958 México fue objeto de un importante intento de desestabilización encabezado por el Partido Comunista Mexicano. Durante ese año ocurrieron 740 huelgas, número muy superior a las 150 que en promedio habían estallado durante los cinco años anteriores. Los principales movimientos desestabilizadores tuvieron una fuerte injerencia de dicho partido, como fueron los casos de telegrafistas, maestros, ferrocarrileros y petroleros. A principios de 1958, los telegrafistas realizaron un huelga que afectó severamente las comunicaciones del país y que tuvo que resolverse mediante un aumento salarial y la separación de los telegrafistas del sindicato de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. En abril, el Movimiento Revolucionario del Magisterio, encabezado por Othón Salazar, miembro del Partido Comunista, organizó numerosos mítines y manifestaciones. Uno de los mítines más grandes, realizado en el Zócalo, tuvo que ser dispersado por la fuerza pública. Hacia mediados de año se iniciaron intensos movimientos de agitación dentro del sindicato de ferrocarrileros. Valentín Campa, Demetrio Vallejo y otros líderes ligados al Partido Comunista encabezaron un movimiento que buscaba elevados incrementos salariales y pretendía deponer a la dirigencia del sindicato. En junio se realizaron los primeros paros escalonados de labores. Los ferrocarrileros recibieron el apoyo de los electricistas, del Movimiento Revolucionario del Magisterio y de algunas secciones del sindicato petrolero. En julio se dio una paralización total del sistema ferroviario del país. Se otorgó un aumento salarial y Vallejo fue electo líder del sindicato.

En su último informe de gobierno, en septiembre de 1958, el presidente Ruiz Cortines advirtió que no se permitiría ninguna agitación adicional. Sin embargo, el vallejismo había propiciado un activismo sindical generalizado. En el sindicato petrolero varias secciones desconocieron a los líderes nacionales, mientras que entre los maestros el Movimiento Revolucionario del Magisterio y el Sindicato Nacional de

Trabajadores de la Educación se disputaron el liderazgo de la sección 9 (Distrito Federal).

Al inicio del gobierno del presidente López Mateos la situación continuaba siendo muy tensa. En enero de 1959, un grupo de telefonistas realizó un paro de labores y los ferrocarrileros solicitaron un aumento salarial de 67%, adicional al que habían obtenido el año anterior. En febrero, el sindicato ferrocarrilero se declaró en huelga, lo cual motivó que 74 000 trabajadores suspendieran sus labores. La huelga fue declarada inexistente por las autoridades, y varios miembros del sindicato reaccionaron llevando a cabo acciones de sabotaje; ello ocasionó que, con la participación del ejército y mediante una acción incruenta, numerosos líderes y trabajadores ferrocarrileros, incluido Vallejo, fueran aprehendidos. Dos miembros de la embajada de la URSS en México fueron expulsados del país por haber participado en la organización de los movimientos de agitación.

Todos estos movimientos generaron una situación social muy delicada que derivaron en importantes decisiones del nuevo gobierno que encabezaba el presidente López Mateos. Por ejemplo, demandó que se reforzara la estrategia de estabilidad macroeconómica, pues una de las metas de los grupos agitadores era conseguir una devaluación que provocara el descontento generalizado entre la población y debilitara al gobierno. El presidente López Mateos estaba consciente de que un incremento de la inflación y una devaluación de la moneda hubieran intensificado las tensiones políticas y sociales de esos tiempos y hubieran creado un campo fértil para que se extendieran las acciones desestabilizadoras en todo el país. Así, la estabilidad macroeconómica se convirtió en un pilar no sólo de la política económica, sino también de la estrategia política y social del gobierno.

En el contexto internacional de la Guerra Fría, varias de las acciones importantes que en materia de política económica se llevaron a cabo durante los años del desarrollo estabilizador tuvieron que tratarse con extremo cuidado para evitar dar señales a la comunidad internacional que pudieran interpretarse como un giro de corte socialista por parte del gobierno mexicano. Ése fue el caso de la nacionalización de la industria eléctrica. El reto consistió en presentar esta medida como una acción exclusivamente de carácter técnico necesaria para el adecuado desarrollo del sector eléctrico en México, dejando claro que no formaba parte de algún programa generalizado de índole socialista para estatizar los medios de producción.

La situación internacional se complicó en 1961 con la Revolución cubana. Como mencioné, México fue el único país latinoamericano que no rompió relaciones diplomáticas con la isla. La posición geográfica estratégica de nuestro país creaba preocupación en los Estados Unidos respecto a la posibilidad de que pudiera seguir un curso similar al de Cuba. El gobierno mexicano tuvo que ser sumamente cuidadoso en el manejo de sus relaciones con los gobiernos y los inversionistas extranjeros y, en general, con la opinión pública internacional. La preocupación respecto a infiltraciones comunistas tanto en los países del Primer Mundo como en los que se encontraban en vías de desarrollo era generalizada. En los Estados Unidos seguía vivo el espíritu del macartismo y, con respecto a México, había preocupación de que —como había ocurrido en 1958— fuera objeto de nuevos intentos desestabilizadores.

Hubo que mostrar a la comunidad internacional y a los grupos empresariales de nuestro país que la posición del gobierno mexicano respondía legítimamente a una convicción histórica, así como a la determinación de no sentar precedente que pudiera justificar la intervención de alguna potencia extranjera. En lo económico, había que dejar claro que las acciones que tomaba el gobierno obedecían a una estrategia para lograr el desarrollo, y no a una tendencia ideológica extranjera.

Para reducir la dependencia económica de los Estados Unidos, México buscó algún país europeo con el que pudiera estrechar sus relaciones en este campo. Se decidió intentar un acercamiento con Francia, por dos razones: primera, el general De Gaulle también buscaba más autonomía respecto de los Estados Unidos, y una mayor asociación con México le convenía, por la posición de independencia que nuestro país había tomado con respecto a los estadounidenses, especialmente en el caso de Cuba; segunda, existía la posibilidad de que México negociara con Francia el otorgamiento de financiamiento en condiciones más favorables que las establecidas en el Acuerdo de Berna de 1962. Según dicho acuerdo, los créditos de los bancos de exportación e importación (Eximbank) no podían tener un plazo mayor de cinco años, las amortizaciones debían iniciarse a los seis meses de ejercido el crédito y la totalidad de los recursos debía utilizarse en la compra de artículos del país que había otorgado el financiamiento.

El general De Gaulle mantenía una estrecha relación con los Estados Unidos pero llevaba a cabo una estrategia doble para diversificar sus relaciones internacionales. Por un lado, comenzó a desempeñar un

papel de liderazgo para la constitución de la Comunidad Económica Europea; de particular importancia fue el acercamiento que logró con Alemania para involucrarla en el proceso de unificación continental. Por otro lado, buscó y mantuvo buenas relaciones con los líderes de la Unión Soviética.

En 1962, el entonces ministro de economía de Francia, Valéry Giscard d'Estaing, realizó una visita a México, y en ella iniciamos las negociaciones para un crédito que sería una "pica en Flandes". Giscard aceptó iniciar la operación de un sistema revolvente de créditos que combinaba recursos de bancos privados franceses y del principal banco de desarrollo de ese país. Las condiciones en su conjunto fueron tales que se logró un mayor plazo que el contemplado en el Acuerdo de Berna, a tasas de interés muy competitivas, al tiempo que se permitió a México utilizar parte de los recursos en la compra de bienes nacionales. En 1963 se firmó el primer crédito en francos por el equivalente a 150 millones de dólares: 70% fue otorgado por bancos comerciales franceses a tasas en los niveles bajos del mercado y a un plazo de 12 años, y 30% por el principal banco de fomento francés con un interés de 4% y a un plazo de 30 años. Este crédito se utilizó para financiar la construcción de ingenios. Años después, esta línea de créditos fue utilizada en el financiamiento del metro de la ciudad de México.

## IV. LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

### A. INICIO DEL GOBIERNO DE LÓPEZ MATEOS Y DEFINICIONES FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

AL INICIO DEL GOBIERNO del presidente Adolfo López Mateos, las condiciones macroeconómicas presentaban un elevado grado de inestabilidad. En particular, existían intensas presiones sobre el mercado cambiario por la salida de capital del país. La delicada situación económica fue causada principalmente por los fuertes movimientos desestabilizadores ocurridos durante 1958, los cuales comenté en el capítulo anterior. La difícil situación social del país, aunada a la incertidumbre natural asociada con un cambio de gobierno, generó una crisis de confianza respecto de la política económica de las nuevas autoridades. En la opinión pública se había creado la impresión de que era inevitable una devaluación del peso.

La crisis inicial de confianza fue agravada por una desaceleración de la actividad económica en los Estados Unidos. Durante 1958 el producto interno bruto de ese país cayó 0.5% en términos reales, lo cual tuvo un efecto negativo en la economía mexicana durante ese año pero sobre todo en 1959, pues normalmente los efectos principales de las variaciones en la actividad económica de los Estados Unidos se reflejaban en la economía mexicana con un año de rezago.<sup>1</sup> Por su parte, en 1958 la inflación estadounidense fue de tan sólo 2.8%, lo que aumentaba la importancia de controlar la inflación en México, de manera que cuando llegara la recuperación no existiera una dinámica inflacionaria que pudiera generar tasas elevadas de incremento en los precios en la parte alta del ciclo económico.

En el ámbito interno, se dieron fuertes presiones para incrementar los salarios de grandes grupos de trabajadores debido a las alzas que se dieron en el nivel general de precios. Por su parte, el gobierno fe-

<sup>1</sup> Cabe mencionar que los años en los que la economía de los Estados Unidos presentó tasas de crecimiento negativas fueron: 1946, 1949, 1954, 1958, 1970, 1974, 1975, 1980, 1982 y 1991. Adicionalmente, en varios trimestres de 1960 y 1961 hubo crecimientos negativos pero no lo suficientemente bajos como para que las tasas de los años en su conjunto también fueran negativas. Lester C. Thurow, *The Future of Capitalism*, Nueva York, W. Morrow, 1996.

deral incrementó sustancialmente el gasto público con el objetivo de evitar una recesión de mayor magnitud. En 1958 hubo un incremento real en el gasto público de 14.3% con respecto a 1957. Existía un ambiente generalizado de incertidumbre. En la Convención Nacional Bancaria de 1959 describí mi percepción del ánimo que prevalecía en ese entonces:

[...] terminamos el año [1958] con una sensación vaga, indefinible, pero generalizada y paralizadora, de temor a la inestabilidad monetaria. Rumores de toda índole, supuestos sobregiros muy elevados de la cuenta pública, versiones descabelladas, perversas o ignorantes sobre el valor externo de nuestra moneda, nos condujeron a la más temible de las enfermedades: el miedo.<sup>2</sup>

El Programa de Política Económica Nacional establecía claramente la importancia de mantener el nivel del tipo de cambio: "Acaso no exista en la actualidad una tarea más importante como la de evitar una nueva devaluación, a la que el Gobierno debe empeñarse con todos sus recursos".<sup>3</sup> Sin embargo, dada la gravedad de las circunstancias, era necesario reforzar aún más la estrategia en ese sentido. El presidente López Mateos había tomado la decisión política de no devaluar, pues la estabilidad del tipo de cambio constituía para él un objetivo político y económico. Dado el clima de agitación que prevalecía en el país, una devaluación hubiera desencadenado una reacción generalizada de la población en contra del gobierno. El presidente estaba consciente de que el pueblo sabía que una devaluación era perjudicial porque provocaba aumento en los precios. Entendía que el tipo de cambio era un símbolo, y lo que la población deseaba era evitar alzas de precios que deterioraran su ya mermado nivel de vida.

Se tuvieron en cuenta consideraciones tanto de corto como de largo plazo. En el corto plazo, como he comentado, existía un ambiente de desestabilización en México que se ubicaba en el contexto internacional de la Guerra Fría. Una devaluación produciría un profundo descontento entre la población, desarticularía la actividad productiva y ocasionaría presiones inflacionarias. Ésta había sido la experiencia de México con las devaluaciones anteriores, y una nueva situación de tal naturaleza propiciaría un campo fértil para el avance de las fuerzas

<sup>2</sup> Antonio Ortiz Mena, *Discursos y declaraciones*, SHCP, México, 1964.

<sup>3</sup> *Política Económica Nacional*, mimeo, 1958, p. 126.

desestabilizadoras. Sin embargo, las razones más importantes para no devaluar se referían al largo plazo y se derivaban de una concepción del desarrollo en la que la estabilidad era una condición necesaria para lograr el crecimiento económico y el bienestar de la población. Por su experiencia como secretario del Trabajo, el licenciado López Mateos conocía de cerca el proceso y los factores que determinaban la evolución de los salarios reales de los trabajadores. El presidente sabía que las negociaciones de los contratos laborales eran muy difíciles, en especial en lo referente a los aumentos salariales, y que en épocas inflacionarias los aumentos nominales de salarios eran contrarrestados rápidamente por los incrementos de precios. Una mejora sostenible de los salarios reales requería de estabilidad macroeconómica, para la cual la estabilidad del tipo de cambio era un requisito indispensable.

Asimismo, el presidente de la República estaba consciente de que el mejoramiento de largo plazo en el nivel de vida de la población solamente podía gestarse en el marco de un crecimiento económico sostenido. Para lograrlo, era necesario mantener niveles elevados de ahorro e inversión. La reducción de la inflación era una condición necesaria para alcanzar estas metas, pues la estabilidad de los precios promovía la formación de ahorro interno y creaba un ambiente propicio para la inversión, lo cual a su vez generaba mayor crecimiento económico y mayor empleo, produciéndose así un círculo virtuoso.

Correspondía al secretario de Hacienda llevar a la práctica una política económica que sostuviera el tipo de cambio y propiciara la estabilidad de precios. El mantener la estabilidad se convirtió en el objetivo central de la política macroeconómica. Para lograrlo, había que echar mano de los principales instrumentos de la política económica; sobre todo, resultaba indispensable crear una situación sana en las finanzas públicas y mantener bajo control la expansión de los agregados monetarios. Además de la importancia que en sí misma conlleva la estabilidad macroeconómica, implantar una política que permitiera la estabilidad cambiaria sostenible por un periodo largo requería necesariamente una serie de políticas estructurales orientadas a elevar el ahorro, la inversión, la productividad y la competitividad de la economía, factores indispensables para el desarrollo económico sostenido. Es decir, al aplicar políticas encaminadas a la estabilidad macroeconómica de largo plazo, se sentarían, por añadidura, las bases para el crecimiento sostenido de la economía.

La estabilidad macroeconómica facilita la puesta en marcha de las



medidas de cambio estructural. Esta situación, en general, no ha sido tomada en cuenta lo suficiente ni por los economistas académicos ni por los encargados de diseñar la política económica, pero resulta de fundamental importancia. La estabilidad de precios es una manera muy efectiva de lograr en poco tiempo una mejoría generalizada en el poder adquisitivo de la población, y un aumento en el bienestar social facilita la generación de consensos políticos necesarios para llevar a la práctica las transformaciones estructurales que permitirían, a su vez, sostener la estabilidad y el crecimiento económicos.

La estrategia para mantener el tipo de cambio tuvo varias vertientes. Las principales fueron las siguientes:

1. Lograr una situación sana de finanzas públicas y aplicar una política monetaria restrictiva.

2. Incrementar la disponibilidad neta de divisas del país mediante el fomento de los principales productos de exportación y la sustitución de importaciones.

3. Realizar cambios estructurales en la economía para incrementar el ahorro y la inversión.

4. Elevar la productividad de la economía nacional, con la meta de largo plazo de alcanzar el nivel de productividad de los Estados Unidos.

5. Generar un flujo adecuado de recursos financieros mundiales hacia México.

6. Buscar la convergencia de los niveles de inflación de México y los Estados Unidos.

Las definiciones adoptadas al principio del gobierno del presidente López Mateos fueron de la mayor importancia, pues determinaron la esencia de la política macroeconómica que se seguiría durante los siguientes 12 años.

## B. LA IMPORTANCIA DE LA CONFIANZA

Para el funcionamiento y éxito de las medidas anteriores resultaba indispensable crear confianza en la política económica, tanto dentro como fuera del país. Respecto al interior, desde el inicio del gobierno del presidente López Mateos organicé frecuentes reuniones con los principales empresarios para explicarles las razones y los objetivos de la política económica. Después de varias reuniones, y una vez que los empresarios se convencieron, le pedí al presidente que los recibiera en grupos pequeños. Estos encuentros fueron muy útiles porque per-

mitieron a los empresarios conocer de primera mano el compromiso del presidente de la República con una política económica orientada a la estabilidad y el crecimiento.

Mantuve un contacto permanente con los principales empresarios tanto en lo individual como a través de los organismos que los agrupaban. Mi relación con la Asociación de Banqueros de México y con la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros era de la mayor relevancia, ya que ambos asociados poseían una gran importancia económica propia y tenían además relación e influencia sobre otros grupos empresariales. También mantenía una estrecha comunicación con otras asociaciones empresariales como la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco), la Cámara de Comercio de la Ciudad de México (Canaco), la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra). Asimismo, sostenía contacto con grupos más pequeños pero de gran importancia económica y de liderazgo intelectual, como era el caso de los grupos del Distrito Federal, Chihuahua, Estado de México, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, entre otros.

El otro sector fundamental para la ejecución de la política económica lo constituían los obreros. Yo tenía una relación muy cercana con los principales sindicatos y con sus líderes debido al contacto tan estrecho que había mantenido con ellos durante mi desempeño como director del Instituto Mexicano del Seguro Social durante el gobierno del presidente Ruiz Cortines. Un interlocutor importante era la Confederación de Trabajadores de México (CTM), además de la comunicación permanente que mantuve con el resto de las agrupaciones obreras. La Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), que había sido el origen del movimiento obrero organizado, seguía teniendo una influencia importante y en ella se mantenían activos los viejos líderes sindicales. En particular, busqué fomentar la relación con la Confederación Revolucionaria Obrero Campesina (CROC). Asimismo, mantuve un estrecho contacto con numerosas agrupaciones de campesinos. Otras organizaciones con un fuerte peso específico eran los sindicatos de mineros, petroleros, burócratas y maestros.

Además de obreros y empresarios, busqué siempre tener una comunicación permanente con otros grupos que ejercían influencia en la vida económica nacional. Las resistencias al cambio eran múltiples y, por lo tanto, la ejecución de la política económica requería de un

gran esfuerzo de negociación y convencimiento. Tenía buenas relaciones con los colegios de profesionales con los cuales había estrechado lazos cuando fui director de profesiones, en la Secretaría de Educación Pública durante la década de los cuarenta. Tuve relación con los colegios de abogados, arquitectos, economistas, médicos e ingenieros; asimismo, procuré estar cerca de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Politécnico Nacional.

En el ámbito externo, me preocupaba la percepción de la opinión pública internacional, especialmente de la relacionada con aspectos económicos y financieros. Establecí contacto inmediato con las autoridades financieras de los Estados Unidos y con las instituciones financieras multilaterales. También intensifiqué las relaciones con las principales instituciones financieras privadas extranjeras, en especial de los Estados Unidos, Europa y Japón. Con todas ellas mantuve una estrecha comunicación durante el tiempo que desempeñé el cargo de secretario de Hacienda. El sector externo tenía un peso importante sobre la economía mexicana; en especial, los flujos de capital incidían de manera directa sobre el tipo de cambio y la actividad económica. Era necesario reconocer esta realidad y actuar en consecuencia. No sólo se requerían acciones defensivas en el sentido de evitar salidas de capital que dañaran la economía mexicana; era necesaria una actitud positiva que fomentara el flujo permanente de recursos del exterior que contribuyeran al desarrollo de México.

Para lograr la confianza lo más importante era no devaluar, y al efecto resultaba necesario diseñar y llevar a la práctica un programa económico creíble, que contara con el apoyo de los organismos financieros internacionales. Para dar sustento a nuestra decisión de no devaluar, era necesario crear una segunda reserva de divisas internacionales. Podíamos obtener recursos adicionales de los organismos financieros internacionales y de algunas instituciones financieras oficiales de los Estados Unidos. Un programa económico sólido facilitaría el acceso a dichos financiamientos. Le comenté al presidente López Mateos que teníamos que hacer algo similar a lo que había realizado la Gran Bretaña al término de la guerra. Los ingleses acudieron al Fondo Monetario Internacional, el cual les propuso un programa económico. Los financieros internacionales se preguntaban por qué la Gran Bretaña, que contaba con estupendos economistas, había recurrido al FMI; la respuesta era que requerían de una institución externa para que el programa tuviera mayor credibilidad.

Mi propuesta al presidente fue en el sentido de elaborar nuestro programa económico y presentarlo al FMI, de modo que este organismo estuviera de acuerdo y validara nuestra estrategia. Como resultado concreto, podríamos obtener recursos para crear una reserva adicional de divisas contra la cual se podría girar en caso de necesidad. El director del Banco de México, don Rodrigo Gómez, y yo presentamos el programa al FMI en febrero de 1959. Entre sus principales puntos se encontraban los siguientes:

1. Mantener la libre convertibilidad del peso.
2. Abatir el déficit fiscal.
3. Reducir el gasto presupuestal y de las entidades autónomas.

4. Mejorar la situación financiera de Petróleos Mexicanos y de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (antecesora de la Conasupo). En el caso de Pemex se incrementarían los precios de varios de sus productos y se dejarían de producir otros que generaban pérdidas. Para Ceimsa se restringiría la disponibilidad de recursos y no habría incrementos en el crédito del Banco de México a la entidad. En Ferrocarriles Nacionales se posponía el ajuste de tarifas hasta que se solucionara la difícil problemática laboral que enfrentaba el sector en esos momentos.

5. Incrementar los ingresos públicos mediante ajustes en precios oficiales y en algunos impuestos y mejorar la administración tributaria. Asimismo, se proponía una reforma del impuesto sobre ingresos mercantiles y la globalización del impuesto sobre la renta.

6. Restringir las importaciones del sector público cuando existieran sustitutos nacionales.

7. Llevar a cabo una política monetaria y de crédito compatible con la estabilidad económica interna y externa. Se establecía un límite preciso al saldo total del crédito del Banco de México.

8. Controlar estrictamente las operaciones de los bancos gubernamentales, particularmente en los casos del Banco de Crédito Agrícola y del Banco de Crédito Ejidal.

Tanto el FMI como el Tesoro estadounidense estuvieron de acuerdo con el programa económico de México. Así, para principios de 1959, además de la reserva de 356 millones de dólares que tenía el Banco de México y de los 75 millones de dólares del convenio de estabilización con los Estados Unidos, el país había obtenido un crédito del tipo *stand-by* por 90 millones de dólares del FMI así como un crédito por 100 millones de dólares del Eximbank de los Estados Unidos. La

suma de estos recursos ascendía a 621 millones de dólares. Estacionalmente, en años previos, durante el primer semestre del año se registraba una reducción de las reservas internacionales; sin embargo, el monto de recursos con que se contaba entonces era más que suficiente para hacer frente a las fluctuaciones previsibles. Así fue reconocido por la comunidad de inversionistas. Ello, junto con la aceptación del programa económico de México, provocó que después de una disminución de las reservas internacionales del país en los meses de enero y febrero, éstas se incrementaran durante marzo y abril.

Debido a la incertidumbre económica que prevalecía, la Convención Nacional Bancaria tuvo que ser pospuesta algunas semanas. Sin embargo, para principios de mayo, cuando se llevó a cabo, resultaba claro que la confianza se estaba recuperando y que la economía se estabilizaba. El mensaje que pronuncié ante los banqueros en esa ocasión fue útil para explicar nuevamente el programa económico del gobierno de la República así como la gradual mejoría que experimentaba la economía. Durante los meses siguientes, la estabilidad y el crecimiento de la actividad económica se consolidaron. Para principios de septiembre, cuando el presidente López Mateos rindió su primer informe de gobierno, era posible afirmar que la confianza se había recuperado. Ello permitió continuar con otras acciones importantes de gobierno, de las cuales la más inmediata fue la nacionalización de la industria eléctrica, que comento más adelante.

#### C. MEDIDAS PARA AUMENTAR LA DISPONIBILIDAD DE DIVISAS Y SU EFECTO EN SECTORES FUNDAMENTALES DE LA ECONOMÍA

Uno de los elementos esenciales para lograr el sostenimiento del tipo de cambio fue aumentar la disponibilidad de divisas. Para lograrlo fue necesario aplicar una serie de políticas económicas que representaron cambios profundos en importantes sectores de la economía nacional.

Primero, era necesario aumentar las exportaciones. A diferencia de otros países latinoamericanos que eran esencialmente monoexportadores, México contaba con una base de exportaciones diversificada, como se puede observar en el cuadro IV.1. Para fines de la década de los cincuenta, las exportaciones agrícolas y mineras representaban 75.7% del total de las ventas mexicanas; agregando las exportaciones de azúcar y henequén, la cifra ascendía a más de 80%. Cabe destacar

Cuadro IV.1. *Exportaciones por grupos principales en 1958*

| <i>Grupos y productos</i>      | <i>Millones<br/>de dólares</i> | <i>Porcentaje</i> |
|--------------------------------|--------------------------------|-------------------|
| <i>Agricultura y ganadería</i> | <i>377.5</i>                   | <i>53.24</i>      |
| Algodón                        | 193.8                          | 27.33             |
| Café                           | 79.2                           | 11.17             |
| Tomate                         | 22.7                           | 3.20              |
| Ganado y carne                 | 53.6                           | 7.56              |
| Otros                          | 28.2                           | 3.98              |
| <i>Pesca</i>                   | <i>33.9</i>                    | <i>4.78</i>       |
| <i>Minerales</i>               | <i>159.0</i>                   | <i>22.42</i>      |
| Plomo                          | 35.1                           | 4.95              |
| Azufre                         | 23.2                           | 3.27              |
| Cinc                           | 19.9                           | 2.81              |
| Cobre                          | 29.9                           | 4.22              |
| Petróleo y gas natural         | 29.4                           | 4.15              |
| Otros                          | 21.5                           | 3.03              |
| <i>Bienes manufacturados</i>   | <i>82.2</i>                    | <i>11.59</i>      |
| Azúcar                         | 17.1                           | 2.41              |
| Otros comestibles              | 13.3                           | 1.88              |
| Henequén                       | 18.3                           | 2.58              |
| Otros textiles                 | 8.4                            | 1.18              |
| Químicos                       | 15.1                           | 2.13              |
| Otras manufacturas             | 10.1                           | 1.42              |
| <i>Otras exportaciones</i>     | <i>56.5</i>                    | <i>7.97</i>       |
| <i>Exportaciones totales</i>   | <i>709.1</i>                   | <i>100.00</i>     |

FUENTE: *Prospecto de colocación de bonos de México en el exterior*, 1963.

la poca importancia que en esa época tenían las exportaciones petroleras. En cambio, por ejemplo, las exportaciones de algodón eran seis veces mayores que las del petróleo y gas natural, y las del café eran casi el triple. Por sí solos, tanto el plomo como el cobre generaban exportaciones superiores a las del petróleo. El sector agrícola era el principal generador de divisas, por lo que se requería una política de fomento agropecuario. La atención integral a este sector reforzó la importancia de llevar a la práctica una serie de medidas cuyo efecto trascendió el sector rural. Tal fue el caso, por ejemplo, de las políticas educativa y de atención a la pobreza.

Para mejorar el proceso de toma de decisiones, era necesario con-

tar con mas información sobre las necesidades de divisas, por lo que, como se explica en detalle en el capítulo v, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México elaboraron proyecciones sobre la balanza de pagos del país.

Además de apoyar al campo, era necesario impulsar otros sectores que tenían un potencial importante para generar o ahorrar divisas al país. Así, durante la época del desarrollo estabilizador se fomentó el sector industrial, lo que implicó un aumento de las exportaciones y la sustitución de importaciones, esta última sobre todo en los bienes de consumo. Se estimuló también el desarrollo del turismo y se llevaron a cabo acciones para lograr un mayor gasto, tanto de mexicanos como de estadounidenses en el lado mexicano de la frontera.

#### D. LA CRISIS DE CONFIANZA DE 1961

Hacia 1960, la economía mexicana mostraba un gran dinamismo. El PIB creció 8% mientras que la inflación se mantuvo bajo control en un nivel de 4.9%. A partir del segundo trimestre de 1959 se dio un notable incremento en los flujos de capital extranjero hacia el país; el saldo de la cuenta de capitales aumentó 16.3% con respecto al anterior y 140% en 1960 con respecto a 1959. Sin embargo, en 1961 hubo una nueva crisis de confianza derivada principalmente de las repercusiones en México de la Revolución cubana. Como mencioné en el capítulo anterior, la mayoría de los movimientos sociales de la época en los países en vías de desarrollo se daban en el contexto de la Guerra Fría y del enfrentamiento entre los Estados Unidos y la URSS. Las dos potencias mundiales intervenían en la mayoría de los conflictos sociales de los países del Tercer Mundo, por lo que el riesgo de que los problemas en una región o un país se extendieran a otro era muy elevado.

La Revolución cubana no comenzó como un movimiento comunista, sino que estaba inspirada en la Revolución mexicana. Cabe recordar que en 1959, durante la visita del general Lázaro Cárdenas a Cuba, Fidel Castro hizo alusión a la importancia de nuestro movimiento armado como guía de la Revolución cubana. Ese año Castro había derrocado al gobierno de Fulgencio Batista, cuya característica principal fue la corrupción generalizada. En un inicio, el movimiento fue bien recibido en los Estados Unidos; de hecho, Castro visitó ese país y tuvo una reunión con el vicepresidente Nixon en términos cordiales.

Sin embargo, las posiciones cubana y estadounidense se fueron distanciando gradualmente. Los Estados Unidos tenían un dominio prácticamente total de la economía cubana, razón por la cual Fidel Castro buscó diversificarla. Los norteamericanos no estuvieron de acuerdo con esta política, y reaccionaron prohibiendo las importaciones de azúcar cubana y las exportaciones de productos estadounidenses a la isla. Esta actitud provocó un mayor acercamiento de Castro con los países del bloque comunista. Las presiones se recrudecieron cuando Cuba comenzó a tomar medidas de reforma urbana, como fue la repartición de inmuebles en La Habana y otras ciudades importantes. El distanciamiento llegó a su máximo con la fallida invasión estadounidense de Bahía de Cochinos en abril de 1961. Fue después de esta intervención cuando Castro declaró abiertamente que buscaba establecer un régimen comunista en Cuba.

A la comunidad internacional le preocupaba que la Revolución cubana pudiera extenderse a México o influir en las políticas que éste adoptara. A principios de junio de 1960 el presidente cubano, Osvaldo Dorticós Torrado, estuvo en nuestro país e hizo pública la intención de Fidel Castro de visitar México en el corto plazo. Su visita generó gran entusiasmo sobre la Revolución cubana entre amplios grupos de políticos mexicanos y de la población en general, e incluso algunos políticos comenzaron a declarar que México era un país de izquierda, como lo hizo el mismo mes de junio de 1960 el presidente del Senado, Manuel Moreno Sánchez; posteriormente, el líder político de la Cámara de Diputados, Emilio Sánchez Piedras, realizó una declaración muy similar. Unas semanas después, don Alfonso Corona del Rosal, presidente del PRI, expresó que México sí era un país de izquierda, pero de "atinada izquierda". La más grave fue la declaración del propio presidente López Mateos, quien afirmó que México era un país de "extrema izquierda" dentro del marco legal que establecía la Constitución mexicana. Dado el entorno internacional de preocupación y rechazo a la posible infiltración comunista, todos estos pronunciamientos tuvieron un efecto muy negativo sobre los inversionistas, especialmente los extranjeros que asociaban directamente a las políticas de izquierda con la incautación y la expropiación de sus bienes.

Las preocupaciones de la iniciativa privada respecto de la política económica fueron expresadas públicamente por las principales agrupaciones del sector. Por ejemplo, en noviembre de 1960 varias organizaciones de empresarios publicaron un desplegado que llevaba el su-



gerente título de "¿Por cuál camino, Señor Presidente?" Algunos de sus puntos más relevantes eran:

Los diversos sectores que forman la iniciativa privada mexicana han visto con positiva intranquilidad que la política económica del Estado y del gasto público ha tomado un camino que parece contradecir los principios económicos consagrados en la Constitución Política y puestos en práctica por los diversos Gobiernos Revolucionarios.

Diversas operaciones realizadas recientemente por el Gobierno Federal, adquiriendo negocios privados (operaciones que en algunos casos están plenamente justificadas desde el punto de vista político), han suscitado serias dudas acerca de si existe una orientación distinta en la actual política económica del Gobierno.

¿Es justificado que el gasto público se utilice para la compra de empresas privadas, cuando los servicios esenciales del Estado: de salubridad, educación, de caminos, etc., se encuentran muy lejos de estar satisfechos?

¿Es que nos encaminamos, a través de un intervencionismo creciente, hacia el socialismo de Estado?<sup>4</sup>

El desplegado fue firmado por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, la Confederación de Cámaras Industriales y la Confederación Patronal de la República Mexicana. El presidente de la República nos instruyó al secretario de Industria y Comercio, Raúl Salinas Lozano, y a mí para que respondiéramos a los empresarios. En diciembre de 1960 publicamos una respuesta donde establecíamos el compromiso fundamental del Estado con los programas de mayor beneficio social así como la importancia de la participación de la iniciativa privada en el desarrollo nacional. También dejamos en claro que en muchos casos en los que el gobierno había participado en sectores que tradicionalmente habían correspondido a la iniciativa privada, lo había hecho a petición expresa de los propios empresarios. Algunas citas de nuestra respuesta son las siguientes:

El Gobierno eroga la totalidad de sus ingresos provenientes de contribuciones en los gastos corrientes que son propios de la función administrativa del Estado y en los programas ordinarios de obras públicas [...] las adquisiciones que son básicas para el desarrollo armónico del país han sido realizadas usando el crédito de organizaciones financieras del Gobierno Federal o con inversión de fondos de reserva de instituciones de

<sup>4</sup> *Excélsior* (México, 24 de noviembre de 1960), p. 23A.

crédito y de seguros en las que el Estado tiene injerencia como accionista o como corresponsable de la mejor inversión de su patrimonio.

Con frecuencia la iniciativa privada ha solicitado la ayuda del Gobierno para el mejor desenvolvimiento de sus negocios y siempre ha encontrado una franca y amistosa acogida.

El Estado apoya e impulsa a la iniciativa privada, pero está dispuesto a suplirla en sus ausencias o sustituirla en sus deficiencias; y tiene la obligación de fomentar el sano desarrollo del país, poniendo en actividad económica los recursos naturales.<sup>5</sup>

Desafortunadamente, la situación continuó complicándose. La gravedad de la supuesta desviación de México hacia políticas de corte comunista se acrecentó a los ojos de la comunidad financiera internacional a principios de 1961, a raíz del mayor enfrentamiento entre los Estados Unidos y Cuba. En enero, los estadounidenses rompieron relaciones diplomáticas con la isla, y poco después se produjo la fallida invasión de Bahía de Cochinos. Tanto los Estados Unidos como la Organización de Estados Americanos ejercieron fuertes presiones sobre México para que rompiera relaciones con Cuba. Se vivieron momentos de mucha tensión. Fidel Castro se declaró abiertamente comunista. México mantuvo relaciones diplomáticas con Cuba. El canciller mexicano Manuel Tello fue muy claro, en su participación en la OEA, al declarar que esta posición se sustentaba en los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos, y agregó que para México el comunismo no constituía el medio idóneo de lograr el desarrollo económico y social de los pueblos; sin embargo, hizo hincapié en que ello no constituía en forma alguna razón suficiente para romper relaciones con la isla.

La tensión en la política internacional y la incertidumbre que se generó en la comunidad económica mundial sobre la orientación de la política económica en México provocaron una importante pérdida de confianza en el país que ocasionó fuertes fugas de capital y una drástica reducción de la inversión privada. El saldo de la cuenta de capital de la balanza de pagos se redujo 21% entre 1960 y 1961, y, para hacer frente a la situación inmediata, tuvimos que acudir ese último año al Fondo Monetario Internacional para un financiamiento compensatorio por 45 millones de dólares.

Era necesaria una adecuada y pronta reacción de las autoridades

<sup>5</sup> *Comercio Exterior* (México, diciembre de 1960), p. 662.

económicas para hacer frente a la situación. La reducción en la inversión privada y en otros componentes de la demanda agregada ocasionó una importante caída en la demanda total de bienes y servicios. Dado que la crisis era principalmente de confianza y de expectativas, había que mostrar a los inversionistas y a todos los agentes económicos en general que el gobierno de la República mantenía sin cambio las líneas fundamentales de su política económica. Sin embargo, ello llevaría tiempo. Era de esperarse que la recuperación de la confianza fuera gradual y, por lo tanto, existía el riesgo de una desaceleración importante de la actividad económica motivada por la caída transitoria de la demanda agregada. Era preciso aplicar una política fiscal que estimulara transitoriamente la economía. Se requería una política expansiva de corte keynesiano, en el sentido original en que había sido propuesta por Keynes; es decir, el estímulo fiscal debía ser temporal y aplicarse sólo hasta eliminar la brecha deflacionaria. Una vez reactivada la demanda agregada, la contención fiscal debía restablecerse. (Por cierto, resulta lamentable lo común que han sido algunas malas interpretaciones de los escritos de Keynes, que le han atribuido propuestas para elevar en el mediano y largo plazos el nivel de producción de un país mediante políticas de expansión fiscal.)

La política propuesta se tendría que implantar en dos etapas. La primera, que era la más fácil, consistía en realizar una expansión controlada del gasto en sectores que tuvieran un efecto multiplicador sobre el resto de la economía, en particular sobre la generación de empleos. La segunda etapa consistía en revertir la expansión fiscal y disminuir el déficit mediante una reducción del gasto y un incremento de la recaudación tributaria. Esta etapa era mucho más difícil de ejecutar debido a las presiones y los costos políticos que representaba en el corto plazo, y sin embargo resultaba indispensable para el éxito de la estrategia. Al respecto, John Kenneth Galbraith ha escrito que el "lado oscuro" de la política macroeconómica keynesiana es lo complejo que resulta lograr reducir el déficit fiscal una vez que han llegado los "buenos tiempos".<sup>6</sup> Afirma que en un entorno económico favorable es sumamente difícil generar el consenso político necesario para disminuir el gasto o para incrementar impuestos. De hecho, si no fuera posible aplicar esta segunda etapa, resultaría inconveniente la expansión fiscal inicial, pues

<sup>6</sup> John Kenneth Galbraith, *A Journey through Economic Time*, Nueva York, Houghton Mifflin, 1994, p. 103.

una expansión fiscal sostenida tendería a generar mayor inflación, elevación de las tasas de interés, reducción permanente en los niveles de inversión privada y crecientes niveles de endeudamiento del sector público.

A finales de 1960 le expuse este planteamiento al presidente López Mateos. En particular, le recalqué la importancia de que el estímulo fiscal fuera transitorio y le hice notar el costo político que el necesario ajuste fiscal posterior podría generar. Le comenté que todos los tratadistas de la ciencia económica coincidían en que era muy difícil ajustar las finanzas públicas cuando una economía se encontraba en una etapa de expansión. El presidente estuvo de acuerdo en ejecutar las dos etapas del programa propuesto.

En 1961 comenzamos una estrategia de expansión controlada del gasto público. Ese año hubo un incremento real del gasto corriente de 13%, y el crédito oficial a los productores del campo ascendió a cerca de 2 000 millones de pesos, 10.19% más que en 1960. Para 1962, el gasto público aumentó 9% en términos reales. La expansión del gasto se realizó principalmente en dos rubros: vivienda y sector agrícola. Se desarrolló un programa muy ambicioso de desarrollo habitacional, pues el sector de la vivienda es uno de los más eficaces para estimular la economía debido a que el gasto se puede ejercer con mucha rapidez y produce efectos secundarios sobre industrias importantes de la economía, como es el caso del cemento, el acero y el resto de los materiales de construcción. Asimismo, se trata de una rama intensiva en mano de obra, por lo que se crea una gran cantidad de empleos. En ese año se aceleró el desarrollo de importantes conjuntos habitacionales que se habían iniciado antes, como fue el caso de la unidad Nonoalco-Tlatelolco, que además de contar con un gran número de edificios de departamentos para habitación popular, incluía grandes edificios para dependencias públicas, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. El Instituto Nacional de la Vivienda construyó 1 612 casas en 1961 y 1962; además, se construyeron 967 casas para miembros del ejército, 4 000 para trabajadores de Pemex y 750 para los del Ferrocarril del Pacífico. En total, la construcción pública fue de 8 132 viviendas en el periodo de 1960-1961, y de 9 833 en el de 1961-1962, que representaron un significativo incremento sobre las 3 511 viviendas construidas en los años 1958 y 1959. Los financiamientos del Banco Nacional Hipotecario Urbano y

de Obras Públicas para vivienda popular pasaron de 145 millones de pesos en 1961 a 224 millones en 1962.

En el sector agrícola era necesario, de cualquier forma, un aumento del gasto público debido a la sequía que el país enfrentó durante 1961. El gasto ejercido en 1962 por las secretarías de Agricultura y de Recursos Hidráulicos aumentó 36% en términos reales respecto al año previo. Además, en 1962 se puso en marcha un programa de préstamos a mediano y largo plazos con la finalidad de mejorar obras de riego y aumentar la dotación de animales productivos y equipos. El plan funcionaba a través del sistema bancario privado e incluía a agricultores medianos y pequeños; para realizarlo, se contrató un crédito que utilizaba parte de los fondos provenientes del gobierno de los Estados Unidos, de conformidad con los términos de la Alianza para el Progreso. Se obtuvieron inicialmente 20 millones de dólares, a 40 años de plazo y con una tasa de interés de 0.75 por ciento.

Adicionalmente, se llevó a cabo un importante programa de desarrollo en Guanajuato. El de 1961 fue un mal año agrícola, y Guanajuato resultó uno de los estados más severamente afectados debido a su alta dependencia económica de la agricultura, por lo cual el gobernador Juan José Torres Landa comenzó a solicitar ayuda de todo tipo al gobierno federal. Coincidió que el gobernador había preparado desde hacía tiempo un programa para el rescate de los valores arquitectónicos del estado, cuyo diseño había estado a cargo de don Francisco Artigas, un estupendo arquitecto. Torres Landa nos presentó el proyecto y decidimos apoyarlo. Fue en esa época cuando se logró un fuerte desarrollo de las principales ciudades y pueblos de Guanajuato.

Si bien la tasa de crecimiento económico se redujo con respecto a la de 1960, la política implantada permitió mantener un crecimiento económico razonable durante 1961, el cual alcanzó 4.9% real con respecto al año anterior; asimismo, la inflación se mantuvo baja, en una tasa de 1.28%. Para 1962, la tasa de crecimiento fue de 4.7%, y la inflación ascendió a 1.67%; hacia el segundo semestre de ese año, la economía mostraba claras señales de fortaleza y la inversión privada se recuperaba.

Por otro lado, el entorno internacional comenzaba a mejorar y las dudas sobre la política económica de México empezaban a disiparse. Como mencioné antes, en junio de 1962 el presidente Kennedy realizó una visita a nuestro país en un ambiente de gran cordialidad. A principios de ese año habían empezado a aplicarse los programas deriva-

dos de la Alianza para el Progreso en varios países de América Latina y, como se ha descrito, la mayoría de las acciones que implicaba la Alianza coincidían con los principios económicos de la Revolución mexicana, por lo que nuestro país ya los venía desarrollando desde hacía décadas; sin embargo, la buena disposición que México mostró con respecto a la Alianza favoreció mucho la recuperación de la confianza en la política económica que veníamos aplicando.

El clima de distensión se revirtió en octubre con el bloqueo marítimo que los Estados Unidos hicieron a Cuba en respuesta a la instalación en ella de misiles nucleares por parte de la Unión Soviética. En esas fechas se celebró en la ciudad de México la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, que yo presidía. El 22 de octubre, momentos antes de la inauguración, el representante de los Estados Unidos, Douglas Dillon, secretario del Tesoro, pidió una cita urgente conmigo para decirme que en esos instantes su país estaba informando a los principales jefes de Estado que comenzaría a realizar el bloqueo, y que yo debía saberlo también en mi calidad de presidente de dicho Consejo. La comunicación a los jefes de Estado constaba de dos partes. Por un lado, se informaba del bloqueo. Por otro, los Estados Unidos advertían que cualquier acción militar unilateral en Berlín o en algún otro punto sería considerada por los Estados Unidos como un acto de Guerra. Recuerdo que Dillon me mostró los mapas que presentaban el radio de acción de los misiles. Todo el territorio mexicano estaba cubierto. En el primer día de sesiones, Dillon hizo el anuncio público sobre el bloqueo e inmediatamente regresó a Washington para asistir a una reunión del Consejo de Seguridad.

En esas fechas, el presidente López Mateos se encontraba de gira en Asia con el secretario de Relaciones Exteriores. Yo me comuniqué con el secretario de Gobernación, licenciado Gustavo Díaz Ordaz, y le informé de la situación. Posteriormente, el embajador de los Estados Unidos en México, Thomas Mann, le comunicó al secretario Díaz Ordaz las acciones que su país estaba iniciando, de las cuales él ya estaba al tanto debido a la información que yo le había proporcionado. Cada uno de nosotros asumió su propia responsabilidad y tomó las medidas correspondientes en sus respectivos campos de acción. Por mi parte, la principal decisión fue prohibir que se recibiera en puertos mexicanos a barcos cubanos o a barcos que hubieran tenido como destino original Cuba.

Al apoyar el bloqueo, México dio una clara muestra de que sus po-

líticas externa e interna no tenían una tendencia comunista. Se mostró que nuestra política internacional efectivamente respondía a los principios de libre determinación de los pueblos y que no buscaba la aplicación de políticas de corte socialista. México apoyó en todo momento a Cuba para que adoptara el sistema político-económico que prefiriera. Sin embargo, la instalación de los misiles soviéticos en la isla constituía una amenaza no sólo para los Estados Unidos, sino también para México, y por eso el gobierno mexicano apoyó el bloqueo naval. Al terminar el bloqueo, mejoró notablemente la actitud de la comunidad financiera internacional hacia México.

Comenzó a recuperarse la confianza de los inversionistas tanto nacionales como extranjeros; con ella y con el mayor dinamismo que empezaba a mostrar la economía mexicana había llegado el momento de poner en marcha la segunda etapa del plan económico. El ritmo de crecimiento del gasto superaba al de los ingresos, lo cual derivaría en incrementos adicionales, si bien manejables todavía, en el déficit tanto del gobierno federal como del sector público en su conjunto. Era necesario realizar el ajuste fiscal. Solicité una reunión con el presidente López Mateos, en la que le recordé la plática que habíamos tenido sobre la aplicación de un estímulo fiscal transitorio; le comenté que, en mi opinión, la expansión fiscal había cumplido con su objetivo y que era necesario realizar el ajuste. A mi planteamiento, el presidente de la República respondió exclamando: “¡Profeta! Usted y los tratadistas de la economía tenían razón; es muy difícil disminuir el gasto cuando se han tenido tan buenos resultados”. El presidente me dijo que podría resultar prematuro realizar el ajuste en esos momentos, y que era necesario esperar a que realmente se eliminara el riesgo de una desaceleración económica. Además, recordó que 1963 iba a ser un buen año agrícola, lo cual, en su opinión, constituía una razón adicional para no detener la expansión.

El año de 1963 presentó excepcionales resultados macroeconómicos. La economía creció 7.9% en términos reales, mientras que la inflación fue de 0.4%. Para 1964 resultaba aún más necesario realizar el ajuste en las finanzas públicas. Nuevamente le hice el planteamiento al presidente López Mateos y nuevamente rechazó mi propuesta; me dijo que tratándose del último año de gobierno, era muy importante terminar bien, y me recordó que don Adolfo Ruiz Cortines decía que lo que empezaba bien debía terminar bien. En 1964, la economía creció 11.7%, pero la inflación se elevó a 4.5%.

### E. LA POLÍTICA ECONÓMICA AL INICIO DEL GOBIERNO DE GUSTAVO DÍAZ ORDAZ

Hacia finales de 1964, la economía mexicana crecía a tasas elevadas pero la inflación comenzaba a incrementarse. El entonces candidato a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario Institucional, Gustavo Díaz Ordaz, entendía bien la problemática y estaba dispuesto a realizar el ajuste fiscal que se necesitaba. En septiembre de ese año, ya como presidente electo, Díaz Ordaz habló conmigo y me ofreció permanecer en el puesto de secretario de Hacienda.

La relación entre nosotros había sido muy cordial durante el gobierno del presidente López Mateos, en el cual él desempeñó el cargo de secretario de Gobernación. Hacia mediados de aquel sexenio recibí una visita inesperada de Díaz Ordaz, quien acababa de tener un acuerdo con el presidente. Díaz Ordaz me dijo que estábamos entrando de lleno en la etapa de la sucesión presidencial y que los dos éramos candidatos naturales: él por llevar el manejo político del país, y yo por el éxito de la política económica. Me propuso ponernos de acuerdo para mantener un contacto permanente de manera que no fuéramos presa de un juego político que pudiera crear conflictos entre nosotros. Le comenté que yo no tenía intención alguna de realizar carrera política, y que así se lo había expresado al presidente López Mateos desde el inicio de su gobierno. De cualquier manera, le manifesté que estaba en la mejor disposición para estrechar nuestra relación y para mantener una comunicación constante y directa.

Cuando el licenciado Díaz Ordaz fue nominado candidato a la Presidencia de la República, me pidió que le escribiera para su discurso de protesta un párrafo sobre su compromiso con la estabilidad económica. El párrafo, que incluyó en su discurso, fue el siguiente:

Es imprescindible eliminar prácticas y financiamientos inflacionarios para lograr la estabilidad relativa de los precios y mantener inalterable el tipo de cambio. Ello permitirá, también, sostener incólume el principio de libre convertibilidad de nuestra moneda. Igualmente, será su consecuencia el incremento del ahorro de los mexicanos, y en él ha de basarse fundamentalmente el progreso de México; sólo en forma complementaria debe recurrirse al crédito del exterior, para usarse exclusivamente en actividades productivas que sean inversiones autoliquidables y que generen,



directa o indirectamente, las divisas necesarias dentro de los plazos convenidos.<sup>7</sup>

En septiembre, cuando me invitó a que permaneciera en el cargo de secretario de Hacienda, le propuse una política que implicaba un fuerte ajuste fiscal; el planteamiento incluía tanto una reducción del gasto como un aumento de impuestos. Díaz Ordaz tomó la decisión política de llevar a cabo esa estrategia y de comprometerse con la línea de mantener la estabilidad económica que se había seguido durante los seis años anteriores. Aceptó presentar a consideración del Congreso de la Unión, en diciembre de 1964, dos iniciativas de ley: una para elevar la recaudación tributaria mediante una nueva ley del impuesto sobre la renta y otra para controlar y reducir el gasto por medio de la incorporación del sector paraestatal al control presupuestal del gobierno federal. La decisión no estaba exenta de riesgos. El licenciado Díaz Ordaz me comentó que tenía muy presente la experiencia de 1960 del presidente Arturo Frondizi, de Argentina, quien había aplicado una política fiscal muy restrictiva y cuyo gobierno sufrió un golpe de Estado en el que los militares lo destituyeron y tomaron el poder.

Los lineamientos principales de la política económica durante el sexenio del presidente Díaz Ordaz se establecieron en el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. En esencia, el Programa mantenía los elementos principales de la política económica que se había aplicado durante el gobierno anterior, y promovía un equilibrio entre el sector público y el sector privado en la búsqueda de los siguientes objetivos básicos:

1. Lograr que el producto interno bruto creciera, en promedio, por lo menos 6% al año.

2. Dar prelación a las actividades agropecuarias y programar su desarrollo acelerado, procurando fortalecer el mercado interno, mejorar las condiciones de vida de la población rural, asegurar el abastecimiento de alimentos y de materias para la industria y producir artículos que se estaban comprando al exterior.

3. Impulsar aún más la industrialización y mejorar su eficiencia productiva, a fin de que la industria y los servicios estuvieran en condiciones de absorber los excedentes de la población rural y el incremento

<sup>7</sup> Gustavo Díaz Ordaz, *Discursos al pueblo de México*, Centro de Estudios Nacionales, 1965.

de la fuerza de trabajo urbana. Asimismo, mejorar su capacidad competitiva para incrementar la sustitución de importaciones y aumentar las exportaciones de manufacturas.

4. Atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo.

5. Distribuir más equitativamente el ingreso nacional.

6. Mejorar la educación y las condiciones sanitarias y asistenciales, de habitación, de seguridad y bienestar social en el país para elevar el nivel de vida de la población.

7. Continuar fomentando el ahorro interno, a fin de que el desarrollo se apoyara cada vez más en recursos nacionales.

8. Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.

9. Introducir las reformas y los procedimientos necesarios para que la administración pública contribuyera de mejor manera a la aceleración del proceso de desarrollo.

El crecimiento económico durante el gobierno del presidente Díaz Ordaz fue muy satisfactorio. En cada uno de los años de su periodo el crecimiento fue superior a la meta de 6%: en promedio, de 6.8% real. En 1968 se tuvo un crecimiento extraordinario de 8.1% gracias a que se recibieron recursos extraordinarios del exterior con motivo de las Olimpiadas. Esto se logró en una situación de estabilidad macroeconómica. Durante el sexenio, la inflación promedio anual fue de 2.7%, cifra incluso menor que el promedio obtenido en el mismo periodo en los Estados Unidos, que fue de 3.8 por ciento.

#### F. EL MANEJO DE LA POLÍTICA MACROECONÓMICA DURANTE 1968

El ajuste macroeconómico al inicio del gobierno del presidente Díaz Ordaz fue exitoso. El déficit del sector público se redujo sustancialmente al pasar de 4.6% del PIB en 1964 a 0.9% en 1965 (cuadro II.8). La economía reaccionó de manera muy favorable pues, a pesar del ajuste fiscal, el crecimiento fue de más de 6% en términos reales durante 1965, mientras que la inflación fue de 1.6%, sustancialmente inferior al 4.5% registrado en 1964. En 1966 y 1967 el comportamiento macroeconómico continuó siendo muy favorable y se lograron sin problemas tasas de crecimiento económico superiores a 6% y tasas de inflación menores a tres por ciento.

El año de 1968 fue particularmente difícil. La celebración de los

juegos olímpicos en nuestro país propició un gran interés de la comunidad internacional respecto a lo que sucedía en México. El movimiento estudiantil generó una situación social y política sumamente delicada. Sin embargo, en el aspecto económico se logró evitar una crisis de confianza, y el desempeño de la economía durante ese año fue muy satisfactorio. Para entender las acciones de política económica que se llevaron a cabo es necesario comprender el contexto político internacional y nacional en que se desarrollaron.

El movimiento estudiantil de ninguna manera fue un acontecimiento específico de México, sino que formó parte de una serie de movimientos con características y causas similares que ocurrieron en varios países del mundo. En los Estados Unidos y Europa —e incluso en Japón— tuvieron lugar diversos e importantes movimientos estudiantiles. Entre los países europeos donde la actividad estudiantil fue más intensa se encuentran Alemania, Francia, Italia, España, Holanda y Suecia; se realizaron movimientos de menor magnitud en la Gran Bretaña, Noruega y Dinamarca, y aun en países del bloque comunista los estudiantes se organizaron. En Checoslovaquia, los estudiantes desempeñaron un papel principal en la “Primavera de Praga”, que pugnó por un “socialismo con rostro humano”.<sup>8</sup>

Estos movimientos fueron particularmente complejos en los países en vías de desarrollo a causa de las tensiones de la Guerra Fría. Como dije en el capítulo III, la Unión Soviética había decidido apoyar movimientos comunistas en estos países con objeto de cercar a los Estados Unidos y reducir gradualmente su poderío. Naturalmente, éstos reaccionaron con una política que buscaba influir en esos mismos países para crear una actitud pro estadounidense. De esta forma, cualquier hecho que tuviera un efecto significativo en la opinión pública o que implicara movilizaciones masivas tendía a ser objeto de intervención por parte de la URSS mediante los partidos comunistas y de los Estados Unidos por medio de la CIA.

En el mundo occidental de los sesenta surgieron varios movimientos que buscaron reevaluar diversos aspectos de la vida social, política, económica y cultural en los países desarrollados. En el fondo, se buscaba un nuevo enfoque de la democracia para que hubiera una participación más abierta, igualitaria y permanente de todos los grupos sociales. En los Estados Unidos, el movimiento en favor de los derechos

<sup>8</sup> Véase, Donald Sasson, *One Hundred Years of Socialism*, The New Press, Nueva York, 1996, pp. 383-406.

civiles de los negros (Civil Rights Movement) cobró mucha fuerza. Liderado por el reverendo Martin Luther King, este movimiento buscaba eliminar la legislación y las prácticas de segregación racial que prevalecían en el sur del país. Mediante acciones de protesta no violentas, el movimiento logró los avances más importantes en materia de igualdad racial que se hubieran obtenido desde el periodo de la reconstrucción (1865-1877) que siguió a la Guerra Civil; y así, en 1964 y 1965 el Congreso de los Estados Unidos promulgó leyes que impedían prácticamente todo tipo de segregación racial en lugares públicos. Asimismo, se estableció que el gobierno federal podía suspender la transferencia de recursos presupuestales a las ciudades o estados que permitieran la segregación racial en sus escuelas. En el ámbito electoral, se eliminaron disposiciones que discriminaban a los negros, lo que generó un aumento sustancial en su participación en los comicios. En abril de 1968, Martin Luther King fue asesinado.

Entre los jóvenes universitarios surgió una actitud crítica y participativa y muchos estudiantes se unieron al movimiento de los derechos civiles. A mediados de los sesenta, cuando se intensificó la guerra de Vietnam, los universitarios estuvieron entre los principales críticos de la participación de los Estados Unidos en el conflicto. En el ámbito cultural, se dieron transformaciones importantes entre los jóvenes, principalmente con influencias como la del grupo musical de Los Beatles y los conciertos masivos de rock como el de Woodstock, que reunió a cerca de 400 000 jóvenes.

Motivado en parte por la advertencia de las autoridades de salud del gobierno estadounidense (*Surgeon General*) en el sentido de que el cigarro causaba diversos perjuicios a la salud, el consumo de drogas aumentó, principalmente el de la marihuana. El surgimiento de la píldora anticonceptiva a principios de los años sesenta ocasionó importantes cambios en la convivencia entre los hombres y las mujeres jóvenes; de hecho, la serie de enfrentamientos en abril de 1968 entre alumnos de la Universidad de Columbia en Nueva York y la policía, y la ocupación por ésta de la casa de estudios, se dieron a raíz de que una muchacha se cambió al dormitorio de un muchacho y fue sancionada por las autoridades de la universidad.<sup>9</sup> Surgieron varios movimientos concretos entre los universitarios, como el de Students for Democratic Society, que promovía una mayor participación política de diversos

<sup>9</sup> Véase Paul Berman, *A Tale of Two Utopias*, Nueva York, Norton, 1996, pp. 112-113.

grupos sociales, y el de Free Speech Movement en la Universidad de California, que buscaba cambiar las formas de expresión de la sociedad.

En la Europa de los sesenta, había quedado prácticamente concluida la reconstrucción. Para la generación anterior, la experiencia de la segunda Guerra Mundial había sido extremadamente difícil. La nueva generación recordaba cómo habían vivido sus familias, pero ahora contaba con toda una serie de comodidades comunes a los países desarrollados. Sin embargo, entre los jóvenes prevalecía un sentimiento de inconformidad y percibían que su papel en la sociedad era de poca relevancia. Para modificar la situación, muchos de ellos decidieron tomar la iniciativa y realizar acciones de fondo que les permitieran tener una influencia social de importancia; éste fue uno de los principales motivos del surgimiento de los movimientos estudiantiles de esa década en Europa.

Asimismo, dentro de los grupos comunistas europeos comenzaron a surgir diversas tendencias. Frente al comunismo soviético, que tomaba los elementos más rígidos del marxismo-leninismo, cobraron fuerza otras corrientes comunistas como el maoísmo y el trotskismo. Estos grupos también intentaron influir en la sociedad y buscaron organizar movilizaciones sociales en su favor. Así ocurrió, por ejemplo, en Francia, donde el movimiento de mayo de 1968 no sólo estuvo influido por el partido comunista francés, que estaba ligado al soviético, sino también por varios grupos de izquierda que profesaban diversas tendencias del comunismo.

En México seguimos con atención el desenvolvimiento de los movimientos estudiantiles en Europa. El primero había sido el de Alemania en 1967, que fue encabezado por jóvenes de la socialdemocracia. En lo personal, me tocó vivir muy de cerca el movimiento estudiantil y obrero de Francia, debido a que en mayo de 1968 me encontraba en Europa, junto con Mario Ramón Beteta, entonces director general de Crédito Público, firmando algunos créditos, uno de los cuales lo otorgaría el gobierno francés. La firma de ese crédito se realizaría en París, pero estando yo en Francfort disponiéndome a salir hacia allá, ocurrió la virtual paralización de Francia por el movimiento de protesta. Me comuniqué telefónicamente con el ministro de finanzas francés, Michel Debré, para pedirle que cambiáramos la fecha de la firma, y él me pidió que mantuviéramos la fecha original; incluso puso a mi disposición un avión de la fuerza aérea francesa. Para los franceses era importante

mostrar que los asuntos públicos seguían su marcha sin contratiempos. Por mi parte, yo no quería que en México se diera la impresión de que estábamos tan necesitados de recursos que incluso el secretario de Hacienda estaba dispuesto a transportarse en aviones militares a lugares inseguros para conseguir los créditos. Finalmente, acordamos posponer la firma unos meses.

El movimiento francés se gestó en abril de 1968 en la Universidad de Nanterre, al noroeste de París, la cual había tenido un desarrollo importante en esos años gracias al apoyo que le había dado el gobierno. Una de sus características era que las instalaciones de los hombres y de las mujeres se encontraban separadas. En una ceremonia de la universidad en la que estaban presentes las autoridades francesas, un alumno alemán, Daniel Cohn Bendit, al hacer uso de la palabra expuso una serie de peticiones a las autoridades entre las que se encontraba la de terminar con la separación de instalaciones por sexo, al igual que lo habían solicitado los estudiantes de la Universidad de Columbia en Nueva York. El gobierno sólo accedió a unos pocos de los puntos solicitados, y, en particular, no autorizó que se eliminara dicha separación. Ante la negativa, los muchachos ocuparon los dormitorios de las mujeres con la aprobación de éstas. El general De Gaulle ordenó restablecer el orden en la universidad, por lo que fue tomada por la policía: el conflicto se agudizó y tuvo que ser cerrada temporalmente. En respuesta, los estudiantes tomaron la Sorbona y formaron barricadas en varias de las calles aledañas. La policía intervino para recuperar las instalaciones y despejar las calles, en una acción en la que hubo varios detenidos. Los estudiantes de la Sorbona se unieron al movimiento de los muchachos de Nanterre; la opinión pública, por su parte, se manifestó en favor de los estudiantes y reprobó la acción de la policía.

La agitación se extendió a otras universidades. Los principales sindicatos, que estaban controlados por el Partido Comunista Francés, se unieron al movimiento. Los enfrentamientos entre manifestantes y policías continuaron en diversos lugares de París sin que alguna de las partes cediera; y los sindicatos finalmente declararon una huelga general.

De Gaulle empezó a enfrentar la crisis con gran visión política. Tranquilizó a los miembros de su gobierno que estaban sumamente alarmados por los disturbios diciéndoles que el hecho de que el Partido Comunista estuviera manejando a los sindicatos que participaban en el movimiento no significaba que éstos tratarían de derrocar al gobier-

no, pues —afirmaba— él tenía una muy buena relación con los líderes de la Unión Soviética y éstos no estarían de acuerdo en deponerlo. La buena relación se derivaba de la actitud de cierta independencia que De Gaulle mantenía con respecto a los Estados Unidos. En vista de que el Partido Comunista de la Unión Soviética tenía una fuerte influencia en el Partido Comunista francés, De Gaulle pensaba que el partido francés no llevaría a cabo ninguna acción radical sin el consentimiento de los soviéticos. De cualquier forma, instruyó al primer ministro Georges Pompidou para que iniciara negociaciones con los sindicatos. De éstas surgió un acuerdo que representaba importantes aumentos en salarios y mejores condiciones laborales para los trabajadores; no obstante, cuando los líderes presentaron los acuerdos a las bases obreras, éstas los rechazaron.

Las movilizaciones aumentaron y los enfrentamientos cada vez fueron más intensos. Esta situación afectó el ánimo de De Gaulle, cuya esposa, además, fue víctima de agresiones e insultos. De Gaulle decidió entonces realizar un viaje para entrevistarse con una de las personas con quien tenía mayor cercanía y confianza: el general Jacques Massu, jefe de las fuerzas francesas de ocupación en Alemania. Para evitar que se supiera de la visita, oficialmente se informó que la familia De Gaulle realizaría un viaje de descanso a Colombey. Sin embargo, al momento de partir, había dos helicópteros: uno que llevaría a De Gaulle a Baden-Baden, Alemania, donde se encontraba Massu y otro que trasladaría a su familia a Colombey. Una vez reunidos, De Gaulle le dijo a Massu que la situación en Francia era crítica y que sentía que debía dejar la presidencia. Massu le dio ánimos y logró convencerlo de que tenía un fuerte liderazgo sobre los franceses y que debía ejercerlo para sacar a Francia de la crisis.<sup>10</sup>

A su regreso, De Gaulle envió un mensaje por radio al pueblo francés, cuyo efecto fue extraordinario. Hizo un llamado a mantener el orden y la legalidad, se presentó a sí mismo como la única opción para evitar la anarquía y el comunismo, y anunció la disolución de la Asamblea Nacional. La respuesta de la población fue contundente. La gente materialmente se volcó a las calles de París dando su apoyo a De Gaulle. A finales de junio se realizaron las nuevas elecciones para el Parlamento, en las que el partido de De Gaulle obtuvo un amplio triun-

<sup>10</sup> Véase Charles Williams, *The Last Great Frenchman: A Life of General De Gaulle*, Londres, John Wiley and Sons, 1997.

fo: junto con sus aliados ganó más de tres cuartas partes de los asientos en el Parlamento. Por su parte, los partidos socialista y comunista perdieron, en conjunto, 100 de los 487 lugares que en total tenía el Parlamento. El orden fue restablecido.

La crisis de mayo tuvo profundos efectos en la economía. Las alzas salariales negociadas con los sindicatos generaron una fuerte presión sobre las finanzas públicas y el gobierno francés inició negociaciones con algunos países miembros de la Comunidad Económica Europea con el fin de obtener apoyo financiero. Cuando la Comunidad puso como condición que el franco se devaluara, De Gaulle manifestó que no tenía intención de hacerlo, y las negociaciones no progresaron. Posteriormente, Francia comenzó a realizar contactos con el Fondo Monetario Internacional para obtener un crédito de apoyo al franco. Hacia finales de noviembre de 1968, el FMI estuvo de acuerdo en otorgar el préstamo siempre y cuando Francia aceptara devaluar su moneda. Al día siguiente de la propuesta del Fondo, De Gaulle reiteró que el franco no se devaluaría. Desde el principio de su gobierno, después de la devaluación inicial, había ofrecido a los franceses un franco fuerte, y el haberlo logrado hasta entonces era uno de sus mayores orgullos.

De Gaulle analizó la posibilidad de realizar el ajuste mediante un aumento en los ingresos públicos y una reducción del gasto, pero se dio cuenta de que no existía margen de maniobra suficiente. Así, comenzó a diseñar una estrategia que le permitiera dejar el gobierno en forma honrosa. Decidió organizar un referéndum en abril de 1969 sobre algunos asuntos no muy relevantes respecto a las relaciones entre obreros y empresarios. Su propuesta fue rechazada. Al día siguiente de la votación, cuando se dio a conocer el resultado, De Gaulle realizó una declaración pública en la que manifestó que tomaba el resultado del referéndum como un rechazo a su gobierno, y ese mismo día renunció a la presidencia de Francia.

En las nuevas elecciones para presidente fue electo Pompidou, quien llevó a cabo la devaluación y comenzó el saneamiento de la economía francesa. Debré dejó el cargo de ministro de finanzas y fue sustituido por François Ortolí. Poco después de su nombramiento, me puse en contacto con él para continuar con los diversos asuntos de la relación económica con Francia, en particular la negociación de los créditos para el Metro de la ciudad de México.

El movimiento francés se prestó a múltiples interpretaciones. Han quedado documentadas varias de ellas, entre las que destacan: que el



movimiento fue una conspiración comunista; que fue resultado de una crisis en la universidad; que fue un deseo de los jóvenes de atacar a sus mayores; que fue una revuelta espiritual frente a la decadencia de la civilización; que fue parte de la lucha de clases; que fue una crisis política debido a la imposibilidad de la izquierda de ofrecer una opción viable frente al régimen prevaleciente; que fue el resultado de una sucesión de circunstancias impredecibles.<sup>11</sup>

Al respecto, resulta interesante mencionar lo que uno de los iniciadores del movimiento, Cohn Bendit, le dijo al filósofo Jean Paul Sartre en una entrevista:

Los trabajadores obtendrán la satisfacción de varias de sus demandas materiales, y los moderados dentro del movimiento estudiantil y los maestros lograrán importantes reformas en las universidades... Habrá algo de progreso, por supuesto, pero nada esencial habrá cambiado y seguiremos desafiando al sistema como un todo. Además, no creo que una revolución sea posible de un día a otro, creo que lo único que podemos lograr son ajustes sucesivos de mayor o menor importancia, pero estos ajustes sólo se pueden imponer por la acción revolucionaria.<sup>12</sup>

En México, hacia finales de julio de 1968, hubo un enfrentamiento en la Plaza de la Ciudadela entre los estudiantes de dos vocacionales del Instituto Politécnico Nacional y una preparatoria incorporada a la Universidad Nacional Autónoma de México. Para tratar de controlar el conflicto, el gobierno envió a un grupo de granaderos, pero la intervención de éstos proporcionó a los muchachos un enemigo común y el enfrentamiento se convirtió en una gresca entre los jóvenes y la fuerza pública. Los granaderos ocuparon una de las escuelas, hecho que fue considerado por los estudiantes como una violación de la autonomía universitaria; además, algunos de los muchachos fueron tomados presos. Con esta acción se inició una serie de movilizaciones estudiantiles para protestar por la violación de la autonomía y por la violencia de los cuerpos policiacos. A los pocos días del enfrentamiento inicial, los muchachos organizaron una gran marcha del Casco de Santo Tomás al Zócalo. A la altura de la calle de Palma, muy cerca ya del punto al que arribaría, se colocó un contingente de la policía, y cuando la marcha llegó a este lugar ocurrió un nuevo enfrentamiento.

<sup>11</sup> Sasson, *op. cit.*, p. 400.

<sup>12</sup> *Ibid.* p. 399.

Los estudiantes se dispersaron y organizaron la resistencia alrededor de la Escuela Nacional Preparatoria, en San Ildefonso, cuyas instalaciones ocuparon. El enfrentamiento se extendió por alrededor de tres días. La policía sintió que había llegado al máximo de sus posibilidades y pidió el apoyo del ejército para recuperar San Ildefonso. El ejército recuperó la escuela.

Con los hechos de finales de julio se ponía de manifiesto que existía un entendible interés de los muchachos universitarios de buscar el desagravio ante acciones policiacas y, en un sentido más amplio, de generar nuevos cauces de participación democrática en la sociedad. Asimismo, estaba claro que dentro del movimiento había grupos que buscaban utilizarlo para promover sus particulares intereses políticos. Estos grupos pretendían ligar el movimiento estudiantil con los juegos olímpicos, pues de esta forma sus acciones adquirirían notoriedad internacional y con ello podrían ejercer mayor presión sobre el gobierno. Con la realización de los juegos de la XIX Olimpiada en México y con el nivel de desarrollo que las telecomunicaciones habían alcanzado, nuestro país captó como nunca antes la atención de la comunidad internacional. Pasamos de ser un país que trabajaba dentro de un límite físico reducido a uno que se desarrollaba en la escena internacional. Asimismo, la propia Olimpiada había propiciado un esfuerzo del gobierno por aumentar las comunicaciones en el interior del país, lo cual le daba una mayor trascendencia nacional a lo que estaba aconteciendo en la ciudad de México.

Algunos de los grupos interesados en manipular el movimiento, los que en muchos casos contaban con apoyo de extranjeros, no deseaban que el conflicto se resolviera con prontitud, sino que se prolongara. La participación de grupos desestabilizadores en el movimiento se manifestaba por ejemplo en el profesionalismo con el que se organizaban las manifestaciones y en el gran número de publicaciones de diverso tipo que diariamente distribuían varios de los integrantes del movimiento. Asimismo, el movimiento hizo un uso intensivo de los medios de comunicación masiva a su alcance; en particular, utilizó la estación de radio de la UNAM y las de televisión y radio del Instituto Politécnico Nacional.

Durante los acontecimientos de finales de julio, el presidente Díaz Ordaz no se encontraba en la ciudad de México, pues realizaba una gira en el estado de Jalisco. Los responsables directos de las primeras acciones del gobierno fueron los secretarios de Gobernación y de la

Defensa Nacional junto con el jefe del Departamento del Distrito Federal. El 1° de agosto, el presidente estableció una postura transigente por parte del gobierno y afirmó que su mano se hallaba tendida para llevar a cabo negociaciones.

Durante el mes de agosto se dieron grandes manifestaciones en la ciudad de México, en la mayoría de las cuales no hubo enfrentamientos con las fuerzas policiacas. También en ese mes se formó el Consejo Nacional de Huelga (CNH), que ejercía las acciones de coordinación general del movimiento. El 27 de agosto se realizó la mayor manifestación de todo el movimiento, la cual concentró a cerca de 300 000 personas en la Plaza de la Constitución. Las consignas fueron radicales. Los estudiantes izaron la bandera rojinegra en el Zócalo e hicieron sonar las campanas de la Catedral.<sup>13</sup> El movimiento adquiría grandes dimensiones y el gobierno no percibía una voluntad clara de sus dirigentes para negociar. En las ocasiones en que había contactos con las autoridades, los enviados del CNH carecían de cualquier facultad para realizar una negociación que pudiera avanzar. En la manifestación del 27 de agosto, uno de los miembros del CNH propuso que las negociaciones públicas se llevaran a cabo en el Zócalo, directamente con el presidente de la República el 1° de septiembre, día del informe presidencial. El pleno del CNH aprobó la propuesta. Claramente, no se le estaba planteando al gobierno una opción viable para poder llevar a cabo las negociaciones. Había grupos cuyo objetivo era impedir la realización de la Olimpiada, lo cual hubiera ocasionado un enorme desprestigio para el país a nivel internacional y hubiera sido catastrófico para el gobierno. Por su parte, el presidente Díaz Ordaz nombró como sus representantes personales a Andrés Caso y a Jorge de la Vega para que negociaran directamente con los líderes del CNH.

A principios de septiembre, el rector de la UNAM, Javier Barros Sierra, hizo un llamado a los estudiantes para que regresaran a clases, pues —afirmó— las demandas del movimiento en lo esencial habían sido satisfechas. Las clases no se reanudaron. El 13 de septiembre se realizó una gran marcha al Zócalo (la Marcha del Silencio). Unos días después el ejército tomó las instalaciones de la UNAM, y numerosas personas fueron aprehendidas. Ante este acto, el rector encabezó una marcha de protesta por la acción militar. Yo conocía a Javier Barros Sierra desde hacía varios años. Él era ingeniero civil de profesión, uno

<sup>13</sup> Véase Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, México, Tusquets Editores, 1997, pp. 327-328.

de los mejores de México. De joven había estado entre los fundadores del grupo de Ingenieros Civiles Asociados (ICA), cuando Bernardo Quintana se dio a la tarea de invitar a los mejores ingenieros jóvenes de México para formar la empresa. Durante el gobierno del presidente López Mateos desempeñó el cargo de secretario de Obras Públicas, y más tarde fue el primer director del Instituto Mexicano del Petróleo, puesto que ocupaba cuando fue nombrado rector de la UNAM. Después de su protesta contra la intervención del ejército, Javier estuvo sujeto a numerosas presiones de grupos políticos, principalmente dentro de la Cámara de Diputados, y se sintió obligado a renunciar. Sin embargo, recibió el apoyo de la comunidad universitaria y la Junta de Gobierno no aceptó su renuncia. A finales de septiembre, el ejército desalojó las instalaciones de la UNAM.

Por la mañana del 2 de octubre se realizaron pláticas de avenimiento entre representantes del gobierno y del CNH. Para la tarde de ese día se había convocado un mitin en la Plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco. Este sitio era inadecuado, pues resultaba pequeño en relación con el número de personas que normalmente acudían a las manifestaciones. El CNH invitó al acto a una gran cantidad de periodistas internacionales, que ya habían llegado a México con objeto de dar cobertura a los Juegos Olímpicos. Durante el mitin se desplegó una operación del ejército cuyo objetivo era evitar que surgiera alguna marcha para tomar instalaciones gubernamentales. Al terminar el acto, entró a la plaza el general Hernández Toledo, que estaba al mando de la operación, para pedir a los muchachos que desalojaran la plaza. Tan pronto como entró a la plaza, surgieron varios disparos de bala y cayó herido. En pocos minutos los disparos se generalizaron. Existen videos y fotografías de soldados que disparaban desde el suelo hacia pisos elevados del edificio Chihuahua de Tlatelolco, de donde provenían disparos. El saldo de muertos no llegó a precisarse. Después del 2 de octubre, las movilizaciones prácticamente desaparecieron. Los Juegos Olímpicos se inauguraron el 12 de octubre y se desarrollaron sin contratiempos.

Para mí, como secretario de Hacienda, el principal reto consistió en evitar que se generara una crisis de confianza que afectara el desempeño de la economía. Para lograrlo, trabajé intensamente en dos frentes: el interno y el externo. Internamente mantenía un contacto permanente con los principales dirigentes de la iniciativa privada para evitar que se alarmaran por la situación. Con regularidad, organizaba grupos pequeños de empresarios para sostener reuniones con el presidente

Díaz Ordaz, en las que se les explicaba cómo se estaba enfrentando el movimiento y por qué no era de esperarse que se desbordara.

En el frente externo, mantuve una relación continua con el gobierno, instituciones financieras e inversionistas de los Estados Unidos y de los principales países de Europa. La importancia de mantener su confianza era doble. Por un lado, tenían un peso propio muy grande, y el que mantuvieran sus inversiones en el país y continuara el flujo de nuevos recursos era muy importante para la estabilidad de la economía mexicana. Por otro lado, el hecho de que los extranjeros mostraran que conservaban su confianza en México tenía un efecto muy positivo entre los empresarios mexicanos, que tendían a reaccionar en estas situaciones de manera muy similar a como lo hacían los inversionistas internacionales. La mayoría de mis interlocutores en el extranjero comprendían sin mayor dificultad la situación en México por las similitudes que existían entre el movimiento estudiantil mexicano y los que, como he mencionado, tuvieron lugar en varios otros países.

Respecto a los Estados Unidos, estuve en contacto directo y muy frecuente con mi colega, el secretario del Tesoro, Henry Fowler. Asimismo, mantenía informados de los acontecimientos en México y de las acciones del gobierno a los mayores bancos comerciales y de inversión en Nueva York. El principal mensaje que enviaba era que el gobierno mexicano reaccionaba en forma adecuada ante los disturbios y que mantenía firme su política económica. Mi mensaje tenía credibilidad porque reflejaba la realidad de México, que, por cierto, en muchos casos mis interlocutores podían comprobar —y de hecho comprobaban— con distintas fuentes.

En el caso de Europa, México tenía varias operaciones financieras sin concluir con diversos países, por lo que programé una serie de visitas para cerrarlas. En septiembre, como parte del sistema de crédito revolvente que teníamos establecido, firmé en Francia un crédito para el Metro de la ciudad de México, el cual fue por 225 millones de francos, equivalentes a 51 millones de dólares. Sus condiciones fueron muy favorables para nosotros: 70% de los recursos se otorgaron a un plazo de entre 12 y 13 años a una tasa de interés en la parte baja del rango de mercado, y 30% se otorgó a 30 años con una tasa de 4%. Con este segundo tramo del crédito se facilitaba la participación de los empresarios mexicanos en la construcción del Metro. Al mismo tiempo, la autoridad del Metro francés se comprometió a seguir otorgando asistencia técnica para el desarrollo del proyecto. Recuerdo que después de la

ceremonia de firma del crédito, saliendo del Louvre, los periodistas me preguntaron sobre "la revolución" en México. Yo les contesté que en nuestro país no había revolución alguna, que se trataba de un movimiento exclusivamente estudiantil, a diferencia del caso de Francia, donde se sumaron al movimiento la clase media y los obreros. Les comenté que la economía mexicana funcionaba adecuadamente, de lo cual el crédito que acababa de firmar era una prueba.

En ese tiempo el mercado suizo era uno de los más difíciles para realizar colocaciones de instrumentos financieros. Sin embargo, también era el que ofrecía los plazos más largos y las menores tasas de interés. La estructura del mercado financiero estaba concentrada en tres grandes bancos (United Banks of Switzerland, Credit Suisse y Swiss Bank Corporation). Cuando estos bancos realizaban emisiones internacionales de papel, se encontraban obligados por la ley a colocar una parte de las mismas en el mercado suizo. México tenía programada una emisión que realizarían los bancos suizos durante 1968, y logramos que efectivamente se llevara a cabo. La colocación fue muy exitosa y se consiguió bajo favorables condiciones financieras. La emisión fue por 50 millones de francos (11.6 millones de dólares), que fueron destinados principalmente a programas de la Comisión Federal de Electricidad. Fue la primera emisión de un país latinoamericano en el mercado suizo.

El manejo de las finanzas nacionales en Suiza es responsabilidad de uno de los siete miembros del gobierno colegiado. Antes de la emisión de los bonos mexicanos, el consejero federal encargado de las finanzas, Hans Schaffner, me ofreció una comida en Berna. Previa a ésta platicamos él y yo a solas. Le expliqué los problemas que vivía México y cómo se había desarrollado el movimiento estudiantil. Schaffner me dijo que entendía muy bien lo que yo le decía debido a que el movimiento mexicano era muy similar a los que habían ocurrido en varios países europeos. Me comentó que, de hecho, en Suiza había un grupo radical que había tenido una fuerte influencia en la conducción de varios de esos movimientos. Durante la comida, a la que asistieron varios miembros destacados de la comunidad financiera suiza, entre ellos el director del banco central y los directores de los principales bancos suizos, Schaffner dió una opinión muy favorable sobre la colocación mexicana. Después me dijo que le había pedido a un ex embajador suizo en México que le preparara un informe sobre nuestro país, y que el informe coincidía plenamente con lo que yo le había expresado.

Durante toda mi visita a Europa mantuve estrecha coordinación con mis colaboradores en México a efecto de promover una amplia difusión en nuestro país de las operaciones financieras que íbamos realizando. Como mencioné antes, el difundir en México el apoyo que lográbamos de la comunidad financiera internacional era un elemento fundamental para mantener la confianza de los inversionistas mexicanos.

Mientras me encontraba en Europa, algunos periódicos de Italia, influidos por el Partido Comunista, comenzaron a difundir el rumor de que los deportistas italianos no asistirían a los juegos olímpicos en México porque pondrían en riesgo su vida. Me preocupó que este rumor pudiera generalizarse. Decidí llamar al director del Banco de America di Italia, con sede en Milán, quien era buen amigo mío, con la idea de armar en muy corto plazo una operación de financiamiento para México. De esta forma logramos cerrar un crédito de bancos italianos a México en el mes de septiembre, lo cual tuvo un efecto favorable tanto en la opinión pública italiana como en la mexicana.

Posteriormente visité Washington. Como ya dije, en todo momento mantuve un contacto muy directo con las autoridades financieras de los Estados Unidos y con los principales inversionistas de ese país. Lo que resultó extraordinario fue que la petición de recursos financieros para apoyar una moneda no fue de México a los Estados Unidos, sino, por el contrario, de los Estados Unidos a México. Efectivamente, en 1968 el gobierno de aquel país utilizó por algunos meses, para apoyar el dólar, la totalidad de los recursos de las líneas bilaterales de estabilización que se tenían establecidas entre la Secretaría de Hacienda y el Departamento del Tesoro y entre el Banco de México y la Reserva Federal.

En la visita a Washington asistí a las reuniones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. Tenía arreglada la firma de créditos con este último y con el Banco Interamericano de Desarrollo; sin embargo, lo más importante fue que aproveché el viaje para tener una serie de reuniones con los ministros de hacienda de los principales países desarrollados. En esa ocasión me tocó presidir el grupo de países latinoamericanos representados en el Banco Mundial. En una sesión con representantes de países industrializados y en vías de desarrollo, comenté el desempeño económico de México en los años recientes y cómo durante 1968 la economía mexicana mantenía la estabilidad y el crecimiento. La reacción fue muy positiva. Varios de los delegados me preguntaron si no tenía por escrito alguna descripción

sobre la evolución económica del país. En ese momento yo no la tenía. Sin embargo, les ofrecí preparar un documento. Ése fue el origen del escrito sobre el desarrollo estabilizador que se publicó en 1969 y que repartí en las reuniones de ese año del Banco y del Fondo.<sup>14</sup>

Es importante destacar que, como había venido sucediendo desde 1965, durante 1968 el peso mexicano fue utilizado como parte de la canasta de monedas de reserva del Fondo Monetario Internacional. Para mí resultaba muy importante que el peso no dejara de ser utilizado como moneda de reserva durante 1968, debido a que se generaría una muy mala señal para los mercados financieros respecto a la situación en México. Por eso busqué, y logré, no sólo que el FMI siguiera usando al peso, sino que lo utilizara en cantidades mayores. Entre 1965 y 1967, el FMI utilizó el peso mexicano en una cantidad equivalente a 58 millones de dólares en operaciones de apoyo a las monedas de diversos países. Durante 1968, nuestra moneda fue usada por el Fondo en un monto de 41 millones de dólares como parte de las operaciones para sustentar las monedas de Canadá, Francia, Guatemala y Gran Bretaña. En este sentido es muy notable el diferente efecto económico de los acontecimientos de 1968 en Francia y en México. En Francia, como lo comenté antes, se generó una fuerte inestabilidad económica que llevó al gobierno a solicitar el apoyo financiero del Fondo para defender el franco, el cual tuvo que ser devaluado. Por el contrario, en el caso de México, el FMI utilizó el peso para apoyar otras monedas, incluido el franco francés.

Pocos días después de las juntas del Banco y del Fondo asistí a la reunión que anualmente organizaba David Rockefeller, presidente del Chase Manhattan Bank, en su residencia en Pocantico Hills, al norte de la ciudad de Nueva York. Rockefeller fue un buen amigo de México y mío, y en diversas ocasiones otorgó su apoyo para contribuir a resolver problemas en favor de nuestro país. Tenía la costumbre de invitar a los personajes más importantes del sector financiero internacional y llevaba varios años invitándome. Al principio, el número de asistentes era reducido, pero con el tiempo, el grupo se fue ampliando. En la reunión de 1968 expliqué a los invitados más relacionados con México la situación que vivía nuestro país y cuál era la actuación del gobierno en lo político y en lo económico.

Regresé a México antes de que comenzaran los juegos olímpicos.

<sup>14</sup> Antonio Ortiz Mena, "Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México", *El Mercado de Valores*, t. I, núm. 44 (Nafinsa, México, 1969).



De manera anecdótica, recuerdo con gusto mi asistencia a una comida que el presidente Díaz Ordaz organizó en honor de los príncipes Bernardo de Holanda y Felipe de Inglaterra —a la que también asistieron los secretarios de la Defensa y de Marina y algunos otros miembros del gabinete presidencial—, quienes habían participado como jueces en uno de los encuentros hípicos de la Olimpiada. En la comida se hicieron varios comentarios sobre las medallas olímpicas; en uno de ellos, el presidente Díaz Ordaz dijo que quien se merecía una era su secretario de Hacienda por el buen desempeño que la economía mexicana tenía en 1968.

A pesar de los difíciles acontecimientos ocurridos durante 1968, logramos evitar una crisis de confianza. En ese año, la economía mexicana creció 8.1%, la tasa más alta que se tuvo durante el gobierno del presidente Díaz Ordaz. Ese alto crecimiento, como ya dije, fue resultado de ingresos extraordinarios derivados de los juegos olímpicos: por la venta de los derechos de televisión, la emisión de medallas y monedas conmemorativas, el elevado número de visitantes del exterior que llegaron a México y la impresión de timbres postales especiales, entre otros.

La inflación se mantuvo bajo control. Durante ese año, el incremento de los precios fue de 2.2%. El ejercicio de la disciplina fiscal no se alteró, y el déficit del gobierno federal fue de 1.01% del PIB, cifra inferior a la que se registró en el año previo y en el posterior. Además, se procuró que los gastos que el gobierno tuvo que realizar con motivo de la Olimpiada fueran recuperables. Por ejemplo, la Villa Olímpica se construyó como un conjunto habitacional para venderlo posteriormente, lo cual efectivamente sucedió.

En el balance externo, la cuenta de capital tuvo un superávit de 513 millones de dólares, cifra similar a la de otros años en la segunda mitad de los sesenta. La acumulación de reservas internacionales en el Banco de México fue de 49 millones de dólares, mientras que las tasas de interés internas se mantuvieron prácticamente sin cambios (cuadro v.1).

## V. LAS POLÍTICAS MONETARIA Y FINANCIERA

**L**AS POLÍTICAS MONETARIA Y FINANCIERA durante el periodo del desarrollo estabilizador tuvieron como principal objetivo propiciar la estabilidad de precios y promover el desarrollo del sistema financiero. Para la aplicación de estas políticas, y en general de la política económica en su conjunto, la Secretaría de Hacienda trabajó en estrecha coordinación con el Banco de México; vinculación institucional que fue muy cercana, probablemente por la estupenda relación personal y profesional que tuvimos don Rodrigo Gómez, director del Banco, y yo.

Rodrigo Gómez fue un hombre de un enorme sentido práctico y muy sensible a la situación de la economía y de los mercados financieros. A lo largo de los años desarrollamos una gran amistad. Nos conocíamos desde que ingresó al Banco de México en la década de los treinta, y los contactos profesionales regulares entre nosotros comenzaron en 1948, siendo él subdirector del Banco de México y consejero de Banobras y yo subdirector del mismo. Como pieza clave en el proceso de la devaluación de 1948, Rodrigo tenía el encargo de ajustar los programas de las instituciones nacionales de crédito, entre ellos el de Banobras. Posteriormente, mientras tuve bajo mi responsabilidad la dirección del Instituto Mexicano del Seguro Social, mantuvimos una relación constante. Como he comentado, cuando el licenciado López Mateos me invitó a formar parte de su gabinete como secretario de Hacienda, le solicité que Rodrigo permaneciera como director del Banco de México. El presidente electo no sólo estuvo de acuerdo, sino que me dijo que él había pensado lo mismo.

En esa época, uno de los principios en boga en materia económica era que los gobiernos debían ejercer un control directo sobre los bancos centrales. Mi opinión era la contraria. Me parecía que para que los bancos centrales pudieran cumplir con sus funciones, principalmente las relativas a la estabilidad macroeconómica, era necesario que fueran independientes de los gobiernos. El presidente López Mateos me sugirió que yo presidiera el Consejo del Banco de México. Sin embargo, cuando le hice notar la importancia de que el Banco funcionara

con la menor intervención posible del gobierno, él estuvo de acuerdo; por lo tanto, se mantuvo la estructura del consejo conformada por consejeros gubernamentales y privados, pero sin que participara el secretario de Hacienda. De acuerdo con la ley, éste solamente tenía derecho de veto sobre algunas decisiones del Banco.

Por las mismas razones, el presidente aceptó que el director del Banco no acordara directamente con él, sino que su relación con el Ejecutivo fuera a través del secretario de Hacienda. Esto era importante, ya que en una relación directa hubiera sido muy difícil para el director del Banco decirle "no" al presidente de la República. En este sentido, el Banco de México debía convertirse en la "conciencia financiera" del gobierno federal. Mi planteamiento a Rodrigo Gómez fue que el Banco y la Secretaría de Hacienda debían cumplir, cada cual por su cuenta, con sus tareas específicas, pero con una gran coordinación. Había que evitar la inflación, así que la principal meta de la Secretaría sería el control del déficit presupuestal, mientras que la del Banco sería garantizar la estabilidad monetaria. Rodrigo y yo compartíamos la idea de que se nos presentaba la gran oportunidad para irnos a fondo en la meta de crecer sin inflación.

En el trabajo cotidiano teníamos un contacto continuo; nos veíamos tres y hasta cuatro veces por semana, e incluso muchos de nuestros acuerdos se celebraban en el automóvil mientras nos trasladábamos a alguna reunión. De hecho, Rodrigo decía que nuestros acuerdos más fructíferos eran los que teníamos en el coche. Actuábamos como un equipo. En las relaciones con los mercados financieros internacionales, ambos estábamos atentos para detectar cualquier problema que pudiera surgir y nos coordinábamos con gran eficacia para contactar a las autoridades financieras de los Estados Unidos, a los directivos de los organismos financieros internacionales o a los inversionistas privados, según fuera necesario.

Rodrigo y yo compartimos también un mutuo interés por formar cuadros nuevos de jóvenes funcionarios para que posteriormente ocuparan puestos de importancia en la administración pública. Varios de los jóvenes funcionarios del Banco de México pasaron luego a laborar en la Secretaría de Hacienda. Tal fue el caso, por ejemplo, de Mario Ramón Beteta, Miguel de la Madrid, José Juan de Olloqui y Gustavo Petricioli, entre otros.

Para establecer de manera institucional la coordinación entre la Secretaría y el Banco se formó el grupo de trabajo Hacienda-Banco de

México, presidido por Manuel Sánchez Cuen en su calidad de presidente del Consejo del Banco y quien gozaba de la plena confianza de Rodrigo y mía. Por medio del grupo se realizaron diversas acciones de coordinación entre las dos dependencias, entre las que destacaron las negociaciones ante organismos internacionales, los programas de aumento de la productividad, las proyecciones de variables económicas, la programación de la cuenta fiscal y varias más que resultaron de gran importancia para la toma de decisiones de la política económica.

En general, existían carencias importantes de información que dificultaban el proceso de toma de decisiones en materia económica. En particular, una política orientada a mantener la estabilidad cambiaria requería de información sobre las fuentes y los usos esperados de divisas, así como de la evolución de los precios en México y en el exterior. Por eso, uno de los primeros encargos del grupo de trabajo Hacienda-Banco de México fue la realización de proyecciones de la balanza de pagos. La primera reacción de algunos de los técnicos del Banco fue decir que esas proyecciones no se podían calcular. Sin embargo, Manuel Sánchez Cuen y Víctor Urquidi pudieron realizarlas. Para el comercio exterior agrícola, era posible estimar los excedentes y las necesidades del país con base en las superficies que serían sembradas de cada cultivo, los rendimientos, las fechas de cosecha y las necesidades del mercado nacional. En vista de la importancia de la agricultura en el comercio exterior, estos cálculos proporcionaban un muy buen punto de partida para estimar el saldo de la balanza comercial. Por su parte, la Secretaría de Hacienda avanzó sustancialmente en la mecanización de las aduanas del país, lo que contribuyó a tener información más fidedigna sobre el valor de las exportaciones y las importaciones.

La mecanización de las aduanas y la proyección de la balanza de pagos permitían conocer con mayor precisión las entradas y salidas de divisas, de manera que pudieran conciliarse con el reporte diario del nivel de las reservas internacionales que, por separado, elaboraba el Banco de México para la Secretaría de Hacienda. Este proceso facilitó considerablemente la programación del endeudamiento externo. Lo mismo ocurrió con la vigilancia de la entrada y salida de divisas, ya que el contar con cálculos más confiables contribuyó a controlar y eliminar los desequilibrios de la balanza de pagos. Así, podíamos detectar cualquier ingreso o salida extraordinarios de divisas y actuar con

mayor oportunidad para corregir sus causas. Esto era especialmente importante para la detección de posibles fugas de capital.

Adicionalmente, el Banco mejoró sus procedimientos para obtener información respecto de la evolución de los precios en la economía. Al principio trabajamos con información de precios en la ciudad de México, y en 1969 se comenzó a generar el Índice de Precios al Consumidor con cobertura nacional. Cada mes, yo recibía información sobre la evolución de los precios en México y los Estados Unidos; de esta forma podía detectar oportunamente cualquier divergencia importante entre la inflación de ambos países y, en su caso, tomar las medidas de política económica que fueran pertinentes.

Otra de las actividades importantes del grupo fueron los estudios técnicos que realizó en materia de agricultura, cuyo desarrollo era una prioridad nacional, pues como he comentado, la agricultura era la principal fuente de divisas del país. Durante el gobierno del presidente López Mateos el grupo elaboró varios estudios que fueron entregados a la Secretaría de Agricultura, y la mayoría fueron ejecutados con éxito. El secretario de Agricultura, Julián Rodríguez Adame, recibía los estudios con gran interés, ya que le servían para desarrollar sus labores; los técnicos de su secretaría habían realizado algunos estudios de "gran visión", pero sus planteamientos eran demasiado generales como para ser útiles en el diseño de medidas concretas para el sector.

Desde el inicio del gobierno del presidente López Mateos se formó un subgrupo de trabajo encabezado por Víctor Urquidi, quien elaboró una propuesta de programa agrícola completo para el siguiente gobierno. Poco después de que el presidente Díaz Ordaz nombrara como secretario de Agricultura al maestro Juan Gil Preciado, me reuní con él y le entregué el programa. Don Juan lo recibió con mucho gusto y lo usó de guía durante toda su gestión como secretario de Agricultura.

Dentro del grupo Hacienda-Banco de México formamos otro subgrupo, especializado en cuestiones legales, que estuvo presidido por Manuel Sánchez Cuen y en el cual también participaban el procurador fiscal de la Federación, Enrique Martínez Ulloa; el director del Impuesto sobre la Renta, Roberto Hoyo D'Addona; el director de Aduanas, Gilberto García Camberos, y el destacado jurista Antonio Martínez Báez. Debido a las graves consecuencias que sobre el patrimonio y los ingresos de empresas e individuos tenían varias de las iniciativas de la Secretaría de Hacienda, especialmente las tributarias, resultaba indis-

pensable que estuvieran plenamente apegadas a derecho tanto en la forma como en el fondo. La actuación con estricto apego a derecho constituía un factor de fundamental importancia para lograr la permanencia de las reformas emprendidas. Al disminuir los casos de controversias legales, se reducían los espacios de maniobra a los grupos de interés que podrían buscar revertir las reformas para su propio beneficio. Durante los años del desarrollo estabilizador, las demandas presentadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación disminuyeron considerablemente con respecto a sexenios anteriores.

#### A. LA POLÍTICA MONETARIA

El control de la inflación y el sostenimiento del tipo de cambio requerían de una congruencia total de las políticas fiscal y monetaria. Durante la época del desarrollo estabilizador, el déficit fiscal fue moderado (cuadro 11.8). La propia estabilidad macroeconómica creó un círculo virtuoso que dio pie a un mayor nivel de ahorro voluntario, tanto nacional como proveniente de financiamientos del exterior, lo que hizo posible que los moderados déficit públicos pudieran financiarse sin recurrir al impuesto inflacionario. De esta forma, la emisión primaria de dinero por parte del Banco de México fue limitada. En los años del desarrollo estabilizador, la oferta monetaria se incrementó 10.9% anual en promedio, congruente con la expansión de la demanda de dinero. Así, la política monetaria contribuyó al sostenimiento del tipo de cambio, al abatimiento de la inflación y a una acumulación razonable de reservas internacionales.

La política monetaria aplicada en dichos años permitió establecer tasas de interés que evitaran fugas de capital y atrajeran nuevas inversiones a México. Un país como el nuestro, con una gran frontera con los Estados Unidos, debía mantener la libre convertibilidad de su moneda. Cualquier tipo de control de cambios no podría llevarse a la práctica y, de hecho, sería nocivo para la economía. Había que mantener los capitales en el país ofreciendo certidumbre y rendimientos adecuados. La entrada de capitales del exterior, además de tener una importancia propia, constituía una señal favorable a los inversionistas nacionales que tendían a mantener su dinero en el país mientras los extranjeros hicieran lo mismo. Con objeto de mantener el atractivo de México para el capital nacional y extranjero, era necesario perseverar

en la política de estabilidad macroeconómica. Asimismo, había que ofrecer rendimientos superiores a los que se podían obtener en los países desarrollados; por ello, las tasas de interés nacionales, que eran fijadas por el Banco de México, se mantuvieron algunos puntos por encima de las prevalecientes en los Estados Unidos (cuadro v.1).

La política de tasas de interés formaba parte de una estrategia macroeconómica más amplia para lograr un financiamiento no inflacionario del gasto público. Con estabilidad macroeconómica y tasas de interés atractivas se lograba generar ahorro voluntario privado, nacional y del exterior, que permitía financiar sanamente las inversiones del sector privado y el moderado déficit del sector público.

CUADRO V.1. *Tasas de interés en México  
y los Estados Unidos, 1958-1970*

| <i>Año</i> | <i>Tasa de interés<br/>nominal<sup>a</sup></i> | <i>"Treasury bills"<br/>a tres meses</i> |
|------------|------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 1958       | 7.49                                           | 1.83                                     |
| 1959       | 7.53                                           | 3.40                                     |
| 1960       | 7.53                                           | 2.92                                     |
| 1961       | 7.56                                           | 2.37                                     |
| 1962       | 7.64                                           | 2.77                                     |
| 1963       | 8.28                                           | 3.15                                     |
| 1964       | 8.51                                           | 3.54                                     |
| 1965       | 8.45                                           | 3.95                                     |
| 1966       | 8.50                                           | 4.88                                     |
| 1967       | 8.55                                           | 4.32                                     |
| 1968       | 8.57                                           | 5.33                                     |
| 1969       | 8.79                                           | 6.67                                     |
| 1970       | 9.11                                           | 6.45                                     |

<sup>a</sup> Promedio de los rendimientos de los pasivos bancarios ponderados por su participación, multiplicado por  $(1-t)$ , donde  $t$  es un promedio de las tasas nominales de impuesto sobre los intereses ponderados por la tasa de interés.

FUENTE: Francisco Gil Díaz, *México: de la estabilidad a la inflación; Economic Report of the President*, 1995.

## B. EL SISTEMA BANCARIO PRIVADO

El desarrollo del sistema financiero era una pieza fundamental de la estrategia económica. Era necesario crear condiciones e instituciones que promovieran la generación de ahorro y propiciaran su adecuada canalización para financiar actividades de elevada rentabilidad económica y social. El esfuerzo que ello representaba requería del concurso tanto del sector privado como del sector público. El gobierno participó activamente en la creación de un marco regulador adecuado que fomentara el desarrollo de las instituciones financieras del sector privado, e intervino directamente en la provisión de crédito, principalmente por medio de la banca de desarrollo y de los fondos de fomento.

A principios de los sesenta, el sector bancario del país se encontraba constituido por instituciones privadas y por instituciones nacionales de crédito manejadas por el gobierno federal. En la parte privada existían diversos tipos de instituciones especializadas; los principales eran, en orden de importancia: bancos comerciales, financieras, hipotecarias, bancos de capitalización de ahorro, instituciones de ahorro y préstamo y bancos fiduciarios. El diseño de las instituciones que formaban parte del sistema financiero mexicano fue resultado tanto de la adopción y adaptación en México de instituciones que habían tenido éxito en otros países, como de la propia experiencia nacional.

A fines de 1962 existían 104 bancos comerciales en el país, que operaban 971 sucursales; de ellos, 21 tenían cobertura nacional con 162 sucursales. Los principales eran el Banco Nacional de México, el Banco de Comercio, el Banco de Londres y México, el Banco Comercial Mexicano, el Banco de Crédito Minero y Mercantil, el Banco Internacional y el Banco Mexicano.

Las financieras, que habían sido muy exitosas en Europa, fueron adaptadas al caso mexicano. Su función principal era otorgar crédito a la industria, y contaban con una amplia gama de instrumentos para recibir ahorro del público, entre ellos la captación directa, la emisión de bonos y los depósitos a plazo fijo. Los créditos los podían canalizar a sus propios proyectos industriales o a los de terceros. Las financieras tuvieron un acelerado desarrollo durante la década de los sesenta, e incluso algunos bancos constituyeron sus propias financieras; por ejemplo, el Banco Nacional de México tenía dos financieras: Crédito Bursátil



(dedicada al desarrollo industrial) y Crédito Constructor (para vivienda e infraestructura).

Las instituciones hipotecarias fueron las primeras en emitir bonos en el mercado de valores. Desde 1933 habían empezado a circular las cédulas hipotecarias, que tuvieron aceptación entre el público inversionista porque contaban con el respaldo de la propia hipotecaria y porque existía una correspondencia directa entre las cédulas y los inmuebles que las garantizaban; de hecho, se daban casos de inversionistas que antes de adquirir las cédulas, visitaban el inmueble que las garantizaba. Posteriormente, las cédulas hipotecarias fueron gradualmente sustituidas por los bonos hipotecarios, cuya garantía estaba dada como una fracción de un paquete de inmuebles.

Los bancos de capitalización de ahorro, por su parte, captaban directamente el ahorro del público. Para hacerlo, aprovechaban el gusto natural que tiene el pueblo mexicano por los juegos de azar: realizaban sorteos para premiar a sus clientes con el fin de estimularlos a ahorrar más. Tan exitoso resultó este sistema que el gobierno decidió establecer una institución con características similares. Al principio, hubo cierta oposición de algunos banqueros privados a que el gobierno participara directamente en este sector; sin embargo, la mayoría de ellos estaba en favor de la iniciativa, y en 1950 se creó el Patronato del Ahorro Nacional, administrado por el Banco de México.

La estructura de las instituciones de ahorro y préstamo fue tomada de los países de América del Sur, donde habían contribuido notablemente a la generación de ahorro entre la población. Su operación típica consistía en abrir contratos de ahorro entre el público con objeto de proporcionar posteriormente un crédito hipotecario: una vez que el monto ahorrado alcanzaba cierto porcentaje del valor de la vivienda (generalmente 25%), el banco otorgaba un crédito por el resto. Estas instituciones no podían realizar emisiones de bonos y carecían de recursos suficientes para satisfacer la demanda de crédito que enfrentaban, por lo que Banobras comenzó a otorgarles fondeo.

En un principio, los bancos fiduciarios fueron los únicos autorizados para operar fideicomisos, mas como tales no tuvieron éxito; sin embargo, la figura misma del fideicomiso fue bastante útil, por lo que gradualmente otras instituciones financieras comenzaron a operarla.

En la práctica existía una estrecha relación entre los distintos tipos de instituciones financieras, que marcaba el inicio de su evolución hacia lo que posteriormente sería la banca múltiple. El gobierno pro-

movió mediante diversas acciones la consolidación del sector bancario, el cual, por su importancia estratégica, fue considerado como un sector que debía estar reservado exclusivamente para inversionistas mexicanos. El sector bancario nacional había nacido con bancos extranjeros, pero durante la década de los sesenta se promovieron medidas para lograr su mexicanización. En 1965 se reformó la Ley General de Instituciones de Crédito para reservar a inversionistas mexicanos los sectores bancarios y de seguros y fianzas. El gobierno promovió que inversionistas nacionales adquirieran en diversas instituciones financieras del país paquetes accionarios pertenecientes a extranjeros.

El Banco Nacional de México, que era el banco privado más grande en la década de los sesenta, tenía una participación importante de capital del Banco de París y de los Países Bajos. Agustín Legorreta, quien lo dirigía y administraba, contaba con una pequeña participación accionaria, pero el banco accionista extranjero votaba con él. El banco más antiguo del país, el Banco de Londres y México, a su vez, tenía una participación significativa de inversión británica a través del Bank of London and South America.

El primer banco que surgió con carácter verdaderamente nacional fue el Banco de Comercio. Salvador Ugarte tuvo la idea original y se unió con otros tres destacados empresarios: Raúl Bailleres, Mario Domínguez y Ernesto Amezcua (conocidos como el grupo BUDA) y comenzaron a crear una red de bancos regionales asociados al Banco de Comercio. En las principales ciudades del país buscaban asociarse con el banco regional más importante o creaban uno nuevo. Varios de los miembros del grupo BUDA mantuvieron sus propias instituciones financieras independientes accionariamente del Banco de Comercio, pero realizaban diversas operaciones con este banco; por ejemplo, Raúl Bailleres tenía una hipotecaria (la cual colocaba una parte importante de sus cédulas hipotecarias con el banco) y una institución de fianzas, mientras que Domínguez y Amezcua poseían un banco de capitalización y una institución de seguros.

Conforme la expansión del Banco de Comercio avanzaba, fue necesario invitar a nuevos socios que contribuyeran a los aumentos de capital. El principal de ellos fue William Jenkins, quien se dedicaba principalmente a los negocios azucareros. El operador de los asuntos financieros de Jenkins era Manuel Espinosa Yglesias. En uno de los aumentos de capital del banco, que ocurrió mientras Jenkins viajaba por Europa, Espinosa aprovechó la situación para tomar el control de

la institución. Inconformes con esta situación, Bailleres, Domínguez y Amezcua dejaron la institución junto con Carlos Trouyet, quien también era accionista. Trouyet invitó al grupo a que invirtiera en el Banco Comercial Mexicano, donde estaba asociado con Eloy Vallina. Al poco tiempo, Bailleres abandonó este último banco.

Gradualmente, Manuel Espinosa Yglesias fue ganando la confianza de los socios regionales del banco. Los aumentos de capital que se realizaron en los bancos regionales permitieron que el Banco de Comercio obtuviera la mayoría accionaria. De esta forma, el banco contó con una red bancaria muy fuerte en provincia que le permitió tener una importante presencia en todo el país. El Banco de Comercio se convirtió en un poderoso competidor del Banco Nacional de México —competencia que redundó en mejores servicios para los usuarios—, y su red regional lo colocó en posibilidad de competir, dado el caso, con la banca extranjera, e incluso disuadirla de entrar al mercado mexicano. Las acciones de Espinosa Yglesias fueron muy positivas para el sistema bancario: don Manuel actuaba con mucho profesionalismo; por ejemplo, tenía la costumbre de contratar a los mejores consultores internacionales de manera que pudiera contar con suficiente información en la toma de las decisiones estratégicas; asimismo, reinvertía gran parte de los dividendos que recibía, una práctica muy sana que, incluso, el gobierno decidió estimular fiscalmente con objeto de que se generalizara a todo el sistema bancario.

Otros bancos comerciales importantes de la época fueron el Banco de Crédito Minero y Mercantil (Cremi), de Raúl Bailleres; el Banco Comercial Mexicano (Comermex), de Vallina y Trouyet; el Banco Mexicano, cuyos accionistas estaban encabezados por el ex presidente Abelardo L. Rodríguez, y el Banco Internacional, fundado por don Luis Montes de Oca, quien antes había sido secretario de Hacienda y director del Banco de México.

Una de las financieras más importantes era la Mexicana de Crédito Industrial, que fue fundada y manejada por Antonio Sacristán Colás y Pablo Macedo. El doctor Sacristán Colás era originario de España, en donde había desempeñado importantes cargos financieros en el gobierno. Llegado a nuestro país tras la caída de la república, uno de sus primeros proyectos fue la creación de la Mexicana de Crédito Industrial, en 1947, y más tarde adquirió la mayoría de las acciones del Banco Mexicano. La Mexicana de Crédito promovió numerosos negocios inmobiliarios e industriales, entre los más destacados estaban Sosa

Texcoco, Fundiciones de Hierro y Acero, Vehículos Automotores, Bujías Champion, Fertilizantes del Bajío y el fraccionamiento Jardines del Pedregal. Como era natural, la mayoría de estos proyectos fueron deficitarios en su inicio, por lo que necesitaron recursos adicionales para consolidarse. La estrategia que siguió la Mexicana de Crédito fue endeudarse para cubrir las pérdidas iniciales que generaban varias de sus empresas, con lo cual su situación financiera llegó a ser muy débil. Fue Rodrigo Gómez quien detectó esta situación, y cuando me lo hizo saber pedí que se hiciera un análisis a fondo. El estudio reveló que la financiera había consumido todo su capital y que no era factible que cumpliera con el servicio de los adeudos que tenía contratados. Un factor que complicaba aún más la situación era que en su capital participaban importantes accionistas extranjeros, como era el caso del Banque Parisienne pour l'Industrie, un banco francés propiedad del barón belga Empain; el Banque Worms, de Francia, y el Banco Urquijo, de España.

Tratándose de una institución privada, las autoridades simplemente indicaron al doctor Sacristán que analizara las posibles medidas que podía tomar. Él no aceptaba la gravedad de la situación y afirmaba que era sólo cuestión de tiempo que las empresas apoyadas por la Mexicana de Crédito comenzaran a ganar, con lo que ésta, a su vez, podría cumplir con sus compromisos financieros. A pesar de lo que creía el doctor Sacristán, aun las previsiones más optimistas no consideraban factible que la financiera saliera adelante sin aportaciones adicionales de capital. Era necesario reponer el capital de la financiera, que de hecho se había perdido.

La situación se complicó cuando los socios extranjeros manifestaron al gobierno mexicano que la información financiera que ellos tenían no mostraba que hubiera dificultades en la Mexicana de Crédito. El problema era que los estados financieros, los cuales efectivamente no reflejaban su situación real, habían sido aprobados por la Comisión Nacional Bancaria. Entonces sí tuve que intervenir directamente. Era necesaria la participación del gobierno para evitar que los inversionistas extranjeros se dijeran engañados por la Comisión Nacional Bancaria. Se llegó a un acuerdo, en marzo de 1963, por el cual los bancos y el gobierno mexicano repondrían el capital y responderían por parte de los bonos de la Mexicana de Crédito; si después de cinco años de operación los bancos decidían salirse de la empresa, el gobierno les recompraría sus acciones. Los cinco años fueron muy buenos

para la financiera, así que, una vez transcurridos, los bancos no quisieron vender sus acciones. Desafortunadamente, algunos años después el gobierno decidió comprarlas, con lo que terminó lo que había sido una asociación muy exitosa entre el gobierno e inversionistas extranjeros.

La Secretaría de Hacienda tuvo una participación directa en la modernización de algunos de los servicios prestados por los bancos. Una de mis principales preocupaciones era lograr que un mayor porcentaje de la población tuviera acceso a los servicios financieros, tanto en lo referente al ahorro como en préstamos. En lo primero, las autoridades hacendarias trabajaron con los bancos comerciales para el establecimiento de cuentas de ahorro en las que se pudieran manejar saldos pequeños, de manera que fueran accesibles a una gran parte de la población. La tasa de interés que pagaban estas cuentas era tan sólo de 4%. Los bancos argumentaban que eran muy altos los costos administrativos. Aunque no logramos que los bancos aumentaran la tasa, sí conseguimos que incorporaran un seguro de vida a las cuentas. En caso de fallecimiento del titular de la cuenta, sus familiares podrían sostenerse con el pago del seguro, sin que necesariamente tuvieran que retirar los fondos ahorrados.

En el aspecto del crédito al menudeo, resultaba muy importante introducir la tarjeta de crédito en México. Seguí muy de cerca la experiencia en los Estados Unidos, donde comenzó a introducirse a finales de la década de los cincuenta.<sup>1</sup> El pionero fue Bank of America que inició el programa en una pequeña ciudad del estado de California. Esto no fue casual, pues desde su creación —a cargo del inmigrante italiano A. P. Giannini— Bank of America tuvo como estrategia servir al pequeño consumidor (al *little fellow*, según Giannini). En un principio, se consideró que la única manera en que las tarjetas podrían tener amplia aceptación en los comercios era si se introducían en forma masiva. Por ello, el Bank of America y la mayoría de los bancos que en años posteriores siguieron su ejemplo distribuyeron las tarjetas a través del correo sin que los clientes las hubieran solicitado, lo que ocasionó numerosos problemas administrativos, pues era común que personas con mala historia crediticia hicieran uso de la tarjeta y no pagaran sus cuentas. Este y otros problemas administrativos hicieron que poco después de un año de haber lanzado el programa, el Bank of America enfrentara pérdidas importantes en esta línea de negocios. No obstante,

<sup>1</sup> Para una revisión reciente del desarrollo de las tarjetas de crédito se recomienda: J. Nocera, *A Piece of the Action*, Nueva York, Simon and Schuster, 1994.

después de corregir estos problemas, comenzó a obtener ganancias, hecho que propicio que otros bancos entraran en el negocio, principalmente en Chicago, Nueva York y la propia California. Los principales bancos, encabezados nuevamente por Bank of America, comenzaron a otorgar franquicias a bancos menores para la operación de tarjetas de crédito. Esto promovió una fuerte expansión del sistema, pero de nuevo surgieron problemas administrativos que afectaron la rentabilidad de los programas. En general, los sistemas de intercambio entre bancos (para saldar los balances en favor y en contra de cada banco) y de autorizaciones (para verificar que en el momento de la compra el usuario de la tarjeta contara con el crédito necesario) presentaron problemas de operación. Fue a finales de los sesenta cuando los bancos crearon empresas especializadas, dedicadas exclusivamente al manejo de las tarjetas de crédito, que el sistema funcionó de manera adecuada. Así, el programa de Bank of America se transformó en Visa, y un grupo de bancos de California, competidores de Bank of America, junto con bancos de Chicago, crearon MasterCard.

Me reuní con los directivos de los principales bancos mexicanos para proponerles el establecimiento de tarjetas de crédito bancarias en México, toda vez que se había mostrado en el extranjero que podían funcionar adecuadamente. Don Agustín Legorreta, presidente del Banco Nacional de México, recibió con mucho entusiasmo la iniciativa y, en 1967, me invitó a una reunión para el lanzamiento de su programa de tarjetas de crédito, el cual comenzó a funcionar el año siguiente. Al poco tiempo, el Banco de Comercio estableció su propio sistema.

### C. LA ASIGNACIÓN SELECTIVA DEL CRÉDITO Y LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO

El crecimiento económico y la industrialización de México requerían una adecuada canalización del crédito. El sistema financiero privado se encontraba todavía en las primeras fases de su desarrollo y no tenía la capacidad suficiente para enfrentar por sí mismo esta tarea. Además, la propia estructura de la economía mexicana no estaba lo suficientemente desarrollada como para generar los incentivos adecuados que permitieran, sin intervención alguna del gobierno, la asignación del crédito hacia las actividades de mayor rentabilidad económica y social. En particular, en una economía como la mexicana, en

que los diversos mercados no se encontraban plenamente desarrollados, los precios no siempre reflejaban el verdadero valor social de ciertas actividades. Asimismo, había sectores como el de infraestructura y ciertas ramas de la industria que, por lo elevado de los montos de financiamiento y los largos plazos de maduración de los proyectos, no iban a ser atendidos por los intermediarios financieros privados.

Para coadyuvar a la adecuada canalización del ahorro del público hacia el financiamiento de actividades productivas, el gobierno estableció una política de asignación selectiva del crédito. Actuamos en dos vertientes. La primera, a la que ya he hecho alusión, era cuantitativa, y se refería a mantener el volumen total de la circulación monetaria y del crédito en un nivel congruente con las metas de estabilidad macroeconómica. La segunda, cualitativa, buscaba tanto dirigir los flujos de crédito hacia las actividades de mayor rentabilidad económica y social como propiciar el desarrollo de largo plazo del país. Los tres instrumentos más importantes para la orientación selectiva del crédito fueron el encaje legal, las instituciones nacionales de crédito y los fondos de fomento.

El encaje legal era un mecanismo por el cual la mayoría de las instituciones financieras tenían que depositar en el Banco de México parte de los recursos que captaban del público. Cuando se creó el Banco de México en 1925, la asociación de los bancos privados a este instituto central era voluntaria y, por lo tanto, también lo era el encaje, que en ese entonces era equivalente a 5% de los depósitos que tuvieran los bancos. Con las modificaciones a la Ley del Banco de México que se realizaron en 1936, se convirtió en obligatoria la asociación de los bancos comerciales así como su participación en el encaje legal. Posteriormente, la obligación del encaje se extendió a las sociedades financieras y a las hipotecarias. El porcentaje de los depósitos sujetos al encaje legal varió de acuerdo con las necesidades de financiamiento del sector público y con la meta de crecimiento de los agregados monetarios que hubieran fijado las autoridades. Por ejemplo, durante la segunda Guerra Mundial, cuando se registraron fuertes entradas de capital a México, el Banco de México incrementó el encaje legal a 50% y, en ocasiones, a 100% como parte de las medidas que aplicó para esterilizar el incremento en sus reservas internacionales.

Los recursos que se depositaban en el Banco de México como parte del encaje legal tenían tres usos principales. En primer lugar, servían para regular la liquidez en el sistema: aumentos en el encaje implicaban

reducciones de liquidez al disminuir el multiplicador bancario, y viceversa. En segundo lugar, una parte de los recursos se canalizaba al financiamiento del gasto del sector público; de esta forma fue posible financiar de manera no inflacionaria la mayor parte de los moderados déficit fiscales que se dieron durante la época del desarrollo estabilizador. En tercer lugar, un determinado porcentaje de los recursos se canalizaba a los fondos de fomento.

Los recursos del encaje legal depositados en el Banco de México recibían una tasa de interés menor a la que las instituciones financieras podían obtener mediante otras inversiones. En este sentido, el encaje constituía un impuesto mediante el cual el sector público obtenía financiamiento a bajo costo. Una de las consecuencias negativas que el encaje legal tuvo sobre el sistema bancario fue que los bancos no desarrollaron suficientemente sus sistemas de análisis de crédito, ya que el encaje representaba una inversión totalmente segura que no requería de análisis de riesgo.

Para que las instituciones financieras canalizaran directamente los recursos crediticios a los sectores prioritarios, las autoridades permitieron que los bancos cumplieran con parte del requisito del encaje legal otorgando créditos a ciertos sectores y bajo parámetros de costo y plazo determinados. En general, esta política buscaba incrementar los créditos al sector industrial y a otros que tuvieran un alto beneficio social, así como reducir el financiamiento que se otorgaba al comercio. Concretamente, los principales rubros que se buscó fomentar fueron la exportación de productos manufacturados, la industria mediana y pequeña, la vivienda de interés social y media, la agricultura, el turismo y el desarrollo de la zona fronteriza en general.

Durante la etapa del desarrollo estabilizador, las instituciones nacionales de crédito desempeñaron un papel muy relevante en el desarrollo del sistema financiero mexicano y en el financiamiento de sectores de vital importancia para el país. Su ámbito de acción era amplio y abarcaba principalmente la industria, la agricultura, la infraestructura y el comercio exterior. La más importante de las instituciones nacionales de crédito era Nacional Financiera, creada en 1934. Entre sus principales funciones estaban: coadyuvar a la obtención de recursos internos y externos para la realización de inversiones del sector público en el desarrollo de infraestructura e industria; apoyar a las industrias básicas y de transformación, y promover el desarrollo del mercado bursátil mexicano. Su capital era mixto, con mayoría del gobierno federal



pero con una participación del sector privado no inferior a 40%. Nacional Financiera intervino en importantes proyectos industriales, los cuales se describen en el capítulo VIII. Éstos incluyeron tanto nuevos proyectos desarrollados conjuntamente con el sector privado, como proyectos iniciados por el sector privado pero que enfrentaron problemas financieros. Respecto a estos últimos, Nacional Financiera los tomó para evitar el cierre de fuentes de empleo y de potencial riqueza para el país; el objetivo era reestructurar estos negocios y hacerlos rentables. Casos importantes y exitosos donde se tomaron empresas con problemas financieros y a las que se logró darles rentabilidad fueron los de Altos Hornos de México, Compañía Industrial de Atenquique y Ayotla Textil. Algunas empresas en las que no se obtuvieron buenos resultados financieros fueron Siderúrgica Nacional, las fábricas de papel de Tuxtepec y Maderas Industrializadas de Quintana Roo. En la mayoría de los casos en que los resultados financieros no fueron satisfactorios, la razón consistió en que se había buscado lograr algún objetivo diferente a la maximización de utilidades como era el mantener fuentes de empleo.

El objetivo de Nacional Financiera era otorgar financiamiento al mayor número posible de empresas, contribuir a su creación y consolidación, no poseerlas o controlar su administración. Hacia mediados de la década de los sesenta, más de 500 empresas eran sujetos de crédito de Nacional Financiera. De entre ellas, poseía acciones de 41, de las cuales 29 eran manejadas por la iniciativa privada, y únicamente en 12 era accionista mayoritaria; éstas eran dos ingenios azucareros, Rosales e Independencia; dos siderúrgicas, Altos Hornos y Siderúrgica Nacional; las fábricas de papel de Tuxtepec y Atenquique; Ayotla Textil y Operadora Textil; Refrigeradora del Noroeste; Guanos y Fertilizantes; Chapas y Triplay, y Maderas Industrializadas de Quintana Roo.

En los años del desarrollo estabilizador, Nacional Financiera fortaleció su estrategia de promover el desarrollo industrial sin tomar el control directo de las empresas. El número de empresas en las que tenía participación mayoritaria se redujo durante ese periodo. Para diciembre de 1969, las inversiones en acciones industriales constituyeron tan sólo 4.9% del financiamiento total canalizado por Nafin; en esa fecha, la institución tenía participación mayoritaria en el capital de nueve empresas industriales dedicadas a la producción de hierro y acero, fertilizantes, azúcar, textiles, madera y vehículos.

Nacional Financiera también tuvo un papel muy importante en el desarrollo de la bolsa de valores mexicana. Esta labor recibió un gran impulso al inicio de los años treinta por parte de don Marte R. Gómez, quien fue subsecretario y secretario de Hacienda en esa época. Los primeros valores que se crearon fueron los bonos de caminos y las cédulas hipotecarias. Nacional Financiera participó con las instituciones privadas en la creación y emisión de nuevos valores, y también fue un importante participante directo en la compraventa de títulos en el mercado, lo que contribuyó de manera muy significativa al desarrollo del mismo.

Para generar confianza del público ahorrador en el mercado de valores, las autoridades hacendarias habían promovido la práctica de “a la vista y a la par”, mediante la cual los inversionistas podían vender los instrumentos de inversión a los emisores originales a la par; es decir, sin sufrir descuento alguno en sus precios. Esta práctica era necesaria ante la dificultad de recuperar la confianza en el sector financiero. El primer paso había sido que el público aceptara el papel moneda, y el siguiente reto consistía en que participara más activamente en las operaciones bancarias y bursátiles. Durante el gobierno del presidente Miguel Alemán se estableció una pequeña modificación a la práctica de “a la vista y a la par”: las autoridades dispusieron que, para el caso de los bonos gubernamentales, la recompra se realizaría a 99.5% de su valor nominal, es decir, con un castigo de 0.5%. Sin embargo, esta acción no fue suficiente para estimular mayores plazos en las inversiones financieras.

Con el objetivo de alargar los plazos, en 1965 se crearon los certificados financieros, que pagaban un interés superior al de otros instrumentos pero no podían ser amortizados o comprados por los emisores antes de su vencimiento. Estos certificados tuvieron buena aceptación, lo cual comenzó a producir inversiones financieras a plazos mayores. Se presentaron algunos “acuerdos cruzados”, por medio de los cuales dos emisores se ponían de acuerdo para cada uno recomprar los certificados emitidos por el otro; sin embargo, esta situación no fue generalizada.

Por su parte, desde principios de los cuarenta Nacional Financiera emitió los llamados certificados de participación, con una muy buena aceptación entre el público inversionista. Estos certificados, amparados por acciones y valores de empresas en las que Nacional Financiera tenía participación, fueron el antecedente de los fondos de inversión.

Así, una parte de la propiedad de importantes empresas industriales del país podía diseminarse entre el gran público inversionista. Es importante señalar que las acciones que amparaban los certificados de participación eran de empresas rentables, ya que las que tenían pérdidas no estaban incluidas. Al vencer el plazo de los certificados, los inversionistas tenían la opción de adquirir directamente las acciones de las empresas que los respaldaban, comprar una nueva emisión de certificados o simplemente recibir dinero en efectivo. Estos certificados cumplieron una función positiva al lograr una mayor participación del público ahorrador en instrumentos bursátiles y producir buenos rendimientos a los inversionistas y una base mayor de recursos de capital para las empresas. Sin embargo, por la forma en que fueron estructurados, los certificados ocasionaron pérdidas para Nacional Financiera. Como estaban manejados por fideicomisos que no representaban pasivos directos de ésta, no se les prestó toda la atención debida y no se tomaron medidas correctivas oportunamente. De todas formas, es importante destacar que en la naturaleza misma de los certificados no existía elemento alguno que impidiera que las instituciones financieras los manejaran en forma rentable.

En cuanto al sector agropecuario, las mayores instituciones nacionales de crédito que le otorgaban financiamiento eran el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional Agropecuario. Como apunto en el capítulo VII, el financiamiento al campo requería de una transformación radical, sobre todo porque se habían combinado de manera muy desafortunada las políticas de subsidio y de crédito en los financiamientos que otorgaban el Banco Ejidal y el Banco Agrícola. Con la creación del Banco Nacional Agropecuario, en 1965, se establecieron mecanismos para otorgar créditos recuperables, sin subsidio, a las actividades agropecuarias rentables.

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (Banobras), creado en 1933, tenía como principales funciones el otorgamiento de créditos para proyectos de infraestructura y el financiamiento y la asistencia técnica a los estados y municipios. También fondeaba a las instituciones privadas que financiaban la adquisición de vivienda. Uno de los primeros financiamientos que Banobras promovió fue el relativo a la obra pública del gobierno federal y de los gobiernos estatales. Los primeros bonos que emitió el gobierno federal fueron los bonos de caminos. Las empresas que obtenían un contrato de obra

pública podían acudir a Banobras, donde se establecía un fideicomiso. La inspección del avance de la obra estaba a cargo del propio Banobras, el cual también cobraba al gobierno con base en las estimaciones de la misma y con estos recursos liquidaba la parte que correspondiera del crédito, mientras que el resto lo entregaba al contratista.

El banco también otorgaba financiamiento a los gobiernos locales para obras como agua potable, drenaje, alumbrado público, calles y pavimentación, rastros y mercados. Para asegurar la recuperación de los créditos a los gobiernos estatales y municipales, los ingresos que recibían de la Federación y, en su caso, los ingresos provenientes de los proyectos financiados quedaban afectados en un fideicomiso en Banobras. En caso de que no se cumpliera con el servicio del crédito, éste podía retener como cobro los recursos del fideicomiso. El mecanismo era especialmente importante para los municipios debido a que los convertía en sujetos de crédito, de manera que podían realizar proyectos de inversión con cierta independencia de los gobiernos estatales. Desafortunadamente, estos últimos adquirieron gradualmente un mayor control sobre las transferencias de la Federación, con lo que se acrecentó su control sobre los municipios.

La Secretaría de Hacienda y el Banco de México trabajaron conjuntamente en la creación de fideicomisos para el apoyo de la actividad sectorial. La mayoría de los fondos fueron administrados por el Banco de México, aunque Nacional Financiera también estuvo encargada de algunos de ellos. Los fideicomisos funcionaban como bancos de segundo piso, redescontando a tasas preferenciales los préstamos que los bancos otorgaban a los sectores o regiones que se buscaba apoyar. Adicionalmente, varios de estos fondos brindaban asistencia técnica y otorgaban diversos tipos de garantías a los créditos. Los recursos de los fondos provenían de una o varias de las siguientes fuentes: encaje legal, gasto del gobierno federal, créditos de organismos multilaterales y emisión de valores.

Los principales fondos de fomento eran los siguientes:

1. Fideicomisos del Gobierno Federal Instituidos en el Banco de México en Relación con la Agricultura (FIRA). Estos fondos realizaron una labor muy importante en el otorgamiento de créditos refaccionarios al campo y en la provisión de asistencia técnica a los campesinos.

2. Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain). Fue establecido en 1953 en Nacional Financiera con el objetivo de impulsar el desarrollo de las industrias mediana y pequeña. El

fondo descontaba los créditos que la banca privada otorgaba a este sector y le proporcionaba diversas garantías. También ofrecía servicios de asistencia técnica y financiera.

3. Fondo para el Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex). Fue creado en 1962 con el fin de promover un crecimiento de las exportaciones mayor al de las importaciones. Se le capitalizó mediante un gravamen especial a la importación de ciertos bienes. El fondo buscaba otorgar a los exportadores mexicanos condiciones de financiamiento similares a las que tenían sus competidores en el exterior. También se negociaron seguros y servicios relacionados con la promoción del comercio exterior.

4. Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi). Se estableció en 1963 y su función era canalizar recursos para créditos destinados a vivienda de interés social. También ofrecía a los promotores y constructores programas de asistencia técnica, y a los gobiernos estatales y municipales los asesoraba en el desarrollo de sus programas de vivienda. El Fovi permitió brindar un fuerte apoyo a la vivienda de interés social, sector en el que había una clara responsabilidad gubernamental de mejorar la calidad de vida de la población, sobre todo entre los trabajadores y las clases medias.

5. Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (Foga). Fue creado en la misma fecha que el Fovi y con objetivos similares. El Foga apoyaba a los bancos privados que otorgaban créditos para vivienda de interés social con garantía hipotecaria; les garantizaba la recuperación de sus créditos en caso de falta de pago puntual por parte de los acreditados o de diferencias finales en los costos o en las tasas de interés.

6. Fondo de Garantía y Fomento del Turismo. Se creó en 1957, siendo fiduciario Nacional Financiera. Su principal función fue promover las plazas turísticas de menor desarrollo relativo con un alto potencial para el futuro.

7. Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (Infratur). Fue instituido en 1969 con la finalidad de desarrollar nuevos centros turísticos ante la previsible saturación de Acapulco. Como se menciona en el capítulo sobre la política de desarrollo industrial, el Infratur tuvo una participación destacada en el desarrollo de Cancún mediante un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo, y en el de Ixtapa utilizando recursos de un financiamiento del Banco Mundial. Este fondo complementó las funciones del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo.

CUADRO V.2. *Financiamiento bancario por tipo de instituciones de crédito, 1959-1970*  
(millones de pesos)

| <i>Tipo de instituciones</i>        | 1959     | 1960     | 1961     | 1962     | 1963     | 1964     | 1965     | 1966      | 1967      | 1968      | 1969      | 1970      |
|-------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Bancos de depósito y ahorro         | 7 986.8  | 9 041.5  | 9 490.6  | 10 872.0 | 13 365.2 | 17 073.0 | 20 012.0 | 22 306.3  | 25 153.8  | 27 704.4  | 31 585.6  | 35 858.6  |
| Financieras y otros bancos privados | 6 759.8  | 8 769.5  | 10 668.0 | 12 807.0 | 16 006.7 | 21 238.0 | 25 235.0 | 34 935.4  | 47 036.7  | 51 024.3  | 64 913.2  | 81 287.8  |
| Total de instituciones privadas     | 14 747.0 | 17 811.0 | 20 159.0 | 23 680.0 | 29 371.9 | 38 311.0 | 45 241.7 | 57 241.7  | 72 190.5  | 78 728.7  | 96 498.8  | 117 146.0 |
| Instituciones nacionales de crédito | 12 075.0 | 16 479.9 | 19 089.0 | 21 714.0 | 23 684.6 | 27 547.0 | 31 794.0 | 35 366.9  | 41 757.2  | 46 534.1  | 51 920.7  | 57 419.0  |
| Banco de México                     | 4 447.5  | 5 202.6  | 6 521.2  | 7 925.7  | 8 239.3  | 8 576.4  | 10 329.0 | 12 020.9  | 7 327.3   | 13 504.8  | 18 805.4  | 19 956.9  |
| Financiamiento total                | 31 269.0 | 39 494.0 | 45 769.0 | 53 320.0 | 61 296.0 | 74 435.0 | 87 371.0 | 104 630.0 | 121 275.0 | 138 768.0 | 167 225.0 | 194 522.0 |
| <i>Destino del financiamiento</i>   |          |          |          |          |          |          |          |           |           |           |           |           |
| Valores a empresas y particulares   | 3 151.1  | 3 445.0  | 4 073.4  | 4 970.4  | 5 453.6  | 5 957.6  | 6 496.0  | 6 749.9   | 7 858.1   | 8 742.9   | 9 766.7   | 11 033.3  |
| <i>Crédito</i>                      |          |          |          |          |          |          |          |           |           |           |           |           |
| Industria y minería                 | 11 970.0 | 16 304.7 | 20 315.0 | 25 671.0 | 27 604.4 | 32 985.0 | 36 132.0 | 40 822.7  | 48 597.9  | 54 911.7  | 67 162.1  | 81 913.3  |
| Agricultura y ganadería             | 5 035.6  | 5 968.5  | 6 749.9  | 7 360.7  | 8 237.0  | 9 317.9  | 10 665.0 | 12 547.4  | 14 025.6  | 15 355.9  | 16 188.0  | 17 694.6  |
| Comercio                            | 6 842.0  | 8 030.3  | 9 054.3  | 9 704.4  | 11 042.8 | 13 318.0 | 13 609.0 | 17 123.2  | 20 723.4  | 24 574.1  | 31 797.5  | 36 733.9  |
| Gobierno federal                    | 4 269.4  | 5 745.0  | 5 576.9  | 5 612.7  | 8 958.0  | 12 856.0 | 20 470.0 | 27 386.3  | 30 070.0  | 35 183.0  | 42 310.6  | 47 147.2  |
| Financiamiento total                | 31 269.0 | 39 494.0 | 45 769.0 | 53 320.0 | 61 296.0 | 74 435.0 | 87 371.0 | 104 630.0 | 121 275.0 | 138 768.0 | 167 225.0 | 194 522.0 |

FUENTE: Banco de México, Informes anuales.

CUADRO V.3. *Financiamiento bancario por tipo de instituciones de crédito, 1959-1970 (porcentajes)*

| <i>Tipo de instituciones</i>        | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bancos de depósito y ahorro         | 26   | 23   | 21   | 20   | 22   | 23   | 23   | 21   | 21   | 20   | 19   | 18   |
| Financieras y otros bancos privados | 22   | 22   | 23   | 24   | 26   | 29   | 29   | 33   | 39   | 37   | 39   | 42   |
| Total de instituciones privadas     | 47   | 45   | 44   | 44   | 48   | 51   | 52   | 55   | 60   | 57   | 58   | 60   |
| Instituciones nacionales de crédito | 39   | 42   | 42   | 41   | 39   | 37   | 36   | 34   | 34   | 34   | 31   | 30   |
| Banco de México                     | 14   | 13   | 14   | 15   | 13   | 12   | 12   | 11   | 6    | 10   | 11   | 10   |
| Financiamiento total                | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |
| <i>Destino del financiamiento</i>   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Valores a empresas y particulares   | 10   | 9    | 9    | 9    | 9    | 8    | 7    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    |
| <i>Crédito</i>                      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Industria y minería                 | 38   | 41   | 44   | 48   | 45   | 44   | 41   | 39   | 40   | 40   | 40   | 42   |
| Agricultura y ganadería             | 16   | 15   | 15   | 14   | 13   | 13   | 12   | 12   | 12   | 11   | 10   | 9    |
| Comercio                            | 22   | 20   | 20   | 18   | 18   | 18   | 16   | 16   | 17   | 17   | 19   | 19   |
| Gobierno federal                    | 14   | 15   | 12   | 11   | 15   | 17   | 23   | 26   | 25   | 25   | 25   | 24   |
| Financiamiento total                | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

FUENTE: Banco de México, Informes anuales.

Con la política financiera aplicada durante la época del desarrollo estabilizador, se logró incrementar el financiamiento del sector bancario a la economía en su conjunto de 22.2% del PIB en 1959 a 43.8% en 1970, y el crédito bancario al gobierno federal de 3.0% del PIB en 1959 a 10.6% en 1970. En esencia, este fenómeno refleja el uso de recursos no inflacionarios para financiar la inversión pública. En términos de puntos porcentuales del PIB, el aumento del financiamiento bancario al sector privado fue de casi el doble que al sector público. En los años del desarrollo estabilizador, el financiamiento de la banca al sector privado se incrementó en 14 puntos porcentuales del PIB al pasar de 19.2% en 1959 a 33.2% en 1970. La participación de la banca privada en el financiamiento bancario en conjunto fue creciente: de 47% en 1959 a 60% en 1970 (cuadros v.2 y v.3).

#### D. EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

La historia económica de México ha estado ligada directamente a la evolución de su deuda externa. En su nacimiento como país independiente, México heredó una deuda externa que, si bien no era demasiado grande en términos de los recursos del país, no podía pagarse debido a la debilidad en que se encontraba el erario público después de la lucha armada.<sup>2</sup> El gobierno tuvo que buscar acuerdos con los acreedores y realizar la desamortización de algunos bienes de la Iglesia para pagar parte de los adeudos. El país requería urgentemente de recursos para su desarrollo y para poner en orden las finanzas públicas; así, se obtuvieron dos importantes créditos de instituciones financieras inglesas.

Los problemas políticos y de lucha armada que surgieron en el país durante las tres décadas siguientes impidieron cumplir cabalmente con el servicio de la deuda externa, aun cuando se realizaron numerosos convenios para reestructurarla. En 1861, el presidente Juárez expidió un decreto que declaraba una moratoria de dos años, lo que fue causa inmediata de la ocupación de Veracruz por parte de Francia, Inglaterra y España. El imperio de Maximiliano tuvo un fuerte endeudamiento con el exterior, principalmente con Francia. Una porción importante

<sup>2</sup> Para una excelente revisión de la evolución de la deuda externa de México véase J. Bazant, *Historia de la deuda exterior de México 1823-1946*, México, El Colegio de México, 1968.



de esos recursos no se utilizaron en México, sino que se destinaron a pagar reclamaciones de guerra de los franceses. Tal y como correspondía, la república restaurada no reconoció los adeudos del gobierno imperial con Francia.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz se contrató un monto significativo de créditos externos, principalmente para el desarrollo de la industria ferrocarrilera y de los sectores energético y minero. Para tener acceso a nuevos financiamientos fue necesario llegar a un acuerdo respecto de los créditos existentes. En 1888, se obtuvo un préstamo para finiquitar los adeudos que el país había adquirido en los años posteriores a su independencia.

En general, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la deuda externa durante el Porfiriato fue bueno. Sólo a principios de la década de 1890 hubo algunos problemas de pago debido a las circunstancias económicas que el país enfrentó por la caída de los precios de la plata y la pérdida de cosechas. En esa época falleció el secretario de Hacienda, Manuel Dublán, quien fue sucedido en el cargo por Benito Gómez Farías, quien poco tiempo después renunció. Al presidente Díaz le recomendaron como sustituto al entonces diputado José Ives Limantour; sin embargo, Díaz optó por don Matías Romero, para dejar así a quien consideraba más experimentado y que ocuparía por tercera ocasión tan importante posición. Romero tenía muy buena relación con Limantour, por lo que lo nombró oficial mayor de la Secretaría de Hacienda y le encargó que continuara con su plan para terminar con las alcabalas, el cual había comenzado en la Cámara de Diputados. A la salida de don Matías de la secretaría de Hacienda, el general Díaz nombró a Limantour secretario de esa dependencia, puesto en el que permanecería hasta 1911. A principios del nuevo siglo se dio un marcado interés de instituciones financieras extranjeras, tanto estadounidenses como europeas, por otorgar créditos a México.

Durante la Revolución mexicana, los empréstitos que se encontraban en proceso de reestructuración fueron puestos en duda por el gobierno mexicano y dejaron de pagarse. En esos años, dos países dejaron de servir sus deudas: México y la Unión Soviética. Ambos países vieron entonces cerrado su acceso a financiamientos nuevos. En la época posrevolucionaria, los sucesivos secretarios de Hacienda: De la Huerta, Pani y Montes de Oca, negociaron varias reestructuraciones. En ese entonces, los bancos extranjeros habían colocado la mayoría de los bonos de deuda mexicana entre el gran público inversionista: exis-

tían alrededor de 200 000 tenedores de bonos mexicanos en el extranjero.<sup>3</sup> Para negociar con México, los acreedores formaron un comité internacional de banqueros —presidido por Thomas Lamont, director general de la Casa Morgan<sup>4</sup>—, que estuvo en funcionamiento hasta que se lograron los acuerdos definitivos de 1942 y 1946.

La primera negociación comenzó en 1919, una vez concluida la primera Guerra Mundial. El gobierno mexicano buscaba llegar a un entendimiento con el objetivo de reanudar los flujos de financiamiento exterior al país. El Comité, en principio, estaba de acuerdo en promover financiamientos adicionales a México siempre y cuando se llegara a un acuerdo satisfactorio respecto de los pagos de la deuda anterior y se cumpliera cabalmente dicho acuerdo. Sin embargo, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, con quien Lamont estaba en contacto permanente, se opuso al otorgamiento de cualquier crédito adicional mientras el gobierno mexicano no se comprometiera a no aplicar retroactivamente el artículo 27 constitucional. Su preocupación era una posible expropiación de las compañías petroleras de Estados Unidos en México.

En 1922, el secretario de Hacienda, De la Huerta, llegó a un acuerdo para reanudar los pagos de la deuda. No fue posible obtener créditos adicionales. Durante poco más de un año, el gobierno mexicano realizó los pagos previstos en el acuerdo. Éstos se suspendieron a raíz de los problemas políticos y económicos que enfrentó el país. En 1925, el ingeniero Pani acordó una enmienda al acuerdo de De la Huerta, la cual tampoco pudo cumplirse. El secretario de Hacienda Montes de Oca negoció un nuevo arreglo en 1930 que preveía pagos menos onerosos que los dos anteriores; no obstante, tampoco fue posible cumplir con los términos pactados.

Como mencioné en el capítulo II, durante la segunda Guerra Mundial los Estados Unidos adoptaron una actitud sumamente conciliadora con respecto a México, pues les interesaba que México estuviera con el grupo de los Aliados. Además, debido al esfuerzo económico que la guerra implicó para los Estados Unidos, la adquisición de insumos y productos mexicanos cobró una gran importancia. Esta actitud tuvo consecuencias concretas respecto de la deuda externa de México. El secretario de Hacienda en esos años, don Eduardo Suárez, inició una

<sup>3</sup> Ron Chernow, *The House of Morgan*, Nueva York, Touchstone, 1990, p. 238.

<sup>4</sup> Véase E. Lamont, *The Ambassador from Wall Street*, Maryland, Madison Books, 1994.

nueva restructuración de la deuda mexicana; él tenía experiencia en la materia porque había participado en las negociaciones con la banca extranjera cuando laboraba en la Secretaría de Relaciones Exteriores en la época en que Pani estaba en Hacienda.

Don Eduardo logró dos acuerdos sumamente ventajosos para México. El primero, en 1942, cubría los adeudos internacionales del gobierno mexicano contratados antes de 1917, exceptuada la mayor parte de la deuda ferrocarrilera. El acuerdo representaba una reducción de casi 80% de la deuda. El procedimiento fue el siguiente. La deuda denominada en libras y otras monedas diferentes al dólar se reexpresó en dólares al tipo de cambio de mercado. El saldo del principal de la deuda en restructuración quedó así establecido en 231 millones de dólares. Se acordó que México pagaría a razón de un peso por cada dólar. Puesto que el tipo de cambio vigente era de 4.85 pesos por dólar, el acuerdo significaba un pago de poco más de 20% del total del monto del adeudo. El plan establecía pagos graduales por parte de México que terminarían en 1968. En 1946 se llegó a un segundo acuerdo, referido a la deuda ferrocarrilera. El principal ascendió a 233 millones de dólares. La restructuración ofreció a los acreedores dos opciones: la opción *A* tenía un tratamiento muy similar al del acuerdo de 1942, y la *B* se basaba en una tasa de interés de cero y pagos crecientes de capital que terminarían en 1974. Aproximadamente un tercio de la deuda se restructuró bajo la primera opción y el resto bajo la segunda.

Con los acuerdos de 1942 y de 1946, la única deuda pública que había entrado en suspensión de pagos y que no había sido reconocida ni restructurada fue la correspondiente a un monto pequeño de bonos emitidos por el gobierno inconstitucional de Victoriano Huerta entre 1913 y 1914. Tuvo que transcurrir un largo periodo desde que concluyó la Revolución para que México pudiera reanudar su acceso a créditos de bancos extranjeros o a la colocación de bonos en los mercados internacionales. En lo referente a bancos, el primer crédito bancario que se obtuvo del exterior fue el del Eximbank de los Estados Unidos, otorgado en 1941 a raíz de los diversos acuerdos que se lograron en noviembre de ese año y que he comentado anteriormente.

En el gobierno del presidente López Mateos se tomó una decisión fundamental respecto a la política de endeudamiento externo del país: utilizar crédito nuevo del exterior para acelerar el crecimiento económico. De esta forma, se complementaría el ahorro interno del país y se podría lograr una tasa de inversión superior a la que podía alcanzar-

se utilizando exclusivamente financiamiento interno. La fuente principal de financiamiento de la inversión debía ser el ahorro interno; sin embargo, el ahorro externo permitiría acelerar el ritmo de inversión. Además, es importante señalar que la inversión en México tenía un contenido importado de entre 15 y 20%. Por ello, resultaba indispensable contar con divisas para mantener e incrementar la inversión en México. El crédito externo permitía el acceso ágil a esas divisas, con la facilidad de que los pagos se realizarían gradualmente, para lo cual se podrían aprovechar los flujos que generarían los propios proyectos financiados.

La deuda externa era baja y había capacidad de endeudamiento. En 1959 el total de la deuda pública externa ascendía a 650 millones de dólares, equivalentes a 5.5% del PIB. Con un uso adecuado de los recursos del exterior se lograría sostener niveles de inversión mayores a los financiados utilizando exclusivamente el ahorro interno. Para que los recursos del exterior fueran aplicados de la mejor manera, era necesario que se cumplieran varias condiciones. Primero, era importante tratar de evitar elevaciones sustanciales en el contenido importado de los bienes producidos en México. Segundo, había que buscar que el financiamiento externo fuera del mayor plazo posible. Por último, era indispensable que los recursos se invirtieran en proyectos que directa o indirectamente produjeran los ingresos en divisas que permitieran repagar los préstamos del exterior.

No obstante los preceptos anteriores, hubo fuertes presiones para otorgar financiamientos en dólares a diversos programas que no generaban los recursos para el pago de sus deudas. Debido a que la tasa de interés en el exterior era menor a la que se podía obtener en moneda nacional, numerosas secretarías y empresas públicas presentaban sus proyectos de inversión con propuestas de financiamiento en dólares. En la Secretaría de Hacienda recibimos múltiples presiones para ampliar el acceso a los financiamientos del exterior, las más fuertes provenientes del sector educativo. Afortunadamente, con el apoyo del presidente López Mateos pudimos resistirlas.

Existían diversos mecanismos para obtener recursos del exterior. Los principales eran la inversión extranjera directa y los varios tipos de instrumentos de deuda. La mayor parte de los recursos del exterior que se obtuvieron durante la época del desarrollo estabilizador fueron en forma de deuda, pues ésta era la fuente de financiamiento más segura y, sobre todo, la más barata.

Un factor importante para aumentar el efecto positivo que los recursos del exterior podrían tener sobre la economía mexicana era su obtención en condiciones favorables de costo y plazo. Había varias acciones que el gobierno mexicano podía llevar a cabo para lograrlo. La más importante era mantener una política económica consistente que promoviera el crecimiento con estabilidad. Asimismo, había que dar señales sobre la seriedad con que México asumía compromisos con el exterior. Un inconveniente de los acuerdos logrados en 1942 y 1946 era que los valores mexicanos aparecían en las pizarras de las bolsas internacionales muy por debajo de su valor nominal debido a la renegociación. Por ello se decidió adelantar el pago de la mayor parte de la deuda renegociada. En julio de 1960, el gobierno mexicano prepagó todos los bonos en circulación de la restructuración de 1942 y los correspondientes a la opción A de la de 1946. El pago total por adelantado de la deuda ferrocarrilera no era necesario, ya que, a pesar de que había sido asumida por el gobierno, los bonos aparecían en las pizarras bajo el nombre de las empresas ferrocarrileras y no del gobierno federal mexicano. Asimismo, en 1962 se concluyó el pago de todas las deudas derivadas de la expropiación petrolera.

En 1962 terminamos el diseño de una importante emisión de bonos de fomento económico del gobierno federal para ser colocada en los mercados internacionales al año siguiente, emisión que fue la primera que realizó el gobierno mexicano después de la Revolución. Sus agentes líderes fueron dos de las casas financieras más fuertes de Wall Street en esos años: Kuhn, Loeb & Co. y The First Boston Corporation. En el sindicato colocador participaron 24 instituciones financieras importantes, entre las que destacaban Goldman Sachs, Kidder Peabody, Lazard Frères, Lehman Brothers, Merrill Lynch, Banque de Paris et des Pays-Bas, Paribas Corporation, L. F. Rothschild y Banca Commerciale Italiana. Los bancos tomaron la emisión en firme y posteriormente la colocaron entre sus clientes. La emisión fue muy importante por tres razones. Primera, México obtuvo una cantidad importante de recursos (40 millones de dólares) en condiciones financieras muy favorables: se realizaron tres emisiones, de cinco millones de dólares cada una, de bonos seriados a una tasa de interés de 6% anual y con vencimiento en 1966, 1967 y 1968, respectivamente; además, se emitieron 25 millones en bonos con vencimiento en 1978 con una tasa de 6.75%. Segunda, la emisión hizo que México se incorporara a los mercados internacionales de deuda, a los cuales no había tenido acceso durante más

de 40 años. Tercera, la emisión convirtió a México en un foco atractivo para el capital del exterior.

Los bonos se colocaron en los Estados Unidos y Europa, lo cual logró que los inversionistas conocieran los avances que en materia económica había logrado el país y las oportunidades de inversión que presentaba. Por ejemplo, cuando me reuní con el presidente del Citibank, Walter Wriston, para presentarle el prospecto de colocación de los bonos, me dijo que estaba “descubriendo a su vecino del sur”. Ésta fue una reacción generalizada entre los banqueros de Nueva York. En realidad, no tenían idea del crecimiento económico que se había logrado durante los años previos ni de la estabilidad económica que México estaba alcanzando. Pensaban que era básicamente un país que dependía de algún producto agrícola y sin base industrial alguna, cuando en realidad contaba con una gama diversificada de productos de exportación agrícola y con un desarrollo industrial intenso (cuadro IV.1). La promoción de México para la colocación de los bonos y la buena aceptación que tuvo la emisión en los mercados internacionales generó un mayor interés de los inversionistas internacionales por invertir en nuestro país.

En el prospecto de la emisión de los bonos se estableció que el principal uso de los recursos obtenidos sería la ampliación de la infraestructura eléctrica del país. Con ello, además del necesario desarrollo del sector eléctrico, se reforzaba la confianza en México al lograr que inversionistas internacionales participaran en el financiamiento de un sector recientemente nacionalizado. La emisión fue muy bien recibida entre el público inversionista nacional y extranjero. Los 24 bancos del sindicato colocador, después de tomarla en firme, la pudieron distribuir con gran éxito entre los inversionistas; de hecho, hubo un exceso de demanda de los bonos mexicanos. Aproximadamente la mitad se colocaron en los Estados Unidos y el resto en Europa. Una parte menor, por 1.5 millones de dólares, fue colocada por un consorcio de bancos mexicanos encabezado por el Banco Nacional de México. Esta cantidad —que era realmente simbólica y tuvo una significativa sobre-demanda— perseguía el objetivo de mostrar al público que la banca mexicana había participado en esta importante colocación.

Después de esa primera emisión, México comenzó a utilizar de manera regular los mercados internacionales de capital. Un caso que merece mención especial es la colocación de bonos por 20 millones de dólares por parte de la Comisión Federal de Electricidad en 1965, rea-

lizada en los mercados europeos sin aval del gobierno federal o de Nacional Financiera. Asimismo, México continuó utilizando créditos provenientes de organismos multilaterales y de dependencias oficiales de los Estados Unidos. Especialmente significativos por su monto fueron los recursos otorgados por el Banco Mundial, el Eximbank de los Estados Unidos y el Banco Interamericano de Desarrollo. En el cuadro v.4, se muestra el financiamiento obtenido de esas fuentes.

Todos estos financiamientos fueron aplicados a usos productivos que generaron divisas directa o indirectamente (cuadros v.5 y v.6). De esta forma, los proyectos creaban sus propias fuentes de repago y se cumplía el objetivo de aumentar la capacidad productiva del país por encima de lo que hubiera sido posible utilizando exclusivamente ahorro interno, sin comprometer la capacidad futura de pago. El dedicar los créditos a proyectos específicos obligaba a evaluar y planear dichos proyectos con gran rigurosidad antes de la autorización y el ejer-

CUADRO V.4. *Financiamiento público externo para México, 1958-1970 (autorizaciones en millones de dólares)*

|      | FMI  | BIRF  | CFI | BID  | BID  |      | AID  | Eximbank | Total |
|------|------|-------|-----|------|------|------|------|----------|-------|
|      |      |       |     |      | OE   | PS   |      |          |       |
| 1958 | —    | 45.0  | —   | —    | —    | —    | —    | 39.5     | 84.5  |
| 1959 | 22.5 | —     | —   | —    | —    | —    | —    | 21.2     | 43.7  |
| 1960 | —    | 25.0  | 0.2 | —    | —    | —    | —    | 39.0     | 64.2  |
| 1961 | 45.0 | 15.0  | —   | 16.0 | —    | —    | —    | 23.6     | 99.6  |
| 1962 | —    | 160.0 | 5.0 | 6.9  | —    | 13.6 | 20.0 | 15.1     | 220.6 |
| 1963 | —    | 52.5  | 0.7 | 54.0 | 3.8  | 17.1 | 0.5  | 31.9     | 160.5 |
| 1964 | —    | —     | 8.0 | 3.0  | 9.8  | —    | 22.0 | 49.2     | 92.0  |
| 1965 | —    | 167.0 | 5.8 | 21.0 | 34.0 | 4.8  | 21.5 | 108.3    | 362.4 |
| 1966 | —    | 19.0  | 0.3 | 23.3 | 16.1 | 0.5  | 3.0  | 201.6    | 263.8 |
| 1967 | —    | —     | —   | 1.4  | 67.1 | —    | —    | 75.2     | 143.7 |
| 1968 | —    | 142.5 | 7.3 | 48.6 | 3.7  | —    | —    | 63.7     | 265.8 |
| 1969 | —    | 65.0  | —   | 61.5 | 34.8 | —    | —    | 35.0     | 196.3 |
| 1970 | —    | 146.8 | 1.5 | 32.2 | 58.8 | —    | —    | 24.8     | 264.1 |

NOTA: FMI: Fondo Monetario Internacional; BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; CFI: Corporación Financiera Internacional; BID: Banco Interamericano de Desarrollo (en el caso del BID, además de los recursos ordinarios se contabilizan los recursos producto de operaciones especiales [OE] y de progreso social [PS]); AID: Agencia Internacional de Desarrollo; Ex-Imbank: Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos.

FUENTE: Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México: 1940-1973*, El Colegio de México, México, 1976.

**CUADRO V.5. Deuda pública de México contratada  
con instituciones oficiales, 1959-1964 (millones de dólares)**

| Año   | Monto  | Acreeedor | Destino                       | Año   | Monto       | Acreeedor | Destino                     |
|-------|--------|-----------|-------------------------------|-------|-------------|-----------|-----------------------------|
| 1959  | 43.70  |           |                               |       | 0.07        | Eximbank  | Embotelladora               |
|       | 1.20   | Eximbank  | Energía eléctrica             |       | 0.04        | Eximbank  | Cierres Ideal               |
|       | 20.00  | Eximbank  | Carreteras                    |       | 0.03        | Eximbank  | Fantex                      |
|       | 22.50  | FMI       | Finan. compensatorio          | 1963  | 180.50      |           |                             |
| 1960  | 64.20  |           |                               |       | 40.00       | BIRF      | Carreteras                  |
|       | 12.50  | Eximbank  | Transporte-equipos            |       | 12.50       | BIRF      | Riego                       |
|       | 20.60  | Eximbank  | Energía eléctrica             |       | 0.70        | CFI       | Industria-química           |
|       | 5.50   | Eximbank  | Industria-Altos Hornos, S. A. |       | 25.50       | BID       | Colonización                |
|       | 0.40   | Eximbank  | Industria Tubacero, S. A.     |       | 20.00       | BID       | Desarrollo regional         |
|       | 0.20   | CFI       | Industria-Acero Solar, S. A.  |       | 3.00        | BID       | Industria del Hierro, S. A. |
|       | 25.00  | BIRF      | Carreteras                    |       | 5.00        | BID       | Pequeña y mediana indust.   |
| 1961  | 99.23  |           |                               |       | 0.50        | BID       | Industria Química del Rey   |
|       | 15.00  | BIRF      | Riego                         |       | 3.80        | BID-OE    | Estudios de preinversión    |
|       | 45.00  | FMI       | Finan. compensatorio          |       | 2.10        | BID-PS    | Educación avanzada          |
|       | 13.00  | BID       | Riego                         |       | 5.00        | BID-PS    | Colonización                |
|       | 3.00   | BID       | Pequeña y mediana indust.     |       | 10.00       | BID-PS    | Vivienda                    |
|       | 13.80  | Eximbank  | Ferrocarriles                 |       | 20.00       | AID       | Vivienda                    |
|       | 6.50   | Eximbank  | Aluminio, S. A.               |       | 0.50        | AID       | Salud pública               |
|       | 0.09   | Eximbank  | Cervecería                    |       | 16.90       | Eximbank  | Siderurgia                  |
|       | 0.06   | Eximbank  | Empresas industriales         |       | 4.00        | Eximbank  | Industria de Alkali         |
|       | 0.20   | Eximbank  | Jabonera                      |       | 2.00        | Eximbank  | Energía eléctrica           |
|       | 0.01   | Eximbank  | Bebidas purificadas           |       | 4.20        | Eximbank  | Fábrica Automex             |
|       | 0.02   | Eximbank  | Embotelladora                 |       | 2.00        | Eximbank  | Cia. General de Aceptación  |
|       | 0.73   | Eximbank  | Hojalata y lámina             |       | 0.10        | Eximbank  | Guanos y Fertilizantes      |
|       | 0.04   | Eximbank  | Grasas vegetales              |       | 2.70        | Eximbank  | Transportes-carreteras      |
|       | 0.10   | Eximbank  | Industria de la Peña          | 1964  | 90.00       |           |                             |
|       | 0.73   | Eximbank  | Altos Hornos, S. A.           |       | 6.40        | CFI       | Fundidora de Monterrey      |
|       | 0.07   | Eximbank  | Productos de trigo            |       | 1.60        | CFI       | Industria del Hierro        |
|       | 0.06   | Eximbank  | Maderas unidas                |       | 9.80        | BID-OE    | Riego                       |
|       | 0.32   | Eximbank  | Guanos y Fertilizantes        |       | 3.00        | BID       | Promoción de export.        |
|       | 0.43   | Eximbank  | Textiles                      |       | 20.00       | AID       | Vivienda                    |
|       | 0.01   | Eximbank  | Maquinaria La Consolidada     |       | 1.10        | Eximbank  | Educación                   |
|       | 0.06   | Eximbank  | Sosa Texcoco                  |       | 4.00        | Eximbank  | Spicer Perfect Circle       |
| 1962  | 220.62 |           |                               |       | 1.90        | Eximbank  | Ingenio El Potrero          |
|       | 130.00 | BIRF      | Energía eléctrica             |       | 5.60        | Eximbank  | Aeronaves de México         |
|       | 30.00  | BIRF      | Caminos de peaje              |       | 0.40        | Eximbank  | Química Retzlöff            |
|       | 4.00   | CFI       | Fundidora de Monterrey        |       | 1.60        | Eximbank  | Cementos Sinaloa            |
|       | 1.00   | CFI       | Tubos de Acero de México      |       | 1.40        | Eximbank  | Ingenio Zapoapita, S. A.    |
|       | 6.90   | BID       | Riego                         |       | 26.00       | Eximbank  | Ferrocarriles               |
|       | 1.00   | BID-PS    | Riego                         |       | 5.70        | Eximbank  | Azucarera Los Mochis        |
|       | 9.20   | BID-PS    | Agua potable                  |       | 1.50        | Eximbank  | Cementos Hidalgo            |
|       | 0.40   | BID-PS    | Educación superior            |       |             |           |                             |
|       | 3.00   | BID-PS    | Mejor uso de la tierra        |       |             |           |                             |
|       | 20.00  | AID       | Desarrollo agrícola           |       |             |           |                             |
|       | 14.90  | Eximbank  | Ferrocarriles                 |       |             |           |                             |
|       | 0.05   | Eximbank  | Embotelladora                 |       |             |           |                             |
|       | 0.03   | Eximbank  | Guanos y Fertilizantes        |       |             |           |                             |
| Total |        |           |                               | 698.3 | 95 créditos |           |                             |

NOTA: La diferencia entre el total de este cuadro y el total para los años 1958-1964 del cuadro v.4 se explica en función de los créditos que, contratados antes del 1° de diciembre de 1958 y después del 30 de noviembre de 1964, escapan por lo tanto al gobierno del presidente López Mateos.

FUENTE: Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México: 1940-1973*, El Colegio de México, México, 1976, pp. 134-139.



**CUADRO V.6. Deuda pública de México contratada con instituciones oficiales, 1965-1970 (millones de dólares)**

| Año  | Monto  | Acreeedor | Destino                  | Año   | Monto   | Acreeedor   | Destino                     |
|------|--------|-----------|--------------------------|-------|---------|-------------|-----------------------------|
| 1965 | 354.60 |           |                          |       | 1.20    | BID-OE      | Desarrollo agrícola         |
|      | 54.00  | BID-OE    | Carreteras               |       | 25.00   | BIRF        | Riego                       |
|      | 1.00   | BID-OE    | Educación avanzada       |       | 27.50   | BIRF        | Carreteras                  |
|      | 4.80   | BID-PS    | Agua y alcantarillado    |       | 90.00   | BIRF        | Electricidad                |
|      | 21.50  | AID       | Crédito agrícola         |       | 13.60   | Eximbank    | Pemex                       |
|      | 32.00  | BIRF      | Caminos                  |       | 10.00   | Eximbank    | Industria Hulera Mexicana   |
|      | 25.00  | BIRF      | Agricultura              |       | 7.90    | Eximbank    | Fábrica de autobuses        |
|      | 110.00 | BIRF      | Electrificación          |       | 20.70   | Eximbank    | Ferrocarriles               |
|      | 90.00  | Eximbank  | Compensatorio            |       | 0.80    | Eximbank    | Investigación nuclear       |
|      | 1.50   | Eximbank  | Eaton Manufacturera      |       | 0.90    | Eximbank    | Locomotoras diesel          |
|      | 13.00  | Eximbank  | Ferrocarriles            |       | 5.00    | Eximbank    | Energía eléctrica           |
|      | 1.80   | Eximbank  | Alumex                   |       | 3.40    | Eximbank    | Bajío de Guadalajara        |
| 1966 | 261.40 |           |                          |       | 1.40    | Eximbank    | Industrial de San Cristóbal |
|      | 8.00   | BID       | Desarrollo industrial    | 1969  | 189.10  |             |                             |
|      | 24.20  | BID-OE    | Irrigación               |       | 33.90   | BID-OE      | Riego                       |
|      | 5.00   | BID-OE    | Estudios de preinversión |       | 8.80    | BID         | Agua y alcantarillado       |
|      | 0.50   | BID-PS    | Fondo de preinversión    |       | 2.40    | BID         | Fomento a las export.       |
|      | 3.00   | AID       | Educación superior       |       | 44.50   | BID-OE      | Carreteras                  |
|      | 19.00  | BIRF      | Riego                    |       | 3.70    | BID-OE      | Riego y alcantarillado      |
|      | 1.40   | Eximbank  | Industria Oplex, S. A.   |       | 65.00   | BIRF        | Crédito agrícola            |
|      | 90.00  | Eximbank  | Compensatorio            |       | 7.50    | Eximbank    | Euzkadi                     |
|      | 5.00   | Eximbank  | Minera Autlán            |       | 1.20    | Eximbank    | Cementos Sinaloa            |
|      | 21.20  | Eximbank  | Industria Pemex          |       | 5.40    | Eximbank    | Ferrocarriles               |
|      | 6.80   | Eximbank  | Industria Automex        |       | 1.50    | Eximbank    | Fundidora de Monterrey      |
|      | 1.80   | Eximbank  | Telecomunicaciones       |       | 1.50    | Eximbank    | Crédito industrial          |
|      | 0.80   | Eximbank  | Productos Corning        |       | 4.10    | Eximbank    | Energía eléctrica           |
|      | 10.00  | Eximbank  | Ferrocarriles            |       | 9.60    | Eximbank    | Aviación                    |
|      | 1.30   | Eximbank  | Hules de México          | 1970  | 222.70  |             |                             |
|      | 58.60  | Eximbank  | Aeronaves                |       | 10.00   | BID-OE      | Desarrollo industrial       |
|      | 3.00   | Eximbank  | Aeropuertos              |       | 11.70   | BID         | Riego                       |
|      | 1.80   | Eximbank  | Equipos de dragado       |       | 26.00   | BID-OE      | Pequeña irrigación          |
| 1967 | 142.30 |           |                          |       | 5.80    | BID-OE      | Irrigación del centro       |
|      | 13.00  | BID-OE    | Riego                    |       | 125.00  | BIRF        | Energía eléctrica           |
|      | 20.00  | BID-OE    | Crédito agrícola         |       | 21.80   | BIRF        | Carreteras                  |
|      | 34.10  | BID-OE    | Riego                    |       | 0.50    | Eximbank    | Alumex                      |
|      | 3.50   | Eximbank  | Nueva Casa de Moneda     |       | 0.70    | Eximbank    | Altos Hornos, S. A.         |
|      | 4.00   | Eximbank  | Aviación                 |       | 5.00    | Eximbank    | Univex                      |
|      | 2.80   | Eximbank  | Spicer Perfect Circle    |       | 1.30    | Eximbank    | Fundidora del Norte         |
|      | 5.10   | Eximbank  | Aceros Nacionales        |       | 5.00    | Eximbank    | Energía eléctrica           |
|      | 19.00  | Eximbank  | Fertilizantes Fosfatados |       | 1.60    | Eximbank    | Mexicana de Aviación        |
|      | 3.80   | Eximbank  | Agua y alcantarillado    |       | 0.60    | Eximbank    | Altos Hornos, S. A.         |
|      | 26.00  | Eximbank  | Siderurgia               |       | 1.00    | Eximbank    | General Popo                |
|      | 6.70   | Eximbank  | Fábrica de papel         |       | 0.90    | Eximbank    | Arrendadora Comermex        |
|      | 4.30   | Eximbank  | Sistema microondas       |       | 2.00    | Eximbank    | Spicer Perfect Circle       |
| 1968 | 257.20 |           |                          |       | 3.20    | Eximbank    | Locomotoras                 |
|      | 4.90   | BID       | Fomento a las export.    |       | 0.60    | Eximbank    | Sistema microondas          |
|      | 38.00  | BID       | Agricultura              |       |         |             |                             |
|      | 4.40   | BID       | Fomento a las export.    |       |         |             |                             |
|      | 2.50   | BID-OE    | Estudios de preinversión | Total | 1 427.1 | 99 créditos |                             |

NOTA: La diferencia entre el total de este cuadro y el total del cuadro v.4 para los años 1965-1970 se explica en términos de los varios créditos otorgados por la CFI, y porque en el periodo en estudio representaron un monto de 37.4 millones de dólares, destinados todos ellos a la iniciativa privada.

FUENTE: Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México: 1940-1973*, El Colegio de México, México, 1976, pp. 158-163.

cicio de los financiamientos. Éste fue un factor que coadyuvó a que los proyectos tuvieran niveles adecuados de productividad y rentabilidad social y de generación de divisas. Uno de los elementos que en la década de los setenta llevaría al sobreendeudamiento del país fue la obtención de créditos que no estaban destinados de antemano a proyectos específicos.

Por otra parte, se reforzaron las fuentes de financiamiento privadas, las cuales gradualmente comenzaron a tener más importancia que las públicas, y pasaron de representar 49% del saldo de la deuda pública externa total de México en 1965 a 54% en 1970. En términos de flujos de crédito autorizados para México entre 1965 y 1970, los recursos provenientes de fuentes privadas representaron 67% del total. En orden decreciente de importancia, las principales fuentes de recursos privados fueron los bancos comerciales (50% de los créditos privados), los proveedores (21%) y las emisiones de bonos (11%).<sup>5</sup>

El endeudamiento externo del país se incrementó gradualmente durante el periodo, pero se buscó mantener tanto el saldo de la deuda

CUADRO V.7. *Deuda externa acumulada, 1958-1970 (millones de dólares)*

| <i>Año</i> | <i>Monto</i> |
|------------|--------------|
| 1958       | 602.7        |
| 1959       | 649.1        |
| 1960       | 813.3        |
| 1961       | 983.3        |
| 1962       | 1 126.5      |
| 1963       | 1 315.4      |
| 1964       | 1 723.5      |
| 1965       | 1 808.4      |
| 1966       | 1 886.8      |
| 1967       | 2 176.1      |
| 1968       | 2 482.9      |
| 1969       | 2 943.3      |
| 1970       | 3 280.5      |

FUENTE: Nafin, *Informe anual 1970-1973*, México, 1976, p. 376.

<sup>5</sup> Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México: 1940-1973*, El Colegio de México, México, 1976, p. 154.

CUADRO V.8. *Reservas internacionales brutas del Banco de México, 1958-1970 (millones de dólares)*

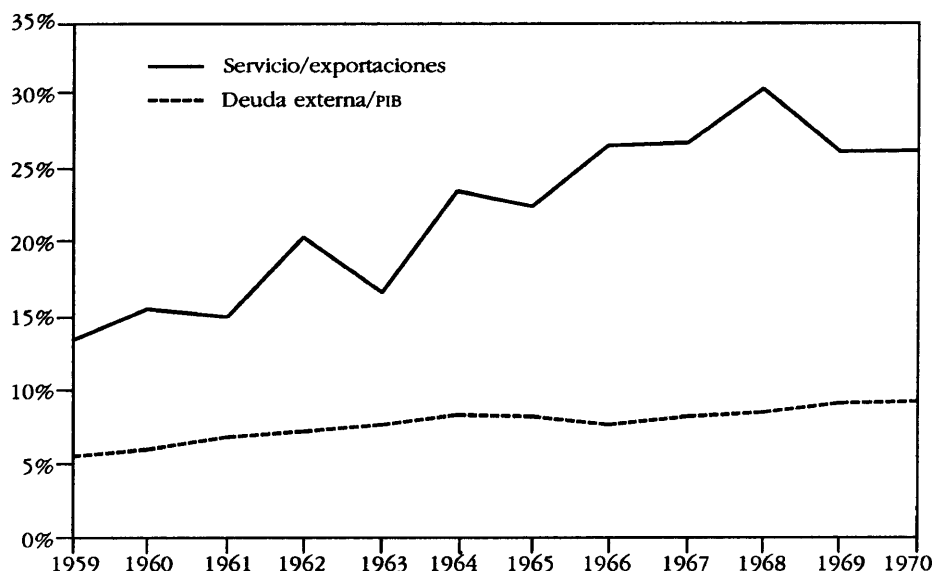
| <i>Año</i> | <i>Monto</i> |
|------------|--------------|
| 1958       | 412.0        |
| 1959       | 468.0        |
| 1960       | 459.4        |
| 1961       | 437.9        |
| 1962       | 454.8        |
| 1963       | 564.5        |
| 1964       | 596.1        |
| 1965       | 575.2        |
| 1966       | 581.2        |
| 1967       | 621.0        |
| 1968       | 670.0        |
| 1969       | 718.0        |
| 1970       | 820.1        |

FUENTE: informes anuales del Banco de México.

como su servicio en niveles razonables. Su monto pasó de 650 millones de dólares en 1959 a 3 280 millones en 1970 (cuadro v.7), lo que significaba que, en relación con el PIB, se elevara de 5.5% a 9.2%, respectivamente. Como se observa en la gráfica v.1, el servicio de la deuda (amortización más intereses) pasó de representar 13.4% de las exportaciones en 1959 a 26.3% en 1970, alcanzando su nivel más alto, de 30.4%, en 1968. Por su parte, las reservas internacionales del Banco de México prácticamente se duplicaron al pasar de 412 millones en 1958 a 820 en 1970 (cuadro v.8).

Un aspecto fundamental del manejo de la política macroeconómica lo constituyeron las relaciones financieras del gobierno mexicano con otros gobiernos y con los organismos financieros internacionales. Como he comentado, al inicio del gobierno del presidente López Mateos tuvimos que enfrentar una grave crisis de confianza, y una de las acciones para contrarrestarla fue la constitución de una "segunda reserva de divisas", adicional a la normal del Banco de México, con recursos provenientes del fondo de estabilización derivado del convenio que en gobiernos anteriores se había negociado con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (75 millones de dólares), del Eximbank

GRÁFICA V.1. *La deuda externa como porcentaje del PIB y su servicio como porcentaje del monto de las exportaciones, 1959-1970*



FUENTES: Nafin, *Informe Anual 1970-1973*, México, 1976; Banco de México, *Estadísticas históricas de balanza de pagos, 1950-1969*, y *Estadísticas históricas de balanza de pagos, 1970-1978*, México.

de ese país (100 millones de dólares) y del Fondo Monetario Internacional (90 millones de dólares). Posteriormente, logramos incrementar esta segunda reserva a 345 millones gracias a un aumento en la cuota del FMI.

Conforme la economía mexicana se estabilizaba y se aceleraba su crecimiento, el papel y la idea que se tenían de nuestro país en los mercados financieros internacionales fueron cambiando. Una de las primeras acciones que emprendimos fue buscar que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial consideraran los ingresos por turismo que México recibía como parte de las variables que se utilizaban para calcular la cuota de recursos que el país podía utilizar. Como España también buscaba ese reconocimiento, traté de unir esfuerzos con mi homólogo español, don Mariano Navarro Rubio. Recuerdo que los primeros contactos sobre el tema los hicimos con Eugene Black, presidente del Banco Mundial. Después de varias semanas de negocia-

ciones, nuestra propuesta fue aceptada, y la cuota de México se elevó de 90 a 180 millones de dólares.

Con el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos llegamos en 1967 a un acuerdo muy favorable mediante el cual las líneas de crédito del fondo bilateral de estabilización se elevaron de 75 a 100 millones de dólares. Asimismo, en mayo de 1967 el Banco de México negoció con la Reserva Federal de los Estados Unidos líneas de apoyo recíprocas por 130 millones de dólares. Ambos arreglos podían ser utilizados tanto por México como por los Estados Unidos en caso de necesidad.

Al mismo tiempo, se realizaron gestiones con el Fondo Monetario Internacional para que el peso mexicano formara parte de la canasta de monedas de reserva que el Fondo utilizaba en sus operaciones de respaldo a las monedas de los países miembros que así lo requieran. La propuesta fue aceptada. Entre 1965 y 1970, el peso fue utilizado por el FMI cada uno de esos años en un monto total equivalente a 170 millones de dólares, con siete países diferentes; la primera ocasión fue en 1965 en una operación del FMI para apoyar a Brasil. En su declaración oficial, el Fondo informó que hasta el momento sólo había empleado 15 divisas para sus operaciones de estabilización, y que en dicho caso se había incluido el peso mexicano porque había mantenido una base de convertibilidad durante varios años y nuestro país había mejorado y consolidado su estabilidad macroeconómica así como su endeudamiento externo. Tan sólo en 1968, año de importantes disturbios internos en México, el monto de estas operaciones fue —como dije ya— de 41 millones de dólares, lo que significó una clara muestra de la solidez que tenía el peso mexicano frente a la comunidad financiera internacional. En 1969, el Fondo repartió dividendos a aquellos países cuyas monedas habían sido utilizadas en las operaciones del organismo; México recibió 403 000 dólares.

Otro hecho insólito y poco conocido, ya mencionado en otro capítulo, fue el apoyo financiero que México otorgó a los Estados Unidos en 1968. En esa ocasión, el gobierno del presidente Lyndon B. Johnson usó por algunos meses la totalidad de los recursos del fondo bilateral de estabilización y del acuerdo entre el Banco de México y la Reserva Federal para estabilizar el dólar.

## VI. POLÍTICA TRIBUTARIA Y DE GASTO PÚBLICO

### A. LA POLÍTICA TRIBUTARIA

**D**ESDE EL INICIO de mi carrera profesional tuve relación con asuntos fiscales y tributarios. Como pasante de la carrera de derecho comencé a trabajar en el área jurídica del Departamento del Distrito Federal (DDF). Una vez con el título de abogado, continué trabajando en esa dependencia y, posteriormente, fui ascendido al cargo de jefe del departamento jurídico del DDF. Durante esos años participé en el estudio, preparación, aplicación y defensa de diversas disposiciones, entre las que destacaban las leyes fiscales y los presupuestos de la dependencia. Posteriormente, me dediqué a la práctica privada y establecí mi propio despacho jurídico; varios de los principales asuntos en los que trabajé se referían a cuestiones de impuestos. Cuando en 1952 fui designado director del Instituto Mexicano del Seguro Social, estudié con detenimiento las estructuras fiscales de los principales países de América Latina y Europa y de los Estados Unidos, cuyo conocimiento me fue de gran utilidad cuando el licenciado López Mateos me solicitó que elaborara el programa económico de su gobierno y, posteriormente, cuando me invitó a colaborar con él como secretario de Hacienda. Durante mi desempeño en esa Secretaría, procuré estar siempre atento a los principales cambios fiscales que ocurrían en el mundo con objeto de conocer y, en su caso, adaptar y aplicar en México políticas tributarias que en otros países hubieran sido exitosas y que pudieran funcionar adecuadamente en nuestra realidad económica, política y social.

La principal diferencia entre los esquemas tributarios de Europa y de los Estados Unidos era que en este país la mayor parte de la recaudación provenía de los impuestos sobre los ingresos de los individuos y de las empresas, mientras que en Europa la carga fiscal se distribuía de forma más equilibrada entre impuestos directos, impuestos indirectos (principalmente el impuesto al valor agregado) y contribuciones a la seguridad social (cuadro VI.1). Los Estados Unidos contaban con una amplia clase media que posibilitaba la obtención de recursos tributa-

CUADRO VI.1. *Cargas fiscales en los Estados Unidos y Europa en 1965 (porcentaje del PIB)*

|                                              | <i>Estados Unidos</i> | <i>Europa<sup>a</sup></i> |
|----------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|
| Ingreso fiscal total                         | 24.3                  | 30.3                      |
| Ingreso fiscal (excluyendo seguridad social) | 21.1                  | 22.5                      |
| Impuestos a ingresos y utilidades            | 11.7                  | 8.9                       |
| Contribuciones de seguridad social           | 3.2                   | 7.8                       |

<sup>a</sup> Se calcula a partir del promedio ponderado por PIB de los 15 países de la Unión Europea.

FUENTE: OCDE.

rios de importancia mediante la aplicación de impuestos a los ingresos de los individuos. Cabe destacar que el número de trabajadores empleados en empresas permitía que su impuesto fuera recaudado mediante retenciones vía las propias empresas, lo cual implicaba costos bajos para la administración y la fiscalización de este impuesto. De esta forma, alrededor de 70% de la recaudación del impuesto sobre la renta en los Estados Unidos provenía de impuestos retenidos a los trabajadores de ingresos bajos o medios y de otras personas que formaban parte de la clase media. Tan sólo 30% de los recursos se recaudaba de las empresas o de las personas de más altos ingresos. Asimismo, en ese país las aportaciones a la seguridad social abarcaban solamente el ramo referente a las pensiones, mientras que en la mayoría de las naciones europeas los sistemas de seguridad social incluían, además de las contribuciones para el retiro, una amplia gama de seguros entre los que se encontraban los de enfermedad, vida, cesantía y riesgos de trabajo. El sistema mexicano, al igual que el de la mayoría de los países de América Latina, era más parecido al europeo que al de los Estados Unidos.

A finales de los años treinta, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), después de haber analizado los modelos europeo y estadounidense, decidió brindar asesoría a varios países en desarrollo para establecer sus esquemas tributarios y de seguro social. En general, la OIT promovió sistemas similares al europeo y su asesoría tuvo una gran influencia en varios países latinoamericanos, incluido México;

además organizó varias conferencias en América Latina a fin de analizar problemas regionales específicos, las primeras de las cuales se celebraron en Santiago de Chile en 1938 y en La Habana en 1939. La oit hizo repetidas sugerencias para que todas las naciones afiliadas a ella contaran con leyes en materia de seguridad social. En el caso específico de México, se tuvo la colaboración de Paul A. Tixier, vicepresidente del organismo, y de Emilio Schoenbaum, distinguido técnico que había intervenido en la elaboración de varias legislaciones europeas y había sido responsable del sistema de seguridad social de Checoslovaquia. Posteriormente, Schoenbaum permaneció en México como director de estudios actuariales del IMSS y participó como consultor en la creación del ISSSTE.

La influencia europea sobre los sistemas tributarios latinoamericanos continuó en los años sucesivos. En 1954, Francia y Bélgica revolucionaron el esquema tributario mundial cuando aplicaron, por primera vez, el impuesto al valor agregado (IVA). Inicialmente sus esquemas eran sumamente complicados en lo administrativo, y sólo en 1968 Alemania estableció un sistema simplificado de este impuesto, el cual fue copiado por otros países europeos. Incluso la Gran Bretaña, que había mostrado una actitud sumamente crítica respecto a la integración europea y a la emulación de políticas establecidas en el continente, terminó por adoptar un sistema de IVA propio.

De la experiencia internacional quedaba claro que el sistema tributario de un país debía fundarse en tres pilares: impuestos directos, impuestos indirectos (principalmente el IVA) y contribuciones a la seguridad social. En México, durante los años de 1958 a 1970, se reformó de manera sustancial el impuesto sobre la renta, tanto a empresas como a personas físicas, y se preparó el terreno para el establecimiento del IVA, que, por diversas razones, no pudo implantarse durante este periodo. Asimismo, se amplió la cobertura de la seguridad social.

En materia de impuestos a los ingresos de las personas y de las empresas, hacia finales de los cincuenta existía un sistema cédular que los gravaba a tasas diferentes dependiendo de la actividad económica en que se originaban. No existía acumulación de los ingresos ni tasas progresivas. Este sistema, adoptado en la década de los veinte, fue tomado del sistema francés de esa época. En 1960, la recaudación derivada del ingreso personal en las distintas cédulas (IV, V, VI y VII) fue de 10.1% de los ingresos tributarios; 72% de estos ingresos se obtuvieron por la cédula IV, sobre sueldos y salarios; 9% por la V, ingresos



de profesionistas; 17% por la vi, intereses, dividendos, derechos y regalías, y el resto por la cédula vii, sobre ingresos producto de explotación de concesiones. Para evitar un tratamiento diferenciado entre sectores de la economía, promover el ahorro y la inversión, incorporar elementos de progresividad al sistema tributario y simplificar su administración, se tomó la decisión de avanzar hacia un régimen de impuesto global sobre los ingresos de las personas y las empresas donde hubiera acumulación de ingresos y progresividad en las tasas. La tarea era de gran envergadura. Había que diseñar los esquemas adecuados y lograr el consenso político necesario para poder llevar a cabo la reforma.

Resultaba indispensable buscar el momento más adecuado para lanzar la reforma tributaria. Al comienzo del gobierno del presidente López Mateos, como he comentado, se informó al Fondo Monetario Internacional de la intención de presentar al Congreso la iniciativa de reformas hacia finales de 1959. No obstante, esta acción hubo de posponerse porque en esa fecha la prioridad en cuanto a la generación de consenso político en relación con la política económica se concentró en la nacionalización de la industria eléctrica. Fue en el último trimestre de 1960, una vez consumada la nacionalización de la industria eléctrica, cuando comenzó a abrirse una ventana de oportunidad para proponer la reforma tributaria.

En el aspecto académico, en julio de 1960 contraté a Nicholas Kaldor, quien era profesor de la Universidad de Cambridge y uno de los académicos más destacados a nivel mundial en el campo de las finanzas públicas; su prestigio académico y el hecho de que fuera extranjero dejaban de lado cualquier duda que pudiera existir sobre la validez e independencia de sus juicios. La importancia de la contratación de Kaldor era doble. Por un lado, presentaría un análisis técnico riguroso del sistema fiscal mexicano; por otro, y más importante, yo sabía de antemano que, por su línea de pensamiento, su propuesta de reforma sería más radical que la de la Secretaría de Hacienda. Esto sería muy útil para la negociación de la reforma, pues la propuesta de la Secretaría quedaría en un punto intermedio entre el esquema fiscal prevaleciente y la propuesta de Kaldor. Para que la estrategia fuera efectiva, sólo comenté con el presidente de la República los verdaderos objetivos de la contratación de Kaldor.

Adicionalmente, formé un grupo de economistas en la Secretaría de Hacienda para analizar la reforma fiscal. El grupo estaba constituido

por Rafael Urrutia Millán, Ernesto Fernández Hurtado, Agustín López Munguía, Víctor Urquidi e Ifigenia Martínez de Navarrete. La propuesta del grupo coincidió en lo fundamental con los lineamientos que desde tiempo antes habíamos elaborado en la Secretaría referentes al impuesto global de las empresas y de las personas físicas.

Desafortunadamente, como mencioné en el capítulo iv, en 1961 estalló una nueva crisis de confianza en México, derivada del temor de los inversionistas respecto a que el gobierno pudiera adoptar medidas económicas similares a las que se estaban aplicando en Cuba. En ese entorno, la reforma tributaria comenzó a ser atacada por diversos sectores como parte de una supuesta estrategia para aplicar en México políticas de corte socialista y como un instrumento para confiscar la riqueza de los particulares de una manera análoga a lo que había ocurrido en Cuba con la reforma urbana.

Frente a esas circunstancias, me di cuenta de que no era posible políticamente en esos momentos realizar la reforma tributaria global. Sin embargo, me pareció que podríamos realizar algunos cambios en el sistema fiscal vigente que incluyeran los dos elementos más importantes del impuesto global a los ingresos: la acumulación de todos los ingresos y la aplicación de una tasa progresiva. De cualquier manera, para realizar esos cambios, era necesario lograr el apoyo de al menos una parte de los grupos empresariales. El sector empresarial se había mostrado renuente a aceptar la reforma tributaria. En el ámbito internacional, surgió un factor que facilitaría esa labor de convencimiento. Como he mencionado, la Alianza para el Progreso fue lanzada en agosto de 1961 e incluía como una de sus propuestas fundamentales la realización de reformas fiscales que establecieran gravámenes de tipo progresivo. De esta forma, quedaba claro que las reformas impositivas que proponía la secretaría de Hacienda no obedecían a alguna estrategia de índole socialista.

Busqué romper el frente que formaban las diversas asociaciones empresariales y decidí enfocarme a aquellos grupos que era más probable que la entendieran y apoyaran. Me concentré en el grupo de Monterrey, encabezado por don Eugenio y don Roberto Garza Sada, con quienes me reuní en varias ocasiones. Les expliqué las ventajas del esquema que proponía e hice incapié en los beneficios que traería un mecanismo de depreciación acelerada, que era uno de los cambios importantes que se proponían. Incluso presenté un cálculo concreto de los efectos que la reforma tendría sobre el monto de impuestos

que pagaba la empresa de su grupo Hojalata y Lámina, S. A. En ese entonces, la empresa estaba realizando importantes inversiones, por lo que la reforma le generaría cuantiosos créditos fiscales que permitirían diferir el pago de impuestos en tanto se mantuviera el ritmo de inversión. Don Eugenio y don Roberto quedaron convencidos de la importancia de llevar a cabo la reforma; este último convocó a una reunión en Monterrey con alrededor de 300 empresarios de la región, y me invitó a exponer sus beneficios. La reunión fue muy exitosa y se logró el apoyo de los empresarios de Monterrey, una parte importante de la iniciativa privada mexicana; gradualmente, otros grupos empresariales fueron sumando su respaldo.

Como parte de la estrategia con el sector privado, conseguí que el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos me ayudara a convencer a algunos empresarios mexicanos; como he comentado, yo tenía una relación muy cordial con el secretario Douglas Dillon, y le pedí que algunos de los expertos fiscales del Tesoro recibieran a empresarios mexicanos que tuvieran dudas sobre la reforma para que les explicaran que la reforma fiscal no sólo no era de índole socialista, sino que incluso contribuía a evitar éste. Varios grupos de empresarios aceptaron mi ofrecimiento de ir a Washington para platicar de la reforma, y todos ellos regresaron convencidos de la necesidad de llevarla a cabo.

Hacia finales de 1961, el Congreso de la Unión aprobó reformas a la legislación tributaria para establecer una nueva cédula, con la que se obligaba a los causantes a sumar los ingresos acumulados en dos o más cédulas y en la cual se aplicaba una tasa de impuesto progresiva. Como parte fundamental de la reforma, se amplió el concepto de ingresos gravables para incluir las ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles y de valores inmobiliarios, la renta de inmuebles y los productos de diversos valores bancarios y de obligaciones de empresas industriales. Otra modificación importante fue el establecimiento de la depreciación acelerada de maquinaria y equipo para estimular la inversión. El impuesto sobre herencias fue derogado debido a que sólo por excepción gravaba las grandes fortunas y, en cambio, recaía preponderantemente sobre el patrimonio de la clase media e, incluso, sobre el de personas de escasos recursos.

En el aspecto administrativo también se realizaron cambios importantes. Estábamos conscientes de que ninguna reforma tributaria cumpliría sus finalidades si simultáneamente no se tomaban medidas para

reestructurar la organización y las funciones de la administración fiscal. De particular importancia fue la creación del Registro Federal de Contribuyentes, un avance muy significativo que permitió inscribir a los contribuyentes asignándoles un número de registro que habría de servirles de identificación para todos los efectos fiscales. Esa clave es la que usarían en todas sus facturas, recibos y demás documentación comprobatoria de ingresos y gastos. El padrón facilitó a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y permitió a las autoridades hacendarias ampliar la base gravable —que en ese entonces era muy reducida—, ejercer un mejor control sobre la recaudación y reducir la evasión y elusión tributarias.

Como mencioné anteriormente, durante 1962 comenzó a disminuir la crisis de confianza que se derivó de la Revolución cubana. Durante ese año la economía mexicana creció 4.6% en términos reales, mientras que en 1963 el crecimiento se elevó a 7.9%. La inflación se mantuvo bajo control. Asimismo, se comenzaban a observar los buenos resultados de la reforma de 1961. Todo ello creó un entorno propicio para someter la reforma tributaria global al Congreso en 1964.

Sin embargo, el principal factor que permitió la realización de la reforma fue la determinación política del presidente electo Díaz Ordaz, quien reconoció la importancia de llevarla a cabo. El presidente López Mateos también estuvo de acuerdo en acelerar los trabajos correspondientes. En septiembre de 1964 intensifiqué los contactos con los grupos empresariales para lograr su apoyo. La estrategia fue exitosa y, en diciembre de 1964, el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta con un respaldo generalizado de los grupos empresariales. Como he comentado, la iniciativa de reforma tributaria y la relativa al mayor control presupuestal constituyeron los pilares de la estrategia de ajuste fiscal que el presidente Díaz Ordaz aplicó al inicio de su gobierno.

Con la reforma de 1964 se logró un sistema tributario más eficiente, más simple y que estimulaba el ahorro y la inversión productiva. Se sustituyó el sistema cédular de la ley anterior, que contenía nueve cédulas y tres tasas complementarias, por un impuesto global al ingreso de las empresas y de las personas físicas. En el caso de las empresas se estableció una tarifa progresiva que alcanzaba una tasa marginal de 42% para utilidades gravables superiores a 500 000 pesos, se eliminó el gravamen sobre utilidades excedentes y la depreciación acelerada se estableció en forma generalizada. Los dividendos pagados por las em-

presas quedaron exentos de impuestos cuando fueran distribuidos a otras entidades sujetas al impuesto global a las empresas; de esta forma se incentivó la reinversión de utilidades no sólo en la empresa que las generaba, sino en otras empresas, y se permitió al sector privado aplicar esos recursos para aprovechar las mejores oportunidades de inversión.

Para las personas físicas se definió una tarifa progresiva cuya tasa marginal máxima era de 35% para ingresos superiores a 300 000 pesos. La nueva ley gravaba, en principio, de la misma manera los ingresos del trabajo y del capital; sin embargo, aun aprobada la ley, permaneció la discusión respecto al tratamiento fiscal que debía darse a los ingresos del capital.

Resulta especialmente revelador un desplegado de apoyo a la reforma publicado por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, la Confederación de Cámaras Industriales, la Asociación de Banqueros de México, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. Entre otros puntos, el documento establecía:

Dentro de la brevedad del plazo que tuvimos para analizarla, la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta reviste, a nuestro juicio, cuatro características fundamentales:

- 1) Es más justa que la anterior.
- 2) Es más sencilla para alcanzar su cumplimiento.
- 3) Es un instrumento más eficaz para estimular el desarrollo económico.
- 4) Está adaptada a las realidades nacionales actuales.

Opinamos que es una ley más justa porque da mejores fórmulas de distribución de las cargas públicas, de acuerdo con los ideales de equidad y proporcionalidad exigidos por nuestra Constitución Política. Así, vemos que en el Impuesto al Ingreso Global de las Empresas no se aumenta la tarifa en los niveles bajos, estableciéndose los incrementos necesarios en los niveles de los causantes con mayor capacidad contributiva. En la nueva Ley se establece, asimismo, la justa y necesaria eliminación del anacrónico impuesto de Utilidades Excedentes, creado durante la última guerra y de dudosa constitucionalidad en la época actual. Es más justa, por último, porque da origen a un sistema acorde con la técnica moderna, el cual permitirá gravar, cada día con mayor precisión, la capacidad contributiva real de la persona, abandonando la anterior técnica de clasificación por actividades que impedía medir las capacidades reales de los contribuyentes.

El segundo gran beneficio que presenta la nueva Ley es su simplicidad, alcanzando así una de las metas de todo buen ordenamiento fiscal: el ser

de fácil cumplimiento, ya que para obtener buenas recaudaciones es necesario, en primer término, permitir que el contribuyente efectúe sus pagos sin problemas y con la confianza que le da el conocimiento del impacto fiscal completo.

Podemos asegurar, sin temor a equivocarnos, que el nuevo sistema es más sencillo que el anterior por razones evidentes: el número de artículos, en la nueva Ley, se reduce casi a la tercera parte del número de artículos antes existentes; las actividades que, conforme a la Ley que pretende sustituirse, estaban agrupadas en nueve Cédulas, ahora se resumen en sólo dos renglones fundamentales.

1) El Impuesto al Ingreso Global de las empresas.

2) El Impuesto a los Ingresos de las personas físicas.

El proyecto de Ley que ahora analizamos permitirá alcanzar índices más acelerados de desarrollo económico en una época en la que se trata de elevar el nivel general de vida y de proporcionar fuentes suficientes de trabajo a nuestra creciente población. La nueva Ley, con el propósito de estimular el desarrollo económico, permite la libre reinversión de las utilidades y su libre capitalización, fortaleciendo la estructura financiera de las empresas y aumentando su estabilidad.

Al permitir la libre capitalización y el pago de dividendos en acciones sin causar impuestos, se mantiene el aliciente de participar en los capitales sociales, en todos aquellos que necesitan vivir del rendimiento de dichos capitales y que, al mismo tiempo, están conscientes de la necesidad de utilizar el máximo de recursos para que las empresas se desarrollen al ritmo que exigen los tiempos actuales.

La nueva Ley permite, a diferencia de la anterior, la no acumulación de dividendos pagados por toda clase de sociedades que operen en el país, haciendo posible así la formación de grupos de compañías que desarrollen sus actividades de acuerdo con las actuales necesidades. Hace posible también la formación de sólidos grupos nacionales que puedan asociarse, en condiciones de igualdad, a grupos de inversionistas extranjeros, conforme a las fórmulas de capital mixto adecuadas a nuestra etapa de desarrollo.

Otro instrumento poderoso para estimular y acelerar nuestro desarrollo consiste en la posibilidad que se otorga, en la nueva Ley, de absorber, con cargo a las utilidades del ejercicio, las pérdidas acumuladas hasta por cinco años anteriores, acabándose con la injusticia de no aceptarlas y creando así un aliciente más al inversionista que tendrá la seguridad de que los altos riesgos y fracasos de los primeros años de todo negocio se verán compensados en cuanto la empresa se estabilice y empieza a obtener resultados positivos.

La nueva Ley ha sido elaborada con conocimiento de nuestra realidad económica y así establece, para no lesionar el mercado de capitales, la no

acumulación de los rendimientos de los valores de renta fija, la existencia de un impuesto especial particular que grava los dividendos en efectivo de las empresas, el respeto al anonimato como forma de tenencia de los valores y un impuesto gradual y progresivo sobre los ingresos derivados del arrendamiento de bienes inmuebles.

Esta Ley, que constituye el paso más importante que se ha dado en materia fiscal en los últimos años, al establecer las bases de un impuesto de tipo personal, abandonando el sistema cédular, traerá aparejados todos los problemas que implica un cambio en los sistemas y en las estructuras fiscales, pero es, sin lugar a dudas, un paso necesario para establecer el tipo de Impuesto sobre la Renta adecuado a nuestro grado de desarrollo económico. Tenemos la confianza de que, con el esfuerzo conjunto de autoridades y contribuyentes, se encontrarán las soluciones adecuadas a los problemas que surjan, lográndose una Ley justa que estimule el proceso económico hasta alcanzar los niveles de bienestar general que todos buscamos.<sup>1</sup>

En los meses en que se elaboró la propuesta de ley comenzaron a subir las tasas de interés internacionales. Los certificados de la tesorería estadounidense a plazo de tres meses pasaron de una tasa anual de 3.16% en 1963 a una de 3.55% en 1964. Los mayores intereses en los Estados Unidos eran un incentivo para que el ahorro mexicano saliera del país y fuera invertido en el extranjero. En este contexto, la aplicación de un mayor gravamen a los ingresos al capital tendería a reforzar esta salida de recursos. Frente a tal situación, tuvimos que decidir entre eliminar el impuesto adicional al capital de la propuesta que se enviaría al Congreso de la Unión, o mantenerlo con la posibilidad de que cada año se decidiera si esta disposición se suspendía temporalmente mediante la Ley de Ingresos. Elegimos la segunda opción de manera que hubiera una mayor flexibilidad para aplicar el mayor impuesto en caso de que así se decidiera en el futuro.

Para el año de 1965 se acordó no aplicar el incremento al impuesto sobre la renta a la mayoría de los ingresos provenientes del capital. La alternativa hubiera sido un alza en las tasas de interés brutas, ya que, en caso contrario, se hubiera generado una reducción en las tasas netas y, en consecuencia, se habría propiciado la salida de capital del país. Además, puesto que el gobierno federal era un importante deudor neto en la economía, un alza en las tasas brutas de interés hubiera producido un costo fiscal. La exención se renovó en años subsecuentes.

<sup>1</sup> "Díaz Ordaz envió el proyecto...", *Excélsior* (México, 17 de diciembre de 1964), p. 1A.

Más allá de la razón coyuntural del alza en las tasas de interés internacionales, existían razones de fondo para no aplicar el mayor gravamen a los ingresos provenientes del capital. El mercado de capitales en México estaba muy poco desarrollado. Al término de la Revolución se había perdido la confianza en el sistema financiero mexicano, y sólo gradualmente el público comenzó a aceptar nuevamente el uso de billetes. La operación de los bancos comerciales era limitada, y el mercado de valores prácticamente inexistente. El haber establecido impuestos mayores a los ingresos del capital hubiera entorpecido el desarrollo del sistema financiero en nuestro país. Además, aumentar el gravamen a los ingresos del capital hubiera desalentado directamente el ahorro. En esencia, un impuesto al capital incrementa el precio del consumo futuro con respecto al consumo presente; de esta forma, los agentes económicos tenderían a consumir más en el presente y disminuirían su ahorro. En una economía en desarrollo, como la mexicana, resultaba indispensable estimular el ahorro interno para poder sostener los niveles de inversión que requería el mantener elevadas tasas de crecimiento de la economía.

Una de las críticas más importantes a la reforma fue que el relativo bajo impuesto que se aplicaba a los ingresos del capital tenía efectos adversos en la distribución del ingreso. Esta crítica, aun cuando es incorrecta, se refiere a un punto muy profundo del diseño de la política económica. Evidentemente, entre los objetivos últimos de ésta, en los años del desarrollo estabilizador, se encontraban elevar el nivel general de vida de la población y mejorar la distribución del ingreso. Para ello, era necesario utilizar de la manera más adecuada los instrumentos de política económica, y de acuerdo con su naturaleza, cada instrumento debía asignarse a la búsqueda del o de los objetivos intermedios que pudieran lograrse de la manera más eficiente posible.

En el caso del sistema tributario, en la Secretaría de Hacienda consideramos que sus principales objetivos debían ser: lograr un sano financiamiento del gasto público y propiciar condiciones que fomentaran el ahorro y la inversión. Por supuesto que los aspectos redistributivos eran de la mayor importancia para la política económica, pero la política fiscal no era el instrumento más adecuado para tal efecto. El haber establecido mayor progresividad en las tasas o el haber gravado en mayor medida las ganancias del capital hubiera redundado en menores niveles de ahorro y de actividad económica, que a su vez hubieran significado menores niveles de bienestar. Por el con-



trario, el gasto público era un instrumento sumamente poderoso para lograr una más justa distribución del ingreso y de las oportunidades entre la población. Ésta fue una de la principales metas de la política de gasto en la época del desarrollo estabilizador, como lo prueba el importante aumento que se dio en esos años al gasto público en salud, educación y apoyo al sector rural, que comentaré más adelante.

En cuanto a los impuestos indirectos, a finales de 1967 formé en la Secretaría de Hacienda una comisión presidida por Manuel Sánchez Cuen para que estudiara a fondo la conveniencia de establecer en México un impuesto al valor agregado. Se analizaron con detenimiento sus ventajas y desventajas y se estudió la experiencia internacional, particularmente el caso de Alemania, donde los trabajos para establecer el IVA con un nuevo enfoque estaban muy avanzados; para ello, invité a don Francisco A. de Icaza —quien había sido embajador de México en ese país— a que formara parte de la comisión, la cual elaboró un proyecto de ley del IVA. Inicié negociaciones con el sector privado, que en su mayoría estaba de acuerdo con sustituir el sistema vigente del impuesto sobre ingresos mercantiles por el IVA; en particular, a los empresarios los animaba el hecho de que las exportaciones estaban sujetas a tasa cero (lo cual implicaba la devolución al exportador de todo el impuesto que se había causado a lo largo de toda la cadena productiva), mientras que las importaciones sí causarían este impuesto. Incluso durante un año se realizó una prueba piloto con un grupo de empresarios que tributó bajo un esquema tipo IVA. Los resultados fueron sumamente satisfactorios.

La principal razón de que el IVA no se haya podido establecer fue que en esa época se encontraba también en elaboración un nuevo proyecto de Ley Federal del Trabajo, lo que representaba nuevas prestaciones para los trabajadores que tendrían un efecto significativo sobre los costos de producción y, por lo tanto, sobre los precios de los bienes y servicios. El establecimiento del IVA también tendría un efecto, aunque transitorio, sobre los precios, el que, sumado al de la nueva legislación laboral habría sido demasiado alto. El presidente Díaz Ordaz decidió que la Ley del Trabajo era más importante; por lo tanto, se pospuso el establecimiento del IVA, y su proyecto de ley que había elaborado la Secretaría de Hacienda no llegó a ser enviado por el presidente al Congreso de la Unión.

Durante la etapa del desarrollo estabilizador también se establecieron algunos impuestos específicos sobre ciertos productos. Uno de

los más importantes fue el impuesto sobre uso y tenencia de automóviles, cuya tasa era creciente conforme el valor del automóvil; de esta forma, se contribuía a evitar un problema político con los dueños de automóviles de las clases media y media baja. Por otra parte, fue muy relevante la reducción gradual de los impuestos a la exportación que se llevó a cabo durante los años del desarrollo estabilizador, los cuales se redujeron de 0.8% del PIB en 1959 a 0.2% en 1970.

El diseño y la ejecución de la política tributaria en los años del desarrollo estabilizador permitieron generar los recursos para financiar la mayor parte de los gastos gubernamentales, de manera que los déficit resultantes fueron reducidos y completamente financiados por los mercados de capital nacional e internacionales. Entre 1959 y 1970, los ingresos tributarios del gobierno federal pasaron de representar 6.5% del PIB a 8.2%; asimismo, como porcentaje de los ingresos totales del gobierno federal, los ingresos tributarios se elevaron de 87.5% a 90.3% (cuadro VI.2). Los impuestos directos pasaron de representar el 34% de los ingresos tributarios en 1959 al 43% en 1970. Concomitantemente, los impuestos indirectos redujeron su participación del 66% al 57% en ese periodo. La recaudación del impuesto sobre la renta fue la que más se incrementó durante el periodo debido a la reforma de 1964; de alrededor de 2.5% del PIB en promedio durante los tres años previos a la reforma, a 2.76% del PIB durante los tres años posteriores. Por su parte, la recaudación por impuestos mercantiles se incrementó de 0.70% del PIB en 1959 a 1% en 1970.

## B. LA POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO

La política de gasto público fue uno de los elementos esenciales de la política económica en la época del desarrollo estabilizador. Por muchos años, durante la etapa posrevolucionaria, los asuntos relacionados con los egresos se habían manejado sin otorgarles la prioridad que les correspondía. Tradicionalmente la Secretaría de Hacienda sólo había tenido una subsecretaría, y fue en el gobierno del presidente Miguel Alemán cuando se formaron dos: una responsable de los ingresos y la otra del crédito y los egresos.

Entre las primeras acciones que emprendí cuando fui nombrado secretario de Hacienda fue agrupar con mayor precisión las funciones de la dependencia. Reestructuré la Secretaría para que quedara confor-

CUADRO VI.2. *Ingresos del gobierno federal, 1959-1970*

|                       | <i>Como porcentaje del PIB</i> |      |            | <i>Composición %</i> |        |                                          |
|-----------------------|--------------------------------|------|------------|----------------------|--------|------------------------------------------|
|                       | 1959                           | 1970 | Diferencia | 1959                 | 1970   | <i>Crecimiento real<br/>acumulado(%)</i> |
| Ingresos totales      | 7.4                            | 9.1  | 1.6        | 100.0                | 100.00 | 189                                      |
| Ing. corriente        | 7.3                            | 9.0  | 1.6        | 99.0                 | 99.3   | 190                                      |
| Ing. tributarios      | 6.5                            | 8.2  | 1.7        | 87.5                 | 90.3   | 198                                      |
| Renta                 | 2.2                            | 3.5  | 1.3        | 29.4                 | 38.5   | 278                                      |
| Recursos naturales    | 0.2                            | 0.2  | 0.0        | 2.8                  | 2.2    | 125                                      |
| Produc. y comercio    | 1.2                            | 1.5  | 0.3        | 15.6                 | 16.5   | 206                                      |
| Ingresos mercantiles  | 0.7                            | 1.0  | 0.2        | 9.5                  | 10.5   | 220                                      |
| Importaciones         | 1.2                            | 1.4  | 0.2        | 16.0                 | 15.8   | 185                                      |
| Exportaciones         | 0.8                            | 0.2  | -0.6       | 11.1                 | 2.5    | -34                                      |
| Erogaciones trabajad. | -                              | 0.1  | -          | -                    | 1.6    |                                          |
| Otros                 | 0.2                            | 0.2  | 0.0        | 3.2                  | 2.6    | 137                                      |
| Ing. no tributarios   | 0.9                            | 0.8  | 0.0        | 11.5                 | 9.0    | 127                                      |
| Ing. de capital       | 0.1                            | 0.1  | 0.0        | 1.0                  | 0.7    | 109                                      |

FUENTE: SHCP, *Estadísticas de finanzas públicas 1938-1980*, t. v, México, 1984.

mada por tres subsecretarías: la del ramo tenía bajo su responsabilidad los asuntos relacionados con el financiamiento del sector público y con la supervisión del sistema financiero; la de Ingresos era la encargada de los asuntos relacionados con los impuestos, y también tenía bajo su cargo la administración de las aduanas y de la policía fiscal, mientras que la Subsecretaría de Egresos era responsable de controlar el gasto público. Para el adecuado control de la legalidad de las acciones en materia hacendaria, la Secretaría contaba con una Procuraduría Fiscal, que, entre otras funciones, llevaba las relaciones de la dependencia con el Tribunal Fiscal de la Federación.

El encargado directo de ejecutar la política de gasto fue Enrique Caamaño Muñoz, quien había sido director de Egresos desde 1949, cuando don Rafael Mancera era subsecretario de Hacienda. Cuando el presidente López Mateos me nombró secretario, le pedí que don Rafael continuara como subsecretario. El presidente me dijo que prefería darle oportunidades a funcionarios más jóvenes y me solicitó que ascendiera a Caamaño. Cuando le comenté a don Rafael la deci-

sión presidencial le dio un gran gusto, pues tenía mucho aprecio por Caamaño, quien había mostrado una gran eficacia en su cargo. A don Rafael lo invité para que presidiera una comisión especial que formé con objeto de controlar las compras del sector público de productos del exterior, como parte de la estrategia general de ahorro de divisas que habíamos establecido.

En materia de egresos, la prioridad fue mejorar el control del gasto, de manera que la política fiscal fuera un instrumento más eficaz para el logro de los objetivos macro y microeconómicos de la política económica general del gobierno. En el aspecto macro, lo principal era fortalecer la capacidad de la Secretaría de Hacienda para determinar el nivel agregado del gasto, lo cual era fundamental para mantener una sana situación de las finanzas públicas. En el ámbito microeconómico era necesario mejorar los mecanismos de asignación y ejercicio del gasto para lograr que éste generara el mayor beneficio social posible.

Fueron cuatro los principales retos que enfrentamos en materia de gasto público. Primero, era necesario contar con procedimientos y mecanismos más ágiles para el control y ejercicio del gasto público. Segundo, se requería mejorar los esquemas para el pago de salarios y compensaciones del personal del gobierno federal. Tercero, se precisaba un mejor control de los gastos de inversión de las dependencias del gobierno federal. Cuarto, hacía falta mejorar el control del presupuesto del sector paraestatal tanto en lo referente a endeudamiento como a gasto. Este último era el reto más importante.

En cuanto al primer reto, a las pocas semanas de haber llegado a la Secretaría comenzamos a instalar las mejores máquinas tabuladoras de la época. El beneficio era doble: lograríamos un más estricto control del gasto y facilitaríamos su ejercicio. Este punto también era relevante ya que, en numerosas ocasiones, los pagos del gobierno se realizaban con mucho retraso; por ejemplo, Hacienda nunca había podido realizar a tiempo el pago de la nómina del gobierno federal de la primera quincena del mes de enero, sino que se efectuaba en febrero. Mi experiencia en el IMSS me fue muy útil, pues ahí conocí métodos ágiles de recepción de cobros y generación de pagos. El Instituto realizaba un número de transacciones muy elevado y tenía registradas las plantillas de personal y los sueldos pagados por todas las empresas que cotizaban, así como sus modificaciones. Las acciones que realizamos en el IMSS para agilizar esas transacciones me permitieron aplicar algunos de

los mismos principios en el manejo de los gastos del gobierno federal. En particular, hacia el final de mi encargo como director realizamos un estudio muy profundo sobre el equipo que sería más adecuado adquirir para agilizar las operaciones del Instituto. No llegamos a realizar la adquisición misma del equipo porque preferí dejar esa decisión al nuevo director.

En relación con el segundo reto, referente al pago de salarios y compensaciones a los empleados del gobierno federal, existía la práctica de anunciar incrementos generalizados de salarios para la burocracia cada 1° de septiembre. Se trataba de un anuncio que hacía el propio presidente de la República durante su informe al Congreso de la Unión. Los aumentos eran uniformes para todos los burócratas, lo cual no daba alicientes a un mejor desempeño en el trabajo. Una de las primeras acciones que tomamos en materia de gasto fue sustituir este mecanismo de incremento salarial por uno que tomara en consideración las características específicas de cada dependencia. El cambio tenía repercusiones no sólo económicas, sino también políticas, pues el presidente ya no anunciaría un incremento salarial generalizado para todos los burócratas durante su informe anual. Al inicio del gobierno del licenciado López Mateos establecimos un sistema por el cual, para aumentar las percepciones de sus empleados, cada secretaría tenía que fundamentar su petición a la Subsecretaría de Egresos con un estudio sobre retabulaciones y aumentos salariales. En la modificación al artículo 123 constitucional que el Ejecutivo federal propuso y el constituyente permanente aprobó en 1960, mediante la cual se adicionó el inciso B, se estableció, entre otros preceptos que comentaré más adelante, que para los ascensos escalafonarios de los empleados del sector público se debían tener en cuenta sus aptitudes y conocimientos y no solamente su antigüedad.

El grupo de empleados públicos más importante era el de los maestros. Los ascensos en el escalafón se otorgaban con base en la antigüedad y sin tener en cuenta su desempeño, por lo que no había incentivos para una mayor productividad. Así, buscamos establecer un sistema mediante el cual los ascensos se otorgaran a los maestros que hubieran tenido el mejor desempeño. Para darle viabilidad a la propuesta, sugerimos el establecimiento de una prima por antigüedad que se entregara cada cinco años, de tal forma que los maestros siguieran obteniendo un aumento en sus percepciones con el paso del tiempo pero sin que esto implicara ascensos en el escalafón. El secretario de Edu-

cación, don Jaime Torres Bodet, estuvo de acuerdo con la propuesta y con su apoyo la llevamos a la práctica.

La tercera gran tarea que enfrentábamos en materia de gasto público era mejorar el control de las inversiones de las dependencias del gobierno federal. La Ley de Secretarías expedida en 1958 dispersaba entre varias de ellas algunas de las facultades relativas al control del gasto público, pero, como mencioné en el capítulo II, llegué a un acuerdo con el presidente López Mateos por el cual, *de facto*, la Secretaría de Hacienda tendría el control centralizado del gasto. Para lograr que esto efectivamente ocurriera en la práctica establecimos varios mecanismos. El procedimiento normal consistía en que todos los acuerdos de gasto que autorizara el presidente debían contar con la firma del secretario de Hacienda, además de la firma de los miembros del gabinete directamente involucrados en el sector. Sin embargo, algunos de mis colegas primero acudían con el presidente para obtener su firma y luego iban conmigo. Ya con la anuencia presidencial, aumentaban las presiones para autorizar los gastos, además de que resultaba poco ortodoxo rechazar acuerdos firmados por el presidente. Por eso, cambiamos el procedimiento, de forma que el presidente sólo firmaría acuerdos de gasto que estuvieran previamente firmados por los secretarios del sector y por el secretario de Hacienda. Con el presidente Díaz Ordaz mantuve los mismos procedimientos.

El proceso era simple aunque, en ocasiones, se presentaban algunas fricciones con los funcionarios. Un caso que recuerdo es que, a los pocos días de iniciado el gobierno de Díaz Ordaz, me visitó el jefe del Estado Mayor Presidencial y me entregó un acuerdo de ampliación de partida de gasto firmado por el presidente. Le dije al jefe del Estado Mayor que no se podía realizar esa ampliación, y que el oficio permanecería en mi poder para mostrárselo al presidente en mi siguiente acuerdo con él. Como me respondió que consideraba mi actitud como un acto de insubordinación, pedí una cita para ver al licenciado Díaz Ordaz y le expliqué que para realizar el gasto no se requería ampliar ninguna partida presupuestal. El presidente mandó llamar al jefe de su Estado Mayor y le dijo: "Ya entendí. Lo que tenemos no es un caso de insubordinación, sino de colaboración".

En ocasiones, incluso, teníamos que usar la imaginación y recurrir a acciones poco usuales para lograr contener las presiones de gasto. El caso más inusitado, pero que refleja bien el esfuerzo que hacíamos

para mantener el gasto público bajo control, fue una petición del Departamento de Turismo. El jefe del Departamento tuvo acuerdo con el presidente Díaz Ordaz y, entre los múltiples documentos para su firma, le pasó uno que era un acuerdo de gasto que yo no había firmado. El presidente no se dio cuenta de esta situación y lo rubricó. Después de su reunión con el presidente, el jefe del Departamento de Turismo pasó a mi oficina y me entregó el acuerdo con la firma que autorizaba un gasto totalmente innecesario. Le recordé que el procedimiento consistía en que el acuerdo debía ser registrado primero por el subsecretario de Egresos, para después pasarlo a la Secretaría de la Presidencia. Al jefe del Departamento de Turismo no le gustó la idea, pero dijo que él lo llevaría personalmente, y en ese mismo momento, al subsecretario Caamaño para que lo firmara. En lo que aquél llegaba a la subsecretaría, llamé a Caamaño para explicarle la situación. Después de una hora, el jefe del Departamento regresó a mi oficina verdaderamente alarmado. Me dijo: "Tengo que comentarte algo muy grave: Caamaño anda muy mal. Le presenté mi petición y me dijo que mejor había que invertir en San Luis Potosí, donde hay que convencer al gobernador para sembrar tunas sin espinas en una región del estado en la que habitan unos seres de orejas puntiagudas de origen extraterrestre". Dicho esto salió de mi oficina. Me comuniqué con Caamaño. Me dijo que tenía en sus manos el acuerdo y que no lo había registrado. Le llamé al presidente para comentarle lo sucedido. Me dijo que Caamaño no estaba loco, sino que era un genio.

Los principales problemas en el control del gasto público los teníamos con el sector paraestatal, tanto en lo referente a endeudamiento como a gasto, y su solución constituía el reto más importante en materia presupuestal. Existían numerosos casos de títulos de crédito emitidos por organismos descentralizados o empresas paraestatales cuyos términos no eran cumplidos por sus emisores originales. Entonces, los tenedores de los instrumentos acudían a la Secretaría de Hacienda para que se pagaran con recursos del gobierno federal. Por medio de la Dirección de Crédito establecimos varias regulaciones que limitaban la capacidad del sector paraestatal para endeudarse, y en la Ley de Ingresos para 1961 se incorporó una disposición que estableció el requisito de que los títulos de crédito que suscribieran los organismos descentralizados debían ser previamente autorizados por la Secretaría de Hacienda. Asimismo, el presidente de la República dispuso, y así se informó a los bancos nacionales y extranjeros, que el gobierno fe-

deral no respaldaba títulos de crédito que no estuvieran registrados en la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda.

También existían importantes problemas derivados de la relación que algunas paraestatales habían establecido con el Banco de México, y varias de ellas utilizaban directamente al Banco para financiar su gasto. En 1958, el financiamiento interno del déficit, excluido el financiamiento externo de largo plazo, había sido de 1 736 millones de pesos (equivalentes a 15% del gasto total del gobierno federal), que fueron cubiertos por el Banco de México. De ese monto, correspondían a Pemex 700 millones, de los cuales 430 fueron financiados por el Banco en forma directa, y el resto indirectamente mediante el descuento de papeles. A su vez, la CEIMSA había obtenido un crédito por 492 millones del Banco de México para financiar su acumulación de inventarios.

A través de la Subsecretaría de Egresos comenzamos a establecer una política más estricta de control del gasto en el sector paraestatal. Sin embargo, hubo casos muy lamentables como el de Pemex. Al inicio del gobierno del presidente López Mateos, esta empresa comenzó a llevar a cabo una serie de proyectos de inversión para explotar algunos subproductos del petróleo. Los proyectos eran de larga maduración, pero fueron financiados con créditos de exportación a cinco años que debían comenzar a repagarse a los seis meses. Acciones como éstas contaminaban la política de crédito de todo el sector público federal.

Desde inicios de 1959 tomamos una posición muy firme en la Secretaría de Hacienda para evitar que Pemex recurriera directamente a endeudamientos externos y con el Banco de México. Las consecuencias fueron desastrosas: Pemex dejó de entregar al gobierno federal los impuestos que retenía por concepto de venta de gasolinas, con lo que afectaba los ingresos de éste y las participaciones a los estados y municipios. En caso de que alguna empresa privada hubiera dejado de enterar al gobierno federal de los impuestos retenidos, el empresario hubiera sido sancionado con una pena de prisión. Evidentemente, esta acción no era políticamente viable para el caso de Pemex. Para corregir la situación, en 1960 establecimos dos medidas. La primera fue que todos los ingresos que recibiera la paraestatal habrían de ser depositados en el Banco de México, el cual diariamente retendría los impuestos y los entregaría al gobierno federal. Para lograrlo, introdujimos un artículo específico en la Ley de Ingresos para 1960 que, entre otros preceptos, establecía el siguiente:



## Artículo 10.

[...] Petróleos Mexicanos pagará provisionalmente, en concepto de anticipo de impuestos, la cantidad de dos millones de pesos diariamente, incluyendo los días inhábiles. Este pago se hará por conducto del Banco de México, S. A., quien deberá retirar directamente dicha cantidad de los depósitos que obligatoriamente debe hacer Petróleos Mexicanos en esa institución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Banco de México. En el mes de enero de cada año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la liquidación de los impuestos causados por Petróleos Mexicanos durante el año anterior, conforme a la tasa establecida en el párrafo precedente...

La segunda medida consistió en la capitalización de Pemex con los impuestos que no había pagado, que ascendían a más de 7 000 millones de pesos. La capitalización se hizo con acciones sujetas a retiro. El objetivo era lograr que la empresa tuviera un balance financiero decoroso y que no apareciera en su contabilidad una cuenta de impuestos no pagados al gobierno. No fue sino hasta el cambio de administración, con la entrada de don Jesús Reyes Heróles como director general de Pemex, cuando pudimos establecer una buena relación presupuestal con la empresa. Con don Jesús, Pemex pagó al gobierno federal las acciones sujetas a retiro.

Con respecto a Pemex, mi impresión era que su manejo económico se había prestado a usos políticos que afectaban su desarrollo. Por ejemplo, resultaba común que el gobierno federal, con el fin de evitar alzas en los costos de transporte, impidiera el ajuste en los precios de los combustibles de Pemex. Ello afectaba la capacidad del organismo para crecer sanamente. Por ello, presenté una propuesta al presidente López Mateos que, en mi opinión, iba al fondo del asunto: en caso de que tomara decisiones que afectaran a Pemex, el que debía absorber los costos era el gobierno y no Pemex. Una manera de lograrlo era que Pemex operara con el catálogo de cuentas de cualquier empresa de modo que su régimen fiscal fuera el del impuesto sobre la renta. Así, los ingresos que recibiera el gobierno federal dependerían de las utilidades del organismo. En caso de que el gobierno decidiera no aumentar los precios de los combustibles ello reduciría las utilidades de Pemex y, por lo tanto, los impuestos que pagara. Asimismo, Pemex podría invertir parte de los recursos que generara y sólo pagaría impuestos sobre los que efectivamente se convirtieran en utilidades, considerando que la depreciación fiscal de las inversiones reduciría la base grava-

ble. En caso de que el gobierno requiriera recursos adicionales, podría decretar el pago de un dividendo. Al presidente López Mateos le gustó mi propuesta pero recibió varias opiniones en contra y decidió no llevarla a la práctica. Con el presidente Díaz Ordaz tampoco se aplicó.

Otro caso grave fue el del IMSS, que en 1964 tuvo un desfinanciamiento muy importante debido a que aceleró su programa de obras. La Secretaría de la Presidencia, responsable de vigilar los programas de inversión, no contaba con los instrumentos adecuados para efectivamente controlar estos gastos.

El verdadero control del gasto público se logró en 1965, cuando entró en vigor una reforma de ley que incorporó al presupuesto al sector paraestatal. Como mencioné antes, esta reforma, junto con la fiscal, fue parte del paquete legislativo que el presidente Díaz Ordaz envió al Congreso al inicio de su gobierno. Con esa reforma, todos los ingresos que recibieran las entidades del sector paraestatal tendrían que entregarse a la Tesorería de la Federación, y, en consecuencia, cualquier gasto de estas entidades representaría utilizar recursos del gobierno federal y requeriría la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda.

El licenciado Díaz Ordaz y yo habíamos comentado con anticipación la necesidad de llevar a cabo esta reforma. Sin embargo, pocos días antes de enviar la iniciativa al Congreso, el presidente me llamó y me dijo que le parecía muy bien la reforma, pero que si comenzaban a fallar las empresas públicas en la provisión de bienes o servicios (por ejemplo, falta de abasto de productos básicos, gasolinas, electricidad, etc.) yo podría olvidarme del control presupuestal. Le dije que no tenía por qué preocuparse ya que mi propuesta de aplicación de las nuevas regulaciones establecía mecanismos muy ágiles para el desembolso de los recursos por parte de la Tesorería. Inclusive, llegamos a un acuerdo con el Banco Nacional de México para poder utilizar su amplia red de sucursales y depositar el dinero en donde las entidades lo necesitaran. Prácticamente, el sistema funcionaría como si los recursos que entraran por una ventanilla de la Tesorería regresaran inmediatamente por otra. También le comenté que una parte esencial del sistema consistiría en que, durante el mes de septiembre, citaría en forma individual a los directores generales de las principales entidades (Pemex, CFE, IMSS, etc.) con el fin de revisar su situación presupuestal. No les avisaría con anticipación de la reunión ni de su objetivo para que no tuvieran oportunidad de buscar justificaciones a posibles desviaciones del presupuesto o fallas en la provisión de bienes y ser-

vicios públicos por parte de sus empresas. En esa reunión les mostraría la situación financiera de sus entidades; en particular les daría a conocer los ingresos registrados en la Tesorería de la Federación hasta esa fecha, los gastos realizados y los gastos comprobados, y en caso de que hubiera una discrepancia entre éstos, les diría que tenían el resto del año para corregir la situación, y les recordaría que el Congreso, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, revisaría la cuenta pública. Ellos debían estar conscientes de que, en caso de discrepancias entre lo gastado y lo comprobado, se les podían establecer responsabilidades incluso de tipo penal (por ejemplo, peculado). El presidente me dijo que ése era un plan maquiavélico. Yo le respondí que simplemente era realista.

CUADRO VI.3. *Gastos del gobierno federal, 1959-1970*

| Rubro                                        | Como porcentaje del PIB |       |            | Composición % |      | Crecimiento real % |            |
|----------------------------------------------|-------------------------|-------|------------|---------------|------|--------------------|------------|
|                                              | 1959                    | 1970  | Diferencia | 1959          | 1970 | Acumulado          | per capita |
| Promoción industrial y fomento comercial     | 2.16                    | 2.35  | 0.19       | 26.7          | 21.8 | 158                | 81         |
| Comunicaciones y transportes                 | 1.69                    | 1.42  | -0.26      | 20.9          | 13.2 | 100                | 40         |
| Servicios educativos y culturales            | 1.06                    | 1.66  | 0.60       | 13.2          | 15.4 | 269                | 159        |
| Administración general                       | 0.77                    | 1.62  | 0.85       | 9.5           | 15.0 | 399                | 250        |
| Fomento agrícola, ganadero y forestal        | 0.78                    | 1.17  | 0.39       | 9.7           | 10.8 | 253                | 147        |
| Ejército, armada y servicios militares       | 0.63                    | 0.58  | -0.05      | 7.8           | 5.3  | 117                | 52         |
| Servicios asistenciales y hospitalarios      | 0.38                    | 0.43  | 0.05       | 4.7           | 4.0  | 165                | 86         |
| Bienestar y seguridad social                 | 0.37                    | 0.56  | 0.19       | 4.6           | 5.1  | 258                | 151        |
| Pago de intereses                            | 0.24                    | 1.01  | 0.78       | 2.9           | 9.4  | 916                | 612        |
| Egresos presupuestales pendientes de aplicar | 0.005                   | 0.001 | -0.004     | 0.1           | 0.0  | -43                | -60        |
| Gasto total                                  | 8.08                    | 10.80 | 2.72       | 100           | 100  | 216                | 122        |

FUENTE: Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, 1995, p. 232.

En cuanto a su evolución global, el gasto total del gobierno federal pasó de representar 8.1% del PIB en 1959 a 10.8% en 1970 (cuadro VI.3). El gasto de defensa disminuyó de 7.8% del gasto total en 1959 a 5.3% en 1970. Un cambio muy relevante en cuanto a la composición de los egresos del gobierno federal fue el incremento del gasto social (definido como las erogaciones en los rubros de educación, agropecuario, salud y seguridad social), el cual, como proporción del gasto total, pasó de representar 32.2% en 1959 a 35.3% en 1970, y, en términos reales, el gasto social *per capita* aumentó 143% durante ese periodo.<sup>2</sup> Esta cifra refleja la filosofía que se siguió respecto de las funciones redistributivas de las finanzas públicas. Como ya dije, la estrategia consistió en utilizar los impuestos para lograr un sano financiamiento del gasto público e incentivar el ahorro y la inversión, mientras que el gasto público se dirigió de manera importante a promover el bienestar de los grupos sociales menos favorecidos. El notable incremento del gasto social *per capita* durante la época del desarrollo estabilizador muestra que el gobierno otorgó una gran importancia al logro de una distribución más justa de los beneficios del crecimiento económico.

<sup>2</sup> Rafael Izquierdo (*Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, 1995, p. 144) cita un estudio del Banco Mundial que calcula un incremento en el gasto social *per capita*, entre 1960 y 1970, de 82% en términos reales. La definición de gasto social que utiliza el Banco Mundial incluye educación, salud, agua potable, drenaje y seguridad social.

## VII. LA POLÍTICA AGROPECUARIA

**H**ACIA MEDIADOS DEL SIGLO XX, con base en la importancia del sector rural, la política agropecuaria tenía una fuerte incidencia en el crecimiento económico y en el bienestar de la población. En la década de los cincuenta, 57% de la población nacional vivía en el campo. Esta situación cambió en la década siguiente, pues hacia 1970, de los 47.2 millones de habitantes del país sólo 19.9 millones, es decir, 42.2%, se localizaban en el sector rural. Durante el periodo de 1960 a 1970, que fue el de mayor crecimiento demográfico en la historia del país, la población rural se incrementó a una tasa promedio anual de 1.46%, lo cual significó un aumento de 2.7 millones de habitantes del campo en el mismo periodo.

Entre 1958 y 1970 los elementos esenciales de la política agropecuaria se mantuvieron prácticamente inalterados, lo cual permitió que los programas tuvieran el tiempo suficiente para madurar. Los objetivos principales de la política agropecuaria fueron tres: aumentar el abasto nacional de alimentos, incrementar la generación de divisas y mejorar el nivel de vida de los habitantes del campo.

Para lograr esos objetivos se utilizaron varios instrumentos, de los cuales los más importantes fueron el reparto agrario y los precios de garantía. Asimismo, se mejoraron los procesos de financiamiento y comercialización de los productos del campo y se promovieron mejoras tecnológicas en el sector. Durante el periodo mantuve una relación directa con las actividades gubernamentales en el medio rural. Como secretario de Hacienda tuve la responsabilidad de definir algunos de los aspectos esenciales de la política económica para el campo, como lo fueron los asuntos de financiamiento, gasto e impuestos. Asimismo, en mi calidad de presidente del Consejo de Administración de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), estuve encargado de la aplicación de los subsidios al campo. Por ello tuve una estrecha relación con los secretarios de Agricultura de ese tiempo, con quienes logré una excelente coordinación; el primero fue el ingeniero Julián Rodríguez Adame, durante el sexenio de licenciado López Mateos, y posteriormente con el maestro Juan Gil Preciado en el sexenio

del licenciado Díaz Ordaz. Un detalle revelador de la buena relación entre las dos secretarías y de la importancia que se le otorgaba a la política agrícola como parte de la política económica es que, siendo yo el delegado titular a la reunión hemisférica de Punta del Este en 1961, mi alterno fue el subsecretario de Agricultura, el ingeniero Jesús Patiño Navarrete.

La participación directa que, como secretario de Hacienda, tuve en la definición de la política agropecuaria fue muy importante para el diseño global de la estrategia económica. Me permitió influir en un sector que era fundamental en la generación de divisas, pues representaba 58% de nuestras exportaciones totales incluidas las correspondientes a azúcar y henequén, (cuadro IV.1). Además, pude incidir directamente sobre el bienestar de los grupos más necesitados debido a que la mayor parte de la pobreza del país se encontraba en el campo.

Las metas inmediatas eran incrementar la producción de granos básicos, principalmente maíz, frijol y trigo. Asimismo, se buscó promover la introducción de nuevos cultivos, como fue el caso del sorgo, que era más barato que el maíz y se utilizó para sustituir algunos de los usos del maíz. Tradicionalmente, este último se había utilizado para consumo humano, industrial y como forraje, y ya que el sorgo podía aplicarse de manera más económica en la industria y en la ganadería, se podían liberar importantes cantidades de maíz para consumo humano. Por otro lado, el algodón era el principal producto de exportación de México, pero cuando, hacia finales de la década de los cincuenta los Estados Unidos comenzaron a colocar sus excedentes de este cultivo en el mercado internacional, lo que redujo considerablemente su precio, se impulsó el cultivo de otras oleaginosas como el cártamo y la soya, que no se habían cultivado antes en México.

#### A. EL REPARTO AGRARIO

En mis conversaciones con el presidente López Mateos concluimos que uno de los principales objetivos en materia agropecuaria debía ser transformar a la población rural de tal forma que se lograra crear una importante clase media del campo. Un elemento indispensable para aumentar la producción y la productividad era mejorar el sistema de tenencia de la tierra, especialmente en dos aspectos: que las unidades

productivas fueran del tamaño adecuado y que existiera certidumbre respecto a la tenencia de las mismas.

El reparto agrario comenzó formalmente con el presidente Obregón y se intensificó con los presidentes Calles y Portes Gil. Posteriormente se redujo sustancialmente hasta que el presidente Cárdenas le imprimió un nuevo impulso (cuadro VII.1). Sin embargo, la aceleración del reparto y el incremento demográfico crearon un problema que comenzó a representar una importante amenaza para la agricultura mexicana y para el propio bienestar de la población rural: la excesiva fragmentación de la tierra. El minifundismo comenzaba a afectar severamente la capacidad de producción y productividad agrícolas, lo que implicaría un bajo nivel de ingresos para un alto porcentaje de la población rural, que quedaría condenada a la pobreza. El daño social potencial era muy elevado.

Para enfrentar este problema, en 1942, durante el gobierno del presidente Ávila Camacho, se modificó el Código Agrario para que el tamaño mínimo de la dotación individual de tierra fuera de seis hectáreas de riego, o su equivalente en otro tipo de tierras (12 de temporal,

CUADRO VII.1. *El reparto agrario por periodo presidencial, 1920-1988*

| <i>Años</i> | <i>Presidente</i>       | <i>Tierra distribuida<br/>(hectáreas)</i> |
|-------------|-------------------------|-------------------------------------------|
| 1920-1924   | Álvaro Obregón          | 1 100 117                                 |
| 1924-1928   | Plutarco Elías Calles   | 2 972 876                                 |
| 1928-1930   | Emilio Portes Gil       | 1 707 750                                 |
| 1930-1932   | Pascual Ortiz Rubio     | 944 538                                   |
| 1932-1934   | Abelardo L. Rodríguez   | 790 694                                   |
| 1934-1940   | Lázaro Cárdenas         | 18 786 131                                |
| 1940-1946   | Manual Ávila Camacho    | 7 287 697                                 |
| 1946-1952   | Miguel Alemán Valdéz    | 4 633 321                                 |
| 1952-1958   | Adolfo Ruiz Cortines    | 6 056 773                                 |
| 1958-1964   | Adolfo López Mateos     | 8 870 430                                 |
| 1964-1970   | Gustavo Díaz Ordaz      | 24 738 199                                |
| 1970-1976   | Luis Echeverría Álvarez | 12 773 888                                |
| 1976-1982   | José López Portillo     | 6 397 595                                 |
| 1982-1988   | Miguel de la Madrid     | 5 626 227                                 |

FUENTE: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. I, México, 1994, p. 381.

24 de agostadero de buena calidad y 48 de monte o de agostadero árido). Se estimaba que con esta extensión mínima se podían generar ingresos suficientes para crear una clase media rural. En el caso de la pequeña propiedad no se estableció este límite, pues, a diferencia de los ejidatarios, los parvifundistas podían arrendar sus tierras o contratar trabajadores, y ellos mismos podían estar empleados en otros sectores de la economía. Para fortalecer el proceso, en 1947 entró en vigor una reforma a la Constitución en la que se señalaba el límite del tamaño de la unidad de dotación de tierra y se establecía una extensión mínima de 10 hectáreas de riego, o su equivalente. No obstante los ordenamientos legales, a principios de la década de los cincuenta la superficie media de labor por ejidatario era de tan sólo 5.7 hectáreas.<sup>1</sup> Esta cifra era cercana al límite que marcó con anterioridad el Código Agrario, pero sensiblemente inferior al que establecía la Constitución.

En esos años, la estructura de la propiedad en el campo mexicano se dividía de la siguiente manera:<sup>2</sup>

1. *Ejidos*. Con estructura comunal o individual, los ejidos, que sumaban más de 15 500, contaban con un total de 38 894 000 ha, que representaban 26.7% del total censado.

2. *Propiedad comunal*. Las tierras comunales alcanzaban una extensión de 7 554 000 ha, que representaban 5.2% del total.

3. *Propiedad privada*. Podía ser de hasta 100 hectáreas de riego o su equivalente en otro tipo de tierra. Para propiedades destinadas a la ganadería, el límite era la extensión mínima necesaria para poder mantener 500 vientres. Este tipo de propiedad concentraba 68.1% del total nacional, con 99 069 000 ha. Según el censo ejidal de 1950, 25.1% de las tierras privadas era agrícola, 37% ganadero, 28.6% era explotable pero se encontraba sin explotar, 4.5% tenía uso mixto, y 1.3% era inexplorable.

Al inicio del gobierno del presidente López Mateos existía el riesgo de que el crecimiento urbano del país redujera la superficie de tierra ejidal, pues varias de las ciudades de mayor crecimiento colindaban con ejidos. Para fortalecer el desarrollo de los ejidos, en 1959 el presidente creó el Fondo de Fomento Ejidal, cuyas principales funciones, según lo estableció su decreto de creación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de abril de 1959, fueron:

<sup>1</sup> José Luis Negrín M., *Análisis del minifundismo en el agro mexicano. Comparación de productividad entre unidades agrícolas grandes y pequeñas*, 1991, p. 14.

<sup>2</sup> Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador*, México, 1995.



- I. Formular los planes generales de fomento económico ejidal.
- II. Otorgar créditos destinados al desarrollo de la economía ejidal para lograr su industrialización y la promoción de actividades productivas.
- III. Emitir opinión sobre la forma en que debe reglamentarse la venta de solares urbanos ejidales.
- IV. Intervenir, vigilar y fiscalizar todas las operaciones del fraccionamiento y de la venta de los lotes urbanizados.

Para que no disminuyera la superficie de tierra ejidal se diseñó una estrategia en la que participarían conjuntamente Banobras y el Fondo de Fomento Ejidal, que buscaba evitar que el desarrollo de las ciudades afectara la superficie total de los ejidos. La idea era que, cuando el crecimiento de las ciudades requiriera del uso de tierras ejidales, Banobras tomara esas tierras y desarrollara la infraestructura urbana. Ya con los servicios urbanos, Banobras vendería los terrenos. Puesto que el valor de la tierra urbana con infraestructura era muy superior al de la tierra para uso agrícola, con los recursos de la venta Banobras adquiriría tierras para cultivo de mayor extensión y mejor calidad que las originales, las que se entregarían a los ejidatarios que las ocupaban. Con tal esquema no sólo se mantendría la superficie ejidal, sino que aumentaría. A los ejidatarios originales no se les indemnizaría directamente debido a que ellos no tenían la propiedad, sino sólo el usufructo de la tierra. Desafortunadamente, no fue posible llevar el modelo a la práctica. La corrupción impidió ejecutarlo. Existían prácticas ilegales e inmorales de pagos directos en las expropiaciones ejidales por los cuales algunos obtenían recursos que no les correspondían. Los intereses creados eran muy fuertes y no permitieron la implantación del nuevo esquema.

Para crear mayor certidumbre en la tenencia de la tierra, presenté al presidente López Mateos un planteamiento sobre la necesidad de acelerar el reparto agrario. Mientras estuviera pendiente una parte importante del reparto existiría una gran incertidumbre sobre los derechos de propiedad en el campo, lo cual desestimulaba la inversión privada en el sector. Con el presidente López Mateos se repartieron más hectáreas que en cualquiera de los gobiernos que lo precedieron, exceptuando el del general Cárdenas. Por su parte, durante la presidencia del licenciado Díaz Ordaz se realizó el mayor reparto agrario de la época posrevolucionaria, debido a que durante su gobierno vencieron los certificados de inafectabilidad por 25 años que el general

Cárdenas había otorgado a numerosos propietarios de tierras ganaderas. De esta forma, se dotó de tierra a numerosos grupos de campesinos. Sin embargo, la extensión de tierra de labor por ejidatario disminuyó ligeramente, para alcanzar en 1970 sólo 5.2 hectáreas.<sup>3</sup> Esta situación obedeció principalmente a tres factores: primero, la calidad de las tierras ganaderas distribuidas no era, naturalmente, la adecuada para la agricultura, por lo que, realizando el ajuste por calidad, la cantidad de tierra útil para la agricultura fue notablemente menor a la efectivamente repartida; segundo, el programa de Banobras y del Fondo de Fomento Ejidal para aumentar la superficie de ejidos no pudo llevarse a la práctica; tercero, la población rural durante la década de los sesenta —según mencioné ya— se incrementó en 2.7 millones de personas.

#### B. LA POLÍTICA DE PRECIOS DE GARANTÍA

El establecimiento de los precios de garantía constituyó uno de los instrumentos más importantes para estimular la producción agrícola y promover un mayor bienestar entre las familias campesinas. En buena medida, por los precios de garantía México pasó de ser un país importador de granos básicos a un exportador neto a mediados de la década de los sesenta.

Después de analizar la experiencia internacional y la propia experiencia de México, se concluyó que los precios de garantía eran un instrumento adecuado para el fomento del sector agrícola. De hecho, ésta era la política utilizada en los Estados Unidos y Europa, pues con la aplicación de los precios de garantía se lograba el doble objetivo de mayor producción y mayores ingresos para los productores.

En los primeros años del gobierno del presidente López Mateos se establecieron nuevos precios de garantía para maíz, trigo y frijol, y en 1960 se incrementó el del maíz en 45%, y en 1961 el del frijol en 17%. En ese mismo año se establecieron precios de garantía para el arroz y el sorgo, y entre 1962 y 1964 se dieron diversos incrementos: el del maíz subió 18%, el del arroz 2.7% y el del sorgo 1.8% (cuadro VII.2). En 1965 se establecieron precios de garantía para el ajonjolí y el cártamo. Considerando la inflación registrada entre 1958 y 1970, solamente el precio de garantía del maíz registró un incremento en términos reales

<sup>3</sup> José Luis Negrín M., *op. cit.*

CUADRO VII.2. *Precios de garantía de los principales cultivos, 1959-1970 (pesos por tonelada)*

|      | <i>Maíz</i> | <i>Trigo</i> | <i>Frijol</i> | <i>Arroz</i> | <i>Sorgo</i> | <i>Ajonjolí</i> | <i>Cártamo</i> |
|------|-------------|--------------|---------------|--------------|--------------|-----------------|----------------|
| 1959 | 550         | —            | 1 500         | —            | —            | —               | —              |
| 1960 | 800         | 913          | 1 500         | —            | —            | —               | —              |
| 1961 | 800         | 913          | 1 750         | 1 850        | 565          | —               | —              |
| 1962 | 800         | 913          | 1 750         | 1 882        | 565          | —               | —              |
| 1963 | 940         | 913          | 1 750         | 1 900        | 565          | —               | —              |
| 1964 | 940         | 913          | 1 750         | 1 900        | 575          | —               | —              |
| 1965 | 940         | 913          | 1 750         | 1 900        | 575          | 2 500           | 1 500          |
| 1966 | 940         | 913          | 1 750         | 1 900        | 575          | 2 500           | 1 500          |
| 1967 | 940         | 913          | 1 750         | 1 900        | 575          | 2 500           | 1 500          |
| 1968 | 940         | 913          | 1 750         | 1 900        | 575          | 2 500           | 1 500          |
| 1969 | 940         | 913          | 1 750         | 1 900        | 575          | 2 500           | 1 500          |
| 1970 | 940         | 913          | 1 750         | 1 900        | 575          | 2 500           | 1 500          |

FUENTE: Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, 1995.

durante el periodo. No obstante, como comentaré más adelante, si se tienen en cuenta los incrementos en productividad, los ingresos reales por hectárea cultivada aumentaron en todos los productos.

### C. FINANCIAMIENTO, COMERCIALIZACIÓN E INVESTIGACIÓN

Era necesario mejorar los sistemas de financiamiento al campo. La experiencia previa con el crédito agrícola no había sido buena, y el principal factor que había impedido una política adecuada de financiamiento fue que se mezclaron las políticas de crédito y de subsidio. Los préstamos a la agricultura, en la mayoría de los casos, se usaron como instrumentos para canalizar subsidios; ello generó incentivos inadecuados entre los agricultores, lo que representaba sobreendeudamiento e incumplimiento en el pago de los préstamos. Considerando el objetivo del subsidio que se le atribuía al crédito agrícola, el gobierno había sido generalmente condescendiente con la costumbre de no pagarlo. Incluso no eran raros los casos de deudores que, pudiendo pagar, no lo hacían porque sabían que el gobierno sería tolerante con ellos. Prác-

ticamente la totalidad del crédito al campo era proporcionado por instituciones públicas, principalmente el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Crédito Agrícola. El Fondo para la Agricultura y la Ganadería que operaba el Banco de México otorgaba garantías y descontaba créditos otorgados por los bancos privados a la agricultura.

Los malos resultados del crédito al campo otorgado por los dos bancos públicos agrícolas eran consecuencia de las políticas que se habían seguido y no de la naturaleza misma de este tipo de financiamiento. En el caso de la pequeña propiedad, en principio, los créditos podían contar con una doble garantía: la producción y la tierra. Por ello debían ser créditos seguros y recuperables. En el caso de los ejidos, la garantía sólo podía ser la producción. Sin embargo, con adecuados sistemas de aseguramiento y de control, también debían ser créditos con un grado adecuado de recuperación. No obstante, en la práctica, la recuperación de los créditos otorgados a la agricultura era inaceptablemente baja.

Al inicio del gobierno del presidente López Mateos se llevaron a la práctica varias acciones para ordenar el crédito al campo. Se terminó el fondeo del Banco de México a los bancos de desarrollo que participaban en el sector agrícola y se utilizó al Banco Nacional de Comercio Exterior para que manejara los créditos del Banco Ejidal y los fondeara con el objetivo de lograr una mayor recuperación de su cartera. Se recurrió a dicho banco por dos razones: primero, porque tenía experiencia en crédito agrícola, principalmente en el de exportación, y segundo, porque su director era Ricardo J. Zevada, quien tenía un profundo conocimiento de la agricultura mexicana y contaba con la confianza del presidente López Mateos y con la mía.

Era necesario diferenciar las políticas de crédito de las de subsidio. Para ello, agrupamos a los productores que requerían subsidio y los asignamos al Banco Agrícola y al Banco Ejidal, mientras que para atender a los productores que sí tenían capacidad de pago se creó una nueva institución financiera: el Banco Nacional Agropecuario. El objetivo era que este banco efectivamente actuara como tal, canalizando créditos al campo y no subsidios. Se nombró a funcionarios de primera línea para que dirigieran el nuevo banco; como director general se designó al licenciado José Sáenz Arroyo, quien había sido un excelente director de Crédito en la Secretaría de Hacienda; el subdirector fue el ingeniero Emilio Alanís Patiño, uno de los mejores agrónomos

del país, que había trabajado en el Banco de México, y el encargado de atender a la clientela era el licenciado Jorge Rojo Lugo, quien tenía una excelente relación con los diversos grupos de productores agrícolas y cuyo padre, Javier Rojo Gómez, había sido gobernador de Hidalgo, jefe del Departamento del Distrito Federal y secretario general de la Confederación Nacional Campesina. El Banco comenzó a operar con buenos resultados, sobre todo en los créditos a ejidatarios. Incluso, hubo casos de ejidos que tenían deudas vencidas con otros bancos que se pusieron al corriente de sus pagos para poder ser sujetos de crédito del Banco Agropecuario y a cuyos financiamientos dieron servicio oportunamente.

Para dar una idea de la magnitud del financiamiento al campo cabe mencionar que durante 1968 el monto otorgado por las instituciones de crédito agrícola fue superior al que otorgó Nacional Financiera a la industria. Desafortunadamente, en gobiernos posteriores las instituciones de crédito agrícola fueron fusionadas en el Banco Nacional de Crédito Rural y nuevamente se mezclaron las políticas de crédito y de subsidio.

En 1963 se creó la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera con el fin de establecer un sistema nacional de aseguramiento agrícola. Durante el gobierno del presidente Ruiz Cortines se habían realizado algunos ensayos de seguro agrícola con buenos resultados, pero se habían aplicado exclusivamente en tierras de alta calidad. En la Secretaría de Hacienda elaboramos un estudio sobre la viabilidad de un sistema de aseguramiento nacional en este sector; los resultados indicaron que, dado el grado de siniestralidad que normalmente experimentaba el campo mexicano, el sistema era viable. Para dirigir la aseguradora se nombró a un estupendo ingeniero agrónomo y destacado financiero, don Marte R. Gómez, quien había desempeñado los cargos de secretario de Agricultura y secretario de Hacienda. La aseguradora comenzó a trabajar muy bien, y ya en 1968 aseguró 1.78 millones de hectáreas, con una cobertura de riesgos por 2 500 millones de pesos, y cobró primas por 213 millones; en ganadería, aseguró 83 000 cabezas y recibió primas por 170 millones. Durante ese año, los pagos por siniestros ascendieron a 205 millones de pesos, es decir, una cantidad significativamente menor que la de pagos por primas, lo cual mostraba la viabilidad financiera de la aseguradora. Desafortunadamente, con los años el funcionamiento de la aseguradora se fue viciando hasta llegar a convertirse en instrumento de la corrupción más abominable.

En cuanto al financiamiento externo, se intensificó el uso de créditos para el campo provenientes de organismos internacionales, lo que tenía dos ventajas principales: por un lado, se aumentaba la disponibilidad de recursos financieros en condiciones adecuadas de plazo y costo que permitían ampliar la producción agrícola y, por otro, los créditos traían consigo el otorgamiento de asistencia técnica y se ejercía una estrecha supervisión respecto al cumplimiento de los programas pactados de siembra y cosecha. Entre 1958 y 1970 se utilizaron créditos del exterior para la agricultura y el desarrollo de sistemas de riego por un valor cercano a 500 millones de dólares. Cabe destacar que los primeros créditos que el Banco Interamericano de Desarrollo otorgó a México estuvieron destinados a la agricultura.

A finales de los cincuenta, era necesario modernizar la comercialización de los productos del campo. En particular, se requería mejorar la operación de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (CEIMSA) cuya estructura se buscaba simplificar para convertirla en una empresa comercial que sólo tuviera que ver con la regulación del mercado y con la distribución de artículos de consumo nacional, dejando a otros organismos las operaciones de comercio exterior. En 1958 Roberto Amorós, quien antes había ocupado el cargo de director general de Ferrocarriles Nacionales y había sido funcionario de alto nivel en la Secretaría de la Presidencia, fue nombrado director general de la compañía. Para insertar a ésta de manera más directa en el esquema general de la política económica, desde el inicio de su gobierno el presidente López Mateos me instruyó que presidiera su Consejo de Administración. Se modificó su estructura de gobierno y en 1960 se constituyó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo).

Desde 1960, el grupo de trabajo de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, presidido por Víctor Urquidi, se abocó a desarrollar un programa de política agrícola. En particular, se buscaba promover el potencial exportador de productos del campo, ya que después de los aumentos en la producción agrícola que se habían dado en los años previos, resultaba claro que México podía ser un exportador importante de este tipo de productos. El grupo elaboró un programa integral para el sector. Una vez que fue nombrado secretario de Agricultura por el presidente Díaz Ordaz al inicio de su gobierno, le entregué el programa a don Juan Gil Preciado, quien estuvo de acuerdo en llevarlo a la práctica.

En el mercado interno era importante realizar varios ajustes. Muchas veces sucede en la administración pública que las cosas en movimiento se desorganizan fácilmente, y esto comenzó a suceder en la comercialización de los productos del campo. En particular, era necesario racionalizar los subsidios para encauzarlos a los productores que más los necesitaban. Se iniciaron acciones para la diferenciación por regiones de los precios de garantía. Para llevar a cabo las medidas de modernización en la comercialización interna, el presidente de la República nombró director de la Conasupo al profesor Carlos Hank González, quien fue un funcionario sumamente eficaz.

Para ampliar la capacidad de almacenamiento de productos agrícolas, cuyo déficit ocasionaba grandes mermas, se construyeron numerosos silos pequeños a los que los productores tenían fácil acceso. En cuanto al transporte, se regularon algunas de las tarifas para evitar que los transportistas absorbieran partes significativas de los subsidios que representaban los precios de garantía y que estaban destinados a los productores.

Por otra parte, se fortalecieron los grupos de apoyo técnico a los campesinos con el objetivo principal de incrementar la productividad en el campo. En 1961, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, se creó el Consejo Nacional de la Investigación y de la Enseñanza Agrícola Superior. Se fortalecieron también los programas para el uso de semillas mejoradas, de los que México fue uno de los países pioneros. En 1966 se fundó el Centro Internacional para el Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), que tuvo su origen en un programa de mejora de semillas iniciado en 1943 conjuntamente por el gobierno de México y la Fundación Rockefeller. Los resultados de estos programas fueron extraordinariamente exitosos. Se logró obtener variedades enanas de alto rendimiento, resistentes a plagas y con gran capacidad de adaptación que posibilitaron aumentos muy notables en la producción agrícola no sólo de México, sino también de otros países; por ejemplo, la India y Pakistán levantaron cosechas récord con las semillas mejoradas que importaron de México. Estos avances formaron parte esencial de lo que se conoció como la Revolución Verde. El científico estadounidense Norman Borlaug pasó más de 30 años en México como investigador, primero del programa con la Fundación Rockefeller y luego del CIMMYT. Sus investigaciones lo hicieron acreedor al premio Nobel de la Paz en 1970.

## D. RESULTADOS

La política agropecuaria aplicada en los años del desarrollo estabilizador cumplió con los objetivos que se habían planteado. Además del importante esfuerzo que se realizó durante el periodo para industrializar el país, se logró que la producción agrícola, ganadera y pesquera creciera a un promedio de 3.2% anual en términos reales entre 1958 y 1970, mientras que el ingreso *per capita* de la población rural aumentó a una tasa promedio anual de 2.2% en términos reales entre 1960 y 1970.

La producción de los principales cultivos agrícolas se incrementó sustancialmente. Como puede observarse en el cuadro VII.3, la de maíz aumentó casi 70% entre 1958 y 1970, al pasar de 5.3 millones de toneladas a 8.9 millones, es decir, tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 4.8%. En los mismos años, la producción de trigo se duplicó, la de frijol aumentó 80%, y la de sorgo pasó de un nivel mínimo en 1958 a 2.7 millones de toneladas en 1970.

CUADRO VII.3 *Producción de ocho productos agrícolas, 1958-1970*  
(miles de toneladas)

|                          | Maíz  | Trigo | Frijol | Sorgo   | Algodón | Cártamo            | Arroz | Ajonjolí |
|--------------------------|-------|-------|--------|---------|---------|--------------------|-------|----------|
| 1958                     | 5 277 | 1 337 | 510    | 156     | 526     | n.d.               | 252   | 117      |
| 1959                     | 5 563 | 1 266 | 481    | 179     | 380     | n.d.               | 261   | 125      |
| 1960                     | 5 420 | 1 190 | 528    | 209     | 470     | 32                 | 328   | 129      |
| 1961                     | 6 246 | 1 402 | 723    | 291     | 450     | 41                 | 333   | 147      |
| 1962                     | 6 337 | 1 455 | 656    | 296     | 486     | 47                 | 289   | 158      |
| 1963                     | 6 870 | 1 703 | 677    | 402     | 535     | 47                 | 296   | 169      |
| 1964                     | 8 454 | 2 203 | 892    | 526     | 565     | 47                 | 274   | 172      |
| 1965                     | 8 936 | 2 150 | 860    | 747     | 577     | 80                 | 377   | 154      |
| 1966                     | 9 271 | 1 647 | 1 013  | 1 411   | 521     | 236                | 372   | 167      |
| 1967                     | 8 603 | 2 122 | 980    | 1 667   | 495     | 149                | 418   | 155      |
| 1968                     | 9 062 | 2 081 | 857    | 2 133   | 592     | 102                | 347   | 159      |
| 1969                     | 8 411 | 2 326 | 835    | 2 456   | 397     | 209                | 395   | 175      |
| 1970                     | 8 879 | 2 676 | 925    | 2 747   | 334     | 288                | 405   | 179      |
| Crecimiento<br>acumulado | 68.3  | 100.1 | 81.4   | 1 660.9 | -36.5   | 800.0 <sup>a</sup> | 60.7  | 53.0     |
| Prom. anual              | 4.75  | 7.05  | 6.11   | 28.59   | -2.20   | 38.23 <sup>a</sup> | 5.05  | 3.83     |

n.d.: no disponible.

<sup>a</sup> Se refiere al periodo 1960-1970.

FUENTE: INEGI, *Estadísticas históricas de México*. t. I, México, 1994.



**CUADRO VII.4. Crecimiento de la superficie y la productividad agrícola en ocho cultivos y su contribución al aumento de la producción entre 1958 y 1970 (porcentajes)**

|                                                | <i>Maíz</i> | <i>Trigo</i> | <i>Frijol</i> | <i>Sorgo</i> | <i>Algodón</i> | <i>Cártamo</i> | <i>Arroz</i> | <i>Ajonjolí</i> |
|------------------------------------------------|-------------|--------------|---------------|--------------|----------------|----------------|--------------|-----------------|
| Superficie cosechada                           |             |              |               |              |                |                |              |                 |
| Crecimiento                                    |             |              |               |              |                |                |              |                 |
| 1958-1970                                      | 16.8        | 5.6          | 29.5          | 667.5        | -60.0          | 573.1          | 24.0         | 37.0            |
| Crecimiento promedio anual                     | 1.3         | 0.5          | 2.2           | 18.5         | -7.4           | 21.0           | 1.8          | 2.7             |
| Contribución al aumento total de la producción | 31.8        | 14.7         | 31.6          | 79.1         | -215.1         | 82.8           | 44.3         | 76.8            |
| Productividad media                            |             |              |               |              |                |                |              |                 |
| Crecimiento                                    |             |              |               |              |                |                |              |                 |
| 1958-1970                                      | 44.2        | 89.7         | 40.2          | 116.9        | 58.6           | 31.8           | 30.0         | 12.3            |
| Crecimiento promedio anual                     | 3.1         | 5.5          | 2.9           | 6.7          | 3.9            | 2.8            | 2.2          | 1.0             |
| Contribución al aumento total de la producción | 68.2        | 85.3         | 68.4          | 20.9         | 115.1          | 17.2           | 55.7         | 23.2            |

FUENTE: INEGI, *Estadísticas históricas de México*. t. I, México, 1994.

**CUADRO VII.5. Balanza comercial agropecuaria y forestal, 1960-1970 (millones de dólares)**

| <i>Año</i> | <i>Exportación</i> | <i>Importación</i> | <i>Saldos</i> |
|------------|--------------------|--------------------|---------------|
| 1960       | 360.0              | 67.3               | 292.8         |
| 1961       | 374.1              | 59.3               | 314.8         |
| 1962       | 430.8              | 61.4               | 369.4         |
| 1963       | 431.0              | 91.4               | 339.6         |
| 1964       | 475.6              | 81.7               | 393.9         |
| 1965       | 536.8              | 116.7              | 420.1         |
| 1966       | 556.5              | 105.9              | 450.7         |
| 1967       | 609.8              | 119.2              | 490.6         |
| 1968       | 738.8              | 110.1              | 628.7         |
| 1969       | 809.9              | 106.7              | 703.2         |
| 1970       | 710.0              | 198.6              | 511.4         |

FUENTE: SPP, *Manual de estadísticas básicas*, 1979.

El incremento de la producción agrícola fue resultado tanto de una mayor superficie cultivada como de una productividad más alta por hectárea. En el cuadro VII.4 se analiza el efecto de estos factores en el aumento de la producción. Se observa que, en general, la principal causa del aumento de la producción agrícola en la etapa del desarrollo estabilizador fue el incremento de la productividad media por hectárea cultivada. En el caso de los productos más importantes es notable esta tendencia: el maíz debió su aumento en la producción en 68.2% a incrementos en la productividad, el trigo en 85.3% y el frijol en 68.4%.

En cuanto al comercio internacional, se logró un incremento importante en el superávit en materia agrícola, que pasó de 292 millones de dólares en 1960 a más de 500 millones en 1970, debido principalmente a un incremento de las exportaciones de 350 millones de dólares (cuadro VII.5). En el caso del maíz, México fue un exportador neto entre 1964 y 1970; y con respecto al trigo, tuvo excedentes para exportar todos los años entre 1963 y 1970 (cuadro VII.6).

CUADRO VII.6. *Producción, exportación e importación de maíz, trigo y frijol, 1958-1971 (toneladas)*

| Año  | Maíz       |           | Trigo      |           | Frijol     |           |
|------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|
|      | Producción | Exp.-Imp. | Producción | Exp.-Imp. | Producción | Exp.-Imp. |
| 1958 | 5 276 749  | -810 436  | 1 336 759  | -431      | 509 524    | -29 207   |
| 1959 | 5 563 254  | -47 894   | 1 265 526  | -566      | 481 398    | -32 930   |
| 1960 | 5 419 782  | 431 292   | 1 189 979  | -42       | 528 175    | -24 851   |
| 1961 | 6 246 106  | -30 868   | 1 401 910  | -19       | 723 340    | -9 749    |
| 1962 | 6 337 359  | -94 944   | 1 455 256  | -556      | 655 608    | -3 262    |
| 1963 | 6 870 201  | -466 545  | 1 702 989  | 72 328    | 677 280    | -8 649    |
| 1964 | 8 454 046  | 247 397   | 2 203 066  | 565 851   | 891 526    | n.d.      |
| 1965 | 8 936 381  | 1 135 627 | 2 150 354  | 682 995   | 859 584    | n.d.      |
| 1966 | 9 271 485  | 847 323   | 1 647 368  | 46 808    | 1 013 169  | 102 041   |
| 1967 | 8 603 279  | 1 253 890 | 2 122 389  | 212 372   | 980 169    | 65 823    |
| 1968 | 9 061 823  | 896 056   | 2 080 725  | 89        | 856 939    | 79 825    |
| 1969 | 8 410 894  | 788 419   | 2 326 055  | 247 310   | 834 597    | 53 504    |
| 1970 | 8 879 384  | 143       | 2 676 451  | 29 810    | 925 042    | 11 303    |
| 1971 | 9 785 734  | 276 707   | 1 830 880  | -152 470  | 953 785    | n.d.      |

n.d.: no disponible.

FUENTES: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. 1, México, 1994; Banco de México, informes anuales.

CUADRO VII.7. *Rendimiento económico medio por hectárea en ocho cultivos, 1959-1970 (pesos constantes de 1958)*

| Año           | Maíz  | Trigo   | Frijol | Arroz   | Sorgo   | Ajonjolí | Cártamo |
|---------------|-------|---------|--------|---------|---------|----------|---------|
| 1959          | 623.5 | 1 174.5 | 538.7  | 1 775.5 | 937.6   | 1 129.3  | n. d.   |
| 1960          | 671.3 | 1 162.5 | 505.3  | 1 934.1 | 1 079.8 | 1 151.4  | 1 467.5 |
| 1961          | 694.4 | 1 425.9 | 652.8  | 1 970.1 | 1 309.7 | 1 273.8  | 1 545.2 |
| 1962          | 695.4 | 1 595.2 | 592.1  | 1 995.9 | 1 287.6 | 1 204.7  | 1 479.0 |
| 1963          | 849.1 | 1 738.6 | 612.4  | 2 121.9 | 1 086.0 | 1 256.8  | 1 539.8 |
| 1964          | 936.6 | 2 204.0 | 643.4  | 1 950.0 | 998.5   | 1 188.2  | 1 597.8 |
| 1965          | 952.0 | 2 027.7 | 607.4  | 2 665.8 | 1 287.5 | 1 035.5  | 1 590.1 |
| 1966          | 870.6 | 1 686.7 | 686.5  | 2 326.2 | 1 327.4 | 1 177.7  | 1 688.3 |
| 1967          | 876.6 | 1 912.0 | 736.0  | 2 251.7 | 1 266.6 | 1 163.3  | 1 791.5 |
| 1968          | 891.2 | 1 822.2 | 679.7  | 2 316.7 | 1 291.2 | 1 218.8  | 1 417.1 |
| 1969          | 834.2 | 1 850.2 | 715.2  | 2 413.7 | 1 399.5 | 1 314.1  | 1 710.0 |
| 1970          | 802.8 | 1 891.4 | 727.3  | 2 390.8 | 1 431.9 | 1 225.4  | 1 885.5 |
| Crecimiento % |       |         |        |         |         |          |         |
| acumulado     | 28.8  | 61.0    | 35.0   | 34.7    | 52.7    | 8.5      | 28.5    |
| Prom. anual   | 2.6   | 5.2     | 3.3    | 3.4     | 4.4     | 1.0      | 3.1     |

FUENTE: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. I, México, 1994.

Por último, se logró incrementar los ingresos reales de los productores del campo. La combinación de los precios de garantía y los aumentos en productividad ocasionó que los ingresos medios por hectárea cultivada aumentaran en la mayoría de los cultivos. Como se puede observar en el cuadro VII.7, los ingresos reales por hectárea cultivada de los principales productos agrícolas crecieron de manera importante entre 1958 y 1970. Para los productores de maíz, el incremento en sus ingresos por hectárea cultivada fue de 28.8% durante el periodo, para los de trigo 61% y para los de frijol 35 por ciento.

La expansión de la producción agrícola en los años del desarrollo estabilizador tuvo importantes consecuencias económicas, sociales y políticas. En el ámbito económico, aumentó la disponibilidad de divisas y se logró un mayor consumo de alimentos a nivel nacional. En el aspecto social, aumentaron los ingresos de los campesinos mexicanos. En lo político se demostró que con las medidas adecuadas el país era capaz de aumentar sustancialmente su producción de alimentos para, en caso de necesidad, no depender del exterior.

## VIII. LA POLÍTICA DE DESARROLLO INDUSTRIAL

**D**URANTE LA ÉPOCA del desarrollo estabilizador el gobierno llevó a cabo diversas acciones para promover la industria. Los objetivos principales eran expandir la planta nacional, mejorar el uso de los recursos productivos, propiciar un desarrollo regional equilibrado y aumentar el mercado interno. Era necesario consolidar y, en numerosos sectores, crear una base empresarial mexicana. Con cuidado de no afectar la buena imagen que se tenía de México en los principales centros financieros del exterior, especialmente en los Estados Unidos, el gobierno llevó a la práctica una serie de medidas para *mexicanizar* la industria.

Desde el inicio de su gobierno, el presidente López Mateos tomó la decisión de acelerar el proceso de formación de empresas y empresarios mexicanos. En la mayoría de los sectores de la economía mexicana prevalecía una estructura en la que predominaban las empresas extranjeras, las cuales, a su vez, eran dirigidas por ejecutivos extranjeros. Un ejemplo muy representativo era el sector comercio. En el centro de la ciudad de México se concentraban los principales almacenes de mercancías, la mayoría de los cuales era de propiedad extranjera y estaban dirigidos por extranjeros. Entre éstos se encontraban El Palacio de Hierro, Fábricas Universales, Al Puerto de Veracruz, Centro Mercantil, Nuevo Mundo y El Puerto de Liverpool. La mayoría de estas casas comerciales también tenían una participación importante en algunos sectores industriales, principalmente en el textil, este último dominado por empresas estadounidenses, francesas y españolas.

Para lograr la mexicanización de la industria se tuvieron que aplicar medidas específicas que respondieran a las circunstancias concretas de cada sector. Así, se llevaron a cabo acciones para promover el desarrollo del empresariado mexicano en importantes industrias.

Desde principios del gobierno del presidente López Mateos comenzamos a trabajar sobre los lineamientos que regirían la participación de la inversión extranjera en la economía nacional. En mayo de 1959, en la Convención de Banqueros, di a conocer cuál sería la política gu-

bernamental en esta materia. Los principales puntos que mencioné se referían a que los inversionistas extranjeros debían:

1. Respetar escrupulosamente las leyes e instituciones del país y someterse, en caso de conflicto, a los tribunales nacionales.

2. Contribuir al incremento del ingreso nacional y, sobre todo, al aumento de la producción en campos deficitarios.

3. Estimular la diversificación del comercio exterior y procurar el equilibrio de la balanza comercial y de pagos, así como el aumento de la capacidad financiera internacional del país.

4. No competir desfavorablemente con empresas mexicanas existentes; no desplazar el capital nacional ni frustrar su desarrollo futuro.

5. Renunciar a cualquier móvil de naturaleza política y contribuir con todos los medios a su alcance para crear un clima favorable al desarrollo económico y la industrialización.

6. Introducir y emplear técnicas avanzadas para explotar cada vez más racionalmente los recursos productivos y mejorar así las condiciones de vida de la población trabajadora.

7. Orientarse hacia actividades que promovieran un desarrollo industrial que permitiera reducir la dependencia del país en cuanto a la producción y exportación de materias primas y a la importación de manufacturas.

8. Desempeñar un papel complementario en el financiamiento y en el desarrollo económico.

La mexicanización más importante fue la del sector eléctrico. Como parte de la política industrial, ésta tuvo particular relevancia por dos factores: primero, permitió comenzar a ordenar el abasto de electricidad a la industria mexicana, y segundo, la forma en que se realizó mostró a los gobiernos y a los inversionistas internacionales que las políticas de mexicanización que estaba aplicando el gobierno respondían a razones de carácter técnico-económico que buscaban fortalecer la economía mediante el desarrollo de empresarios mexicanos y no derivaban de una orientación de tipo socialista.

#### A. LA NACIONALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA

La industria eléctrica debía constituirse en uno de los pilares del desarrollo económico de México. A principios del gobierno del presidente López Mateos este sector se hallaba controlado en su mayor parte

por empresas extranjeras. La Comisión Federal de Electricidad había adquirido gradualmente más participación en la generación de electricidad, si bien aún era menor que la de las empresas extranjeras y su capacidad de distribución del fluido eléctrico era limitada. El crecimiento económico del país significaba una demanda adicional de electricidad de alrededor de 10% al año, pero, por diversos motivos, las empresas extranjeras habían reducido notablemente su nivel de inversión en México. Asimismo, el campo mexicano sufría una grave deficiencia en cuanto al abastecimiento de electricidad. Por lo demás, en general, las empresas extranjeras sostenían una mala relación laboral con sus trabajadores, y la imagen que el público tenía de ellas era, en la mayoría de los casos, negativa.

A finales de los cincuenta el desarrollo económico de México requería de una mayor oferta de electricidad, tanto para la industria como para el campo, mientras que la estructura del sector eléctrico no era la adecuada para enfrentar la creciente demanda. Era necesario aumentar la capacidad de generación y ampliar las redes de transmisión y de distribución, pues resultaba indispensable hacer llegar el fluido eléctrico a numerosas regiones, principalmente rurales. Para que estas acciones se realizaran de la manera más eficiente y rápida posible era necesario contar con una verdadera política nacional de energía eléctrica que efectivamente el gobierno pudiera llevar a la práctica.

Si bien el programa de Política Económica Nacional del presidente López Mateos no consideraba explícitamente la nacionalización de la industria eléctrica, sí planteaba la necesidad de que se ejercieran de manera más efectiva acciones de coordinación sobre las empresas privadas. Asimismo, el plan proponía no otorgar nuevas concesiones a empresas extranjeras. Al inicio del gobierno del licenciado López Mateos, un análisis a fondo del sector eléctrico así como de las diversas opciones de política en la materia llevaron al presidente a tomar la decisión de nacionalizar de manera negociada y ordenada la industria eléctrica del país.

Desde su inicio, el sector eléctrico en México había estado constituido principalmente por empresas de origen extranjero. En la década de los treinta las dos empresas eléctricas más fuertes eran la Compañía de Luz y Fuerza Motriz (CLFM) —Mexican Light and Power—, que abastecía el centro del país, y la Impulsora de Empresas Eléctricas (AFP) —American Foreign Power—, que abastecía principalmente a ciuda-

des del norte. El capital de la CLFM era principalmente europeo aunque también había algo de participación de capital canadiense. El paquete accionario que ejercía el control de la compañía era propiedad del grupo belga Sofina (Société Financière de Transports et d'Enterprises Industrielles). Por su parte, la AFP era propiedad de la empresa estadounidense *Electric Bond and Share*. Para finales de la década de los cincuenta, la CLFM y la AFP continuaban siendo las dos empresas eléctricas privadas más importantes del país. Las pocas compañías mexicanas que participaban en el sector abastecían a ciudades relativamente pequeñas.

Hasta antes de la Gran Depresión, las empresas eléctricas en México habían sido un muy buen negocio y habían logrado elevadas utilidades. Hacia finales de la década de los veinte, a causa de la recesión económica generalizada, las empresas enfrentaron una caída sustancial en la demanda de energía eléctrica, por lo que adoptaron una política de precios peculiar: resolvieron bajar las tarifas a los grandes usuarios pero mantuvieron inalterados los precios a la pequeña y mediana industrias y a los hogares. Esta política de precios ocasionó fuertes críticas de los grupos organizados de consumidores en estos segmentos del mercado, los que en muchos casos fueron apoyados por sectores de la burocracia que propugnaban una mayor participación del Estado en el sector eléctrico.

La difícil situación desembocó, en 1933, en una serie de medidas que incluían el establecimiento de un impuesto a la generación de electricidad, la eliminación de beneficios fiscales para las empresas del sector y la modificación de la Constitución para fortalecer la autoridad del Estado en esta rama de actividad. Asimismo, a propuesta del presidente Abelardo L. Rodríguez, se iniciaron los estudios formales para la creación de la Comisión Federal de Electricidad. En 1934, el presidente Rodríguez creó, de derecho, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) con los objetivos de coordinar todo el sector eléctrico y proporcionar electricidad en regiones donde no participaba el sector privado, como era el caso de una buena parte de las zonas rurales. Sin embargo, la CFE no entró en funciones durante ese periodo presidencial.

Es probable que el presidente Rodríguez se haya inspirado en la experiencia inglesa al crear la CFE. En los años veinte existía en Inglaterra una gran cantidad de empresas eléctricas municipales y privadas, la mayoría de tamaño pequeño, que operaban de manera independien-

te. En 1926 se creó una empresa pública (la Central Electricity Board) que coordinaría y reordenaría todo el sistema inglés.<sup>1</sup>

En México se expidió en 1938 una Ley de la Industria Eléctrica, que fue modificada en 1940. Esta ley y sus modificaciones tuvieron un efecto positivo porque, si bien establecían las bases de una mayor regulación e injerencia del Estado en el sector eléctrico, no planteaban la expropiación de la industria, que había sido uno de los grandes temores de las compañías extranjeras a raíz de la expropiación petrolera de 1938. Sin embargo, al poco tiempo el proceso de revisión de tarifas creó nuevamente desconfianza entre los inversionistas: en 1939, la industria solicitó incrementos de tarifas que fueron autorizados expeditamente por el gobierno, pero en 1940 el propio secretario de Economía Nacional suspendió su autorización. Con las bajas tarifas se redujo notablemente la rentabilidad de las empresas eléctricas.

Al inicio del gobierno del presidente Lázaro Cárdenas comenzó a operar la CFE. Entre 1945 y 1960 la capacidad de generación eléctrica en el país aumentó de 700 000 kilovatios a tres millones, y prácticamente la mitad del incremento se debió a inversiones de la Comisión, pues las empresas extranjeras habían reducido sustancialmente el ritmo de las suyas a causa de las bajas tarifas y de la incertidumbre prevaliente en cuanto al marco regulatorio.

Al comenzar la presidencia de López Mateos, la CFE controlaba 40% de la capacidad de generación del país; las dos grandes empresas extranjeras tenían 33%; el restante 27% correspondía a diversas plantas privadas. Prácticamente todas éstas eran propiedad de inversionistas estadounidenses; no obstante, la que abastecía a Monterrey era de capital canadiense. La CFE vendía a precios bajos a las empresas extranjeras más de la mitad de la energía que generaba para que éstas, a su vez, la distribuyeran, y el resto lo comercializaba directamente.

Como parte de las acciones que se tomaron al inicio del gobierno del presidente López Mateos con el objetivo de crear confianza de la comunidad internacional en la política económica, el 2 de diciembre de 1958 se celebró una reunión entre el presidente de la República y el presidente del Banco Mundial, Eugene Black. Como presidente electo, el licenciado López Mateos se reunió con Black unos meses antes; en esa ocasión el ambiente fue muy cordial, y el licenciado López Mateos invitó a Black a asistir a su toma de posesión. En la reunión de

<sup>1</sup> Véase T. O. Lloyd, *Empire to Welfare State*, Oxford University Press, Estados Unidos, 1987, p. 141.



diciembre, además del presidente de la República y de Black, estuvimos presentes el secretario de Industria y Comercio, licenciado Raúl Salinas Lozano; el subdirector de Nacional Financiera encargado de los asuntos del país con los organismos financieros multilaterales, Raúl Martínez Ostos, y yo. Durante su viaje a México, Black fue acompañado a sus reuniones por Martínez Ostos, y en la que se celebró con el presidente, fungió como traductor ya que el licenciado López Mateos no hablaba inglés y Black no hablaba español.

A pesar de que el objetivo era comentar la estrategia económica general del nuevo gobierno, la reunión tomó un giro inesperado. Black era un hombre con mucho poder, agresivo en las reuniones y que buscaba adueñarse de las mismas. Al comienzo de ésta, planteó el tema de la industria eléctrica. El Banco Mundial había realizado dos préstamos a la CLFM en la década de los cincuenta por un monto total de 37 millones de dólares. Debo mencionar que el presidente de su Consejo de Administración era el ex embajador de los Estados Unidos en México, el señor George Messersmith, quien posteriormente fue sucedido en el cargo por el general Maxwell Taylor, el mismo que había sido jefe del estado mayor del ejército de los Estados Unidos durante el gobierno del presidente Eisenhower y más tarde fungió como asesor militar del presidente Kennedy. Hay que subrayar que en la compañía no había capital estadounidense; sin embargo, la presencia de estos personajes da una idea clara del tipo de medios que se utilizaban para presionar al gobierno mexicano.

Black expuso al presidente López Mateos la necesidad de incrementar las tarifas eléctricas para que la CLFM pudiera pagar los créditos. Su planteamiento estaba fuera de lugar: ése no era el tipo de temas que se presentaban a un presidente de la República, y menos en el segundo día de su gobierno. López Mateos trató de desviar la conversación, pero Black insistió reiteradamente. El presidente no tuvo más alternativa que enfrentarlo en forma directa y le expresó que las tarifas eléctricas no se incrementarían. En un arrebato, Black manifestó que, ante esa negativa, el Banco Mundial no otorgaría más créditos a México. El Presidente dio por terminada la reunión. Mientras Black permaneció al frente del Banco Mundial, México no tuvo acceso a créditos de esa institución.

La reunión con Black dejó una impresión muy negativa en el presidente López Mateos respecto a la participación de los extranjeros en la industria eléctrica. Por lo demás, el movimiento obrero había toma-

do una posición muy crítica respecto a la actitud de la administración de la central eléctrica.

Como ya he dicho, durante la primera mitad de 1959 el gobierno concentró sus esfuerzos en estabilizar la situación macroeconómica y recuperar la confianza. Para el primer informe del presidente López Mateos, el 1° de septiembre de 1959, resultaba claro que este objetivo se había logrado, lo cual permitía continuar avanzando en la solución de otros problemas que enfrentaba el país. En el sector eléctrico, era necesario tomar acciones para garantizar el abasto de electricidad en condiciones adecuadas de precio y calidad.

A pocas semanas del informe presidencial, se realizó un acto en el Palacio de Bellas Artes al que acompañé al licenciado López Mateos. A la salida pudimos ver un grupo muy numeroso de trabajadores de la Compañía de Luz que protestaba contra la empresa. Ya en el coche, el presidente me dijo que era necesario tomar medidas de fondo en el sector eléctrico y que quería recibirme para tratar ese asunto la mañana siguiente.

Al día siguiente temprano me recibió el presidente de la República. Me dijo que era necesario que el Estado mexicano ejerciera un control directo sobre la industria eléctrica del país para que ésta contribuyera de la mejor manera posible a fomentar nuestro desarrollo económico. Examinamos las distintas opciones de política que podíamos ejercer para lograr ese objetivo. Desechamos la vía de la expropiación, ya que sería muy peligrosa y podía tener consecuencias sumamente negativas para el país, especialmente por la Guerra Fría que vivíamos en esa época. Las expropiaciones siempre son muy complicadas de realizar, mucho más aún en el caso de México, cuya situación geopolítica hacía que numerosos actos del gobierno mexicano estuvieran bajo el escrutinio de las grandes potencias. Como he mencionado, cualquier acción del gobierno mexicano que pudiera interpretarse como de corte socialista provocaría una reacción muy negativa de los inversionistas y de la propia opinión pública, principalmente la estadounidense. Ciertamente, la expropiación de la industria eléctrica hubiera sido tomada como una medida de tipo comunista y hubiera creado una situación política y económica muy delicada para nuestro país.

En el aspecto económico, se podía ocasionar una severa crisis de confianza que representaría una reducción de los flujos de recursos de los Estados Unidos y de Europa hacia el país, así como fuertes fugas de capitales. Asimismo, el mantener una buena relación con las autorida-

des financieras de los principales países desarrollados y con los inversionistas internacionales constituía un elemento fundamental para el éxito de la política económica nacional. La experiencia de la expropiación petrolera era muy reciente. El Presidente estuvo de acuerdo en que había que evitar la confrontación, así que decidió tomar otro camino: comprar las empresas.<sup>2</sup>

Para ejecutar la decisión del presidente, analicé en detalle la composición de la inversión extranjera en el sector eléctrico; considerando el total de las empresas, la inversión más importante era la de los Estados Unidos, por ello decidimos comenzar con la AFP, la principal de las empresas eléctricas provenientes de ese país. El objetivo era que la operación no ocasionara problemas en los mercados financieros y en la opinión pública, principalmente en los Estados Unidos. Averigüé que hacía poco tiempo la empresa había realizado una operación de venta en Argentina, por lo que existía la posibilidad de negociar su compra en México. Asimismo, analicé la estrategia corporativa de la AFP y de la Electric Bond and Share (B&S), que, como he mencionado, era la empresa tenedora de las acciones de la AFP. Esta compañía tenía sus principales proyectos en la cuenca del Río Columbia, que incluye parte de los estados de Idaho, Montana, Oregon y Washington, y estaba iniciando nuevos proyectos en zonas que le demandarían concentrar en ellos su atención y recursos. Esta situación era propicia para que tuviera interés en reducir sus actividades en América Latina y, por lo tanto, se mostrara dispuesta a vender su subsidiaria en México.

Entré en contacto con la B&S a fines de 1959. En la negociación fui haciendo los planteamientos gradualmente, buscando obtener cada vez mejores condiciones para la compra. Para que la operación no causara la desconfianza de la comunidad inversionista internacional en México, era importante lograr dos objetivos: primero, que una parte sustancial de la compra fuera a crédito; segundo, que los recursos que obtuvieran por la venta de la empresa se reinvirtieran en el país. Con la venta a crédito se daba una señal de arreglo amigable entre las partes; con la reinversión de los recursos, se mostraba que la compañía mantenía su interés y su confianza en México.

Además del acercamiento con la empresa, era necesario comenzar

<sup>2</sup> En septiembre de 1974 concedí una amplia entrevista periodística en la que expliqué las razones y los mecanismos de la nacionalización eléctrica: José de Jesús Taladrid, "Revela Ortiz Mena cómo se nacionalizó la industria eléctrica", *El Sol de México* (México, 23, 24 y 25 de septiembre de 1974).

a desarrollar una estrategia de comunicación con el público y con los inversionistas estadounidenses para hacerles ver que la operación obedecía a razones técnicas y económicas y no a la aplicación de una política de tipo socialista. Me acerqué a las autoridades financieras de los Estados Unidos para que nos apoyaran a transmitir ese mensaje a los inversionistas y a la opinión pública. En la sociedad estadounidense permanecía la influencia del macartismo, que veía influencias comunistas en diversos ámbitos del actuar político nacional e internacional y las atacaba con una vehemencia que en ocasiones rayaba en lo irracional. Adicionalmente, la revolución cubana había predispuesto a la opinión pública de los Estados Unidos a considerar como comunistas acciones de los gobiernos latinoamericanos que pudieran afectar algún interés privado.

Asimismo, avisé tanto al Fondo Monetario Internacional como a las autoridades financieras estadounidenses que las reformas tributarias que México había previsto realizar para fines de 1959 tendrían que ser pospuestas, pues el esfuerzo gubernamental para lograr consenso político se orientaría a la nacionalización de la industria eléctrica.

Durante toda la negociación mantuve un contacto muy cercano con el medio financiero de los Estados Unidos así como con algunos miembros del Congreso y del gobierno estadounidenses, principalmente con Robert Anderson, secretario del Tesoro. Para explicar la estrategia utilicé principalmente tres argumentos. En primer lugar, tracé una analogía entre la industria eléctrica de la Gran Bretaña en los años veinte y la mexicana de los cincuenta, subrayando que en ambos casos se requería de una institución rectora que coordinara el desarrollo del sector. El segundo argumento fue que existían segmentos de la industria que requerían de la participación del gobierno para lograr su desarrollo. Les recordé que el propio gobierno de los Estados Unidos había intervenido directamente en el sector en varias ocasiones. En el Valle del Tennessee, el presidente Roosevelt estableció como una entidad gubernamental la Tennessee Valley Authority (TVA) con funciones de control hidráulico y de generación de electricidad. Su área de influencia abarcaba partes de siete estados (Alabama, Georgia, Kentucky, Mississippi, Carolina del Norte, Tennessee y Virginia). La TVA fue muy exitosa y desempeñó un papel fundamental para transformar la deprimida economía de la zona en una de dinámico crecimiento. Algo similar había ocurrido con el desarrollo del proyecto eléctrico e hidráulico del sistema del Río Columbia, que cubría los estados de Idaho, Montana,

Oregon y Washington. En ambos casos las obras realizadas por el sector público, lejos de ahuyentar la inversión privada, lograron atraerla en grado tal que los dos proyectos propiciaron elevados niveles de desarrollo económico.

Por último, el tercer argumento consistió en que, por sus características climáticas y orográficas, el país requería de una política hidráulica integral, lo que significaba importantes ventajas al manejar también en forma centralizada la política eléctrica. México está ubicado en la misma latitud donde se encuentran los principales desiertos del mundo, como son los del Sahara, Arabia, Gobi y los de la India. La razón por la que México no es un desierto es que se trata de un país angosto, en medio de dos océanos, y ubicado en una zona donde se producen regularmente ciclones y grandes tempestades.

Para la adecuada captación del agua proveniente de la lluvia y que ésta no corriera directamente al mar, era necesario construir un conjunto de presas. Éstas, además de servir para alimentar mantos freáticos y crear distritos de riego, brindaban la posibilidad de generar energía eléctrica. La inversión inicial resultaría elevada, pero el costo posterior de generación de electricidad sería más bajo que en las otras fuentes que se utilizaban en esa época. En todo caso, la mayoría de las presas que se construyeron por esos años se necesitaban por razones de administración del agua, y se hubieran construido independientemente del potencial de generación de electricidad.

Las negociaciones con B&S fueron difíciles. Realizamos una negociación por etapas en la que paulatinamente buscamos, y logramos, los siguientes objetivos: que se concretara la venta, que el precio fuera adecuado, que la operación se realizara a crédito y que los recursos que la empresa recibiera por ella fueran reinvertidos en México. En un principio, los representantes de la B&S se mostraron muy reacios a aceptar el otorgamiento de crédito para la compra de la empresa. Más tarde aceptaron vender en 65 millones de dólares, de los cuales cinco serían en efectivo y 60 a crédito a cinco años, pero conforme avanzaba la negociación logramos conseguir un plazo de 10 años y una tasa de interés de 6.0%. Como última petición, solicité que el crédito fuera a 15 años y que los recursos de la venta se reinvirtieran en México; a cambio, estaríamos dispuestos a pagar una tasa de 6.5%. B&S aceptó, y en marzo de 1960 se cerró el trato. Con los recursos obtenidos por la venta, la AFP realizó varias inversiones; una de las más importantes fue la creación de una empresa de aluminio en Veracruz, que constituyó un

claro signo de confianza en México y contribuyó a mantener la nacionalización fuera del marco de la Guerra Fría. Es importante destacar que el acuerdo con la AFP estableció que los casos de controversia que pudieran suscitarse se someterían a procedimiento arbitral, y dejó a cargo del Banco de México la designación del árbitro si no hubiere un acuerdo entre las partes.

En la Convención de Banqueros de abril de 1960 en Guadalajara, a la que asistió el presidente de la República, hice referencia a la operación con B&S. En general, los grupos privados mexicanos criticaron la medida. Destacados empresarios como don Aníbal de Iturbide se manifestaron en contra, afirmando que la electricidad era una actividad que debía ser desarrollada por el sector privado. Como respuesta a este tipo de críticas, el gobierno dio una amplia difusión de los argumentos que se habían utilizado en la negociación internacional respecto a que la decisión obedecía a razones técnicas y no implicaba un viraje en la política económica general del gobierno. El hecho de que la comunidad financiera internacional no hubiera reaccionado negativamente contribuyó a convencer finalmente a los empresarios nacionales.

Al concluir la compra de la AFP, comenzamos la adquisición de varias otras empresas, como las de Monterrey, Mazatlán y, la más importante, la CLFM. En este último caso, la estrategia fue diferente a la utilizada con la AFP. La gran mayoría de las acciones de la CLFM estaba colocada entre el público inversionista, y el control lo ejercía la Sofina, que tenía un porcentaje reducido de acciones. Se decidió llevar a cabo una estrategia de *take-over*: se realizaría una adquisición de acciones en el mercado sin que se supiera que el adquirente final era el gobierno de México. Se requería total discreción y precisión en la ejecución del plan.

El periodista Alfredo Kawage, amigo del presidente López Mateos, le presentó a un operador para que participara en la transacción. Para probar a esta persona, la pusimos en contacto con José Hernández Delgado, director general de Nacional Financiera, y Alfredo Navarrete, subdirector de esa institución, quienes diseñaron una estrategia para que la aseguradora estadounidense Prudential otorgara financiamiento a México vía la adquisición, con sus reservas técnicas, de 100 millones de dólares de papel de deuda emitido por Nacional Financiera, a un plazo de 10 años. El operador ejecutó la estrategia y consiguió el financiamiento. Parte de estos recursos se utilizaron para hacer el pago de las acciones de la CLFM.

Le solicité a don Rodrigo Gómez y a Ernesto Fernández Hurtado, del

Banco de México, que diseñaran la estrategia y el procedimiento de la adquisición de las acciones. La ejecución fue realizada por el operador privado antes mencionado, de manera que el gobierno mexicano no apareciera en la operación. Se actuó a través del Banco de Hong Kong y Shanghai, el cual organizó a un grupo de bancos de los Estados Unidos y de Europa que, por un lapso de 30 días, ofrecieron comprar del público acciones de la CLFM. Entre los principales bancos extranjeros participantes se encontraron: Swiss Bank Corporation, The First National City Bank of New York, Canadian Bank of Commerce, Barclays Bank, Creditbank de Bruselas y Central American Investment Trust de Liechtenstein, entre otros. Las acciones de la CLFM pagaban pocos dividendos; su precio en el mercado era de 16 dólares por acción, pero su valor en libras era considerablemente mayor. Los bancos ofrecieron comprar a 20 dólares, valor superior al de mercado pero notablemente inferior al de libras. Al mes se consiguió el control de 90% de las acciones. Se pagaron en total 52 millones de dólares, utilizando parte de los recursos que se habían obtenido antes del financiamiento de Prudential. Esta operación fue muy favorable para México.

El 1º de septiembre de 1960, el presidente López Mateos informó al Congreso de la Unión que con 650 millones de pesos se habían comprado activos de las empresas del sector eléctrico que tenían un valor en libras de 3 375 millones de pesos. La nacionalización quedó consumada el 27 de septiembre de 1960, cuando el gobierno federal tomó posesión legal de la Compañía de Luz. Ese mismo día, el presidente de la República convocó a todos los obreros del sector eléctrico al Zócalo de la ciudad de México para celebrar tan importante acontecimiento. En los meses siguientes, el gobierno continuó comprando el resto de las empresas privadas de menor tamaño que participaban en el sector eléctrico.

Para evitar un problema de confianza con los inversionistas privados nacionales y extranjeros se llevaron a cabo, principalmente, tres acciones. Primero, como he mencionado, mantuve un estrecho contacto con las autoridades financieras de los Estados Unidos y con las principales instituciones financieras internacionales que tenían relaciones con México, para explicarles la nacionalización, subrayando que ésta obedecía a razones técnicas y de desarrollo económico y no a la aplicación de políticas de corte comunista. Por ejemplo, tan pronto terminó el acto de apoyo a la nacionalización el 27 de septiembre, tomé posesión como presidente del Consejo de la CLFM y luego salí

hacia Washington para participar en las reuniones anuales del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en las que expliqué las razones de la nacionalización. También sostuve varias reuniones con inversionistas privados; en la principal de ellas, en Wall Street, conté con el apoyo del general Taylor, quien me acompañó en su calidad de ex presidente del Consejo de Administración de la Compañía de Luz. Taylor validó la estrategia de desarrollo futuro que proponíamos para la compañía.

De fundamental importancia para dar credibilidad a mis explicaciones fue la favorable actitud que tomaron los inversionistas de las firmas extranjeras que habían sido propietarias de las empresas eléctricas nacionalizadas. Así, por ejemplo, en 1959, en su informe anual a sus accionistas, la AFP estableció lo siguiente respecto a la nacionalización: "El convenio se basa en la idea de que la conversión de las inversiones de la compañía en México del sector de generación y distribución de energía eléctrica al de empresas industriales y comerciales dará como resultado mayores ingresos y será benéfica a la economía de México".<sup>3</sup>

La segunda acción para fortalecer la confianza de los inversionistas fue negociar y obtener, en 1962, un crédito por 130 millones de dólares del Banco Mundial para apoyar a la CFE. El crédito se gestionó con el nuevo presidente de la institución, George Woods, quien sucedió en el cargo a Black. Por último, en la emisión internacional de bonos que el gobierno mexicano realizó en 1963 se estableció que uno de los principales usos de los recursos que se obtuvieran sería la inversión en el sector eléctrico. Así quedó plasmado en el prospecto de colocación. Los bancos del grupo colocador tomaron la emisión en firme y rápidamente la colocaron entre la comunidad de inversionistas en los Estados Unidos y Europa, explicando que uno de los principales usos de los recursos sería el desarrollo del sector eléctrico mexicano. El éxito de la colocación fue una clara muestra de confianza de la banca internacional y de los inversionistas en el país. Para lograr una buena aceptación de los bonos, sostuve numerosas reuniones con inversionistas internacionales. Afortunadamente, las acciones dieron resultados positivos y no se dio un problema de confianza por la nacionalización de la industria eléctrica.

<sup>3</sup> American & Foreign Power Company, Inc., *36<sup>th</sup> Annual Report, 1959*, Nueva York, 1960, citado por Miguel Wionczek, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, Siglo XXI Editores, México, 1975.



La consolidación del sector eléctrico mexicano fue una compleja tarea que trascendió al gobierno del presidente López Mateos y continuó con el presidente Díaz Ordaz. Después de la nacionalización, el sector eléctrico contaba con cerca de 40 empresas, las que había que organizar bajo el control de la CFE. Asimismo, había tres fuertes organizaciones sindicales que hacían más compleja la consolidación del sector.

Por su importancia, vale la pena destacar el programa de unificación de frecuencia, que se inició con el apoyo del Banco Mundial, para tener en todo México una frecuencia de 60 ciclos (en la zona centro del país era de 50). La unificación permitiría una mayor movilidad de la industria manufacturera entre las diversas regiones del país y generaría mayor flexibilidad en la comercialización de aparatos que requerían de energía eléctrica para su funcionamiento. Además, el utilizar como base los 60 ciclos permitiría el intercambio de energía con los Estados Unidos, que tenían esa misma frecuencia. Asimismo, la política de unificación que se utilizó apoyaría la descentralización de la industria de la ciudad de México. El proceso de unificación se realizó rápidamente en los estados de Morelos, Hidalgo y México, pero muy lentamente en la capital del país, con objeto de imponer un costo a las empresas que permanecieran en la zona metropolitana debido a la incompatibilidad que tendrían en cuestiones eléctricas con el resto de la industria nacional. Al mismo tiempo se restringió la capacidad de generación en 50 ciclos, con lo que se buscaba provocar que las empresas percibieran un riesgo de falta de energía eléctrica si permanecían en la ciudad de México. El siguiente paso programado en este sentido era incrementar el precio del agua en la zona metropolitana. Desafortunadamente, el proceso de unificación de frecuencia se aceleró durante la década de los setenta.

#### B. LA FORMACIÓN DE EMPRESARIOS MEXICANOS

El esfuerzo para mexicanizar la industria abarcó diversos sectores. En el caso de la minería, su control era ejercido por un reducido grupo de empresas extranjeras, cuyo ritmo de inversión decreció a partir de 1938, a raíz de la expropiación petrolera, temiendo correr la misma suerte. La importancia de la minería en el país disminuyó gradualmente, pasando de representar alrededor de 7% del PIB a principios de la década de los treinta, a sólo 4.7% al final de los cincuenta. No obstante,

a principios de los sesenta, México continuaba siendo un importante productor a nivel mundial. En 1959 era el primer productor de plata en el mundo; el segundo en azufre, fluorita y bismuto; el tercero en plomo y antimonio, y el cuarto en zinc y barita. En 1959, las exportaciones mineras representaban 22% del total de las realizadas en el país.

Con el fin de promover la mexicanización del sector, en la Ley de Ingresos para 1960 incluimos un artículo que establecía una reducción de 50% en los impuestos a la importación y a la exportación en el sector minero para las empresas que tuvieran capital mayoritariamente mexicano. Con ello se desataron una serie de negociaciones entre el gobierno y las empresas participantes o interesadas en participar en la minería del país. En 1961 se expidió una nueva Ley Minera, la cual establecía que los estímulos fiscales sólo se otorgarían a empresas con un mínimo de 51% de capital mexicano, y que las nuevas concesiones sólo se otorgarían a empresas cuyo capital fuera mexicano en al menos 66 por ciento.

La nueva ley favorecía marcadamente la inversión mexicana. Sin embargo, el sector privado nacional no tenía recursos suficientes para llevar a cabo la mexicanización y desarrollar el sector. Con el fin de abrir un periodo de transición, se estableció un mecanismo por el cual se consideraba legalmente como mexicano el capital de una empresa minera cuando se depositara el 51% de sus acciones en un fideicomiso irrevocable en un banco con instrucciones para buscar inversionistas nacionales interesados en adquirir las acciones correspondientes.

La primera empresa minera que se mexicanizó fue Metalúrgica Mexicana Peñoles, cuyo principal accionista nacional fue don Raúl Ballesteres, quien tenía gran experiencia en el sector: en 1934 había creado Crédito Minero y Mercantil, que se especializó en el financiamiento de actividades mineras.

Por su tamaño, la mexicanización más difícil en este campo fue la de la American Smelting Company, la empresa minera más grande en aquella época. Se organizó un grupo que encabezaba Bruno Pagliai para lograr que empresarios mexicanos adquirieran la mayoría de las acciones. Pagliai, italiano nacionalizado mexicano, había intervenido en la promoción de diversas empresas financieras e industriales. En el grupo destacaba, además de la suya propia, la participación de Jorge Larrea y del licenciado Miguel Alemán. Al cerrar la transacción, los nuevos accionistas crearon el grupo Industrial Minera México.

En lo referente al cobre, los principales yacimientos se encontraban

en la zona de Cananea, en Sonora. Con objeto de detectar nuevas vetas, el gobierno federal contrató un estudio con la Organización de las Naciones Unidas. Originalmente, la investigación se concentraría en la búsqueda de yacimientos de hierro; sin embargo, su cobertura se amplió para incluir también el cobre, lo cual permitió el descubrimiento de los importantes yacimientos de La Caridad, al sur de Cananea. La explotación estuvo a cargo de la Comisión de Fomento Minero, que se asoció con el grupo Industrial Minera México, para formar una empresa que tuvo créditos otorgados por Nacional Financiera. En La Caridad se logró desarrollar un centro minero muy importante. Por su parte, en Durango surgió el Grupo Minero San Luis, que explotaba minas de plata, plomo, zinc y cobre en ese estado y, posteriormente, en Zacatecas.

En azufre, la empresa predominante era la Pan American Sulphur Company, de capital estadounidense. Esta compañía explotaba los yacimientos más grandes de azufre en el país, que se encontraban en Jáltipan, Veracruz. Toda la extracción en la región la realizaba esta compañía, y su influencia allí era tan grande que casi constituía un país aparte. En octubre de 1966, el gobierno y un grupo de inversionistas privados presentaron una oferta de compra de 66% de las acciones, por 63 millones de dólares, a la Azufrera Panamericana, S. A., subsidiaria operativa de la Pan American Sulphur Co. A principios de abril de 1967, después de meses de negociaciones, el Consejo de Administración de esta última aprobó la propuesta de los mexicanos. La operación quedó finiquitada en junio de 1967 y fue financiada por Nacional Financiera. Los adquirentes fueron la empresa pública Fertilizantes de México (43% de las acciones) y el Banco Nacional de México (23%).

En el sector cementero, una parte muy importante de la industria estaba dominada por Cementos Tolteca, de capital inglés, y Cementos Apasco, de capital suizo. Cuando don Luis Montes de Oca fue director del Banco Internacional, promovió la creación de empresas cementeras mexicanas. Así, con el apoyo de Nacional Financiera, el Banco Internacional propició la creación de Cementos Portland del Bajío y Cementos de Guadalajara, cuyo accionista mayoritario fue don Jorge Henríquez Guzmán, quien además era el accionista más importante de Altos Hornos de México. Por su parte, Julio Serrano inició el desarrollo de Cementos Anáhuac, y su grupo también llevó a cabo la construcción de una planta cementera en la zona del Golfo de México. La mayor parte de su producción en esta última planta era exportada a los

Estados Unidos, para lo que Serrano constituyó la empresa naviera Transportes Marítimos Mexicanos. Posteriormente, Bernardo Quintana y Carlos Abedrop, principal accionista del Banco del Atlántico, con la participación del banco, de la ICA y con recursos personales de ambos adquirieron Cementos Tolteca. En el norte del país, el grupo Monterrey comenzó a incursionar en este sector. Cemex surgió en 1931, producto de la fusión de Cementos Hidalgo y Cementos Monterrey; en 1966 adquirió Cementos Maya, y a partir de esta fecha aceleró su proceso de expansión.

Como parte del apoyo al sector agrícola, durante el gobierno del presidente López Mateos se dio un fuerte estímulo a la producción de fertilizantes. Se impulsó el desarrollo de la empresa Guanos y Fertilizantes, que era propiedad de Nacional Financiera, y se crearon Fertilizantes del Istmo, Fertilizantes del Bajío y Fertilizantes de Occidente, entre otras.

Hacia 1964, México contaba con una industria de fertilizantes importante pero muy fraccionada. Durante el gobierno del presidente Díaz Ordaz se dio un proceso de transformación de la industria por el cual las principales empresas del sector quedaron agrupadas en Fertilizantes de México (Fertimex). La empresa comenzó operando con gran eficiencia; no tenía subsidios gubernamentales, pagaba sus impuestos como cualquier empresa privada y sus transacciones de compra de insumos y de venta de productos los realizaba a precios de mercado. A poco tiempo de creada, sus utilidades fueron varias veces superiores a las que conjuntamente tenían las empresas que originalmente la formaron.

En el sector telefónico existían dos empresas predominantes, ambas de capital extranjero: la L. M. Ericsson tenía capital sueco, mientras que la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana era propiedad de la empresa estadounidense International Telephone and Telegraph (ITT). En noviembre de 1936, el presidente Cárdenas decretó que las dos compañías debían combinar sus servicios, y en septiembre de 1938 éstas aceptaron interconectar sus sistemas.

El gobierno del presidente Miguel Alemán apoyó a la empresa Ericsson por sobre la Mexicana. En 1947 se creó Teléfonos de México, S. A., (Telmex) con la concesión y los activos de Ericsson; 51% de las acciones quedaron controladas por Axel Wennergren, empresario sueco radicado en México, mientras que la Ericsson mantuvo el control del 49% restante. En 1950 Telmex adquirió los bienes de la Mexicana,

los sindicatos de las dos empresas se unificaron y se inició la fusión de los dos sistemas, cuya consumación tuvo lugar en julio de ese año. El gobierno promovió que inversionistas mexicanos adquirieran el control de Telmex y, así, en 1958, un grupo encabezado por Carlos Trouyet adquirió 73% de las acciones en 24.6 millones de dólares.

La empresa comenzó a solicitar más apoyos al gobierno. Uno muy grave, pero que promovió la bursatilidad de sus acciones, fue la autorización para que el otorgamiento del servicio a los nuevos suscriptores quedara condicionado a la compra de acciones o bonos de la empresa. Posteriormente, el gobierno apoyó a Telmex con créditos directos de Nacional Financiera. Por algunos de los préstamos que se otorgaron no se cobraron intereses.

Ésta era la situación prevaleciente en la empresa telefónica hacia finales de la década de los cincuenta. Era necesario modificarla. Los créditos que el gobierno otorgaba restaban capacidad a Telmex para obtener financiamiento de fuentes privadas. Además, lo que la empresa necesitaba era capital, y no crédito. Por eso, durante el gobierno del presidente López Mateos se tomó la decisión de capitalizar todos los créditos que el gobierno había otorgado a la empresa en el pasado mediante su conversión en acciones preferentes que otorgaban un rendimiento de 5%. Con ello, Telmex se capitalizó y aumentó su capacidad para obtener nuevos financiamientos. En los años siguientes, el gobierno siguió aportando capital preferente con recursos provenientes de impuestos específicos al servicio telefónico. Al aumentar la participación del gobierno en el capital de la empresa, solicitamos participar en su Consejo de Administración. El objetivo no era intervenir en la operación de Telmex, sino simplemente tener mejor información sobre su situación operativa y financiera y sobre sus planes para el futuro. Por eso, el secretario de Comunicaciones y Transportes y yo, que éramos los consejeros titulares por parte del gobierno, decidimos no asistir personalmente a las reuniones del Consejo de Administración, sino enviar a nuestros suplentes para que nos mantuvieran informados sobre los principales asuntos. No se pretendía que Telmex se convirtiera en una empresa pública, simplemente se buscó, y se logró, que fuera una compañía mexicana. La Ericsson siguió participando en su administración. Sin embargo, a finales de 1972 Telmex se convirtió en una empresa de participación estatal mayoritaria.

Respecto a la industria naviera, en los años cincuenta, a pesar de la importancia de sus litorales, México prácticamente carecía de una ma-

rina mercante. En el norte y el noroeste del país se cosechaba una gran cantidad de granos que había que distribuir al resto del territorio nacional. La mayor parte se transportaba por ferrocarril, pero el servicio era caro y poco eficiente. Un transporte marítimo adecuado hubiera sido preferible para abastecer varias de las regiones a donde se enviaban esos productos. Por ejemplo, hicimos una prueba en la que resultó más barato transportar trigo de Sonora a Veracruz por vía marítima cruzando por el Canal de Panamá que utilizando el ferrocarril. A su vez, en la costa del Golfo de México existían algunos productos que se exportaban por vía marítima a los Estados Unidos, como el cemento, para los cuales no existía una flota adecuada. Una de las pocas empresas de marina mercante que existían en el país era Transportes Marítimos Mexicanos, propiedad, como ya dije, de Julio Serrano, principal accionista de Cementos Anáhuac. La pequeña flota de esta empresa se utilizaba para llevar cemento a puertos estadounidenses del Golfo.

Ante el reducido desarrollo de la marina mercante nacional, Rodrigo Gómez y yo nos dimos a la tarea de organizar a un grupo de inversionistas privados para que formaran una empresa mexicana de este giro. El gobierno, a través de Nacional Financiera y del Banco de Comercio Exterior, aportaría el capital de la empresa hasta por 30%, y los inversionistas privados el resto. Comenzamos invitando a los bancos comerciales a participar en el proyecto. El Banco Nacional de México, que había mostrado interés inicial, sugirió cambiar los planes originales y formar una asociación con la línea naviera de Colombia (La Gran Colombia), que se dedicaba al transporte del café. No estuvimos de acuerdo con esa propuesta, pues el volumen potencial de carga en México era muy superior al de Colombia; además, México requería un transporte marítimo eficiente para una gran diversidad de productos, y los colombianos sólo tenían experiencia en el manejo del café. Finalmente, como instituciones financieras participaron la Compañía General de Aceptaciones, que era una financiera de Monterrey, el Banco de Londres y México, Julio Serrano y su socio Jorge Larrea, quienes participaron aportando su línea naviera. La operación de la empresa, que posteriormente adoptó el nombre de Transportación Marítima Mexicana, fue muy satisfactoria.

En el sector automotriz, las principales empresas armadoras eran de origen estadounidense y propiedad de extranjeros. La única excepción importante era la Chrysler, con su socio mayoritario Gastón Azcárraga.

Estas empresas normalmente vendían a precios más elevados que en los Estados Unidos. México enfrentaba un fuerte déficit comercial en este campo. Formalmente, la responsabilidad del diseño de la política del sector correspondía a la Secretaría de Industria y Comercio; para lograr la participación de otras dependencias, el presidente López Mateos creó una comisión encabezada por el Banco de México, la cual debía proponer una política global para el sector automotriz. En 1960 la comisión presentó su propuesta, cuyos puntos principales eran los que siguen:

- Integrar con producción nacional por lo menos 60% del costo directo.
- Lograr economías a escala al limitar el número de marcas y modelos y la frecuencia de los cambios de modelo, así como mediante la normalización de partes y componentes.
- Limitar el número de empresas terminales de tres a cinco, y lograr que fueran mayoritariamente mexicanas.
- Inducir la creación de una industria nacional de autopartes en la cual las empresas tuvieran mayoría de capital mexicano.<sup>4</sup>

Como consecuencia, las compañías automotrices, encabezadas por la Ford, promovieron la creación de empresas nacionales de autopartes para cumplir con los requisitos de grado de integración nacional. La Ford logró que Clark Equipment se asociara con el grupo ICA para crear Transmisiones y Equipos Mecánicos, mientras Eaton invirtió en México en 1964 a raíz de las peticiones que le hicieran la Ford, la General Motors y la Chrysler. Sin embargo, las anteriores regulaciones no solucionaron el problema del déficit comercial en el sector; en 1968 se exportaron bienes por apenas 4.3 millones de dólares y se importaron por 135 millones. La Secretaría de Industria y Comercio, para evitar el incremento de costos que impondría un mayor grado de integración nacional, propuso una política de promoción de exportaciones.

Las dificultades en el sector provocaron que comenzara a cobrar fuerza la idea de crear un "campeón nacional". En 1968, Gastón Azcárraga, accionista mayoritario de Fábricas Automex, presentó un proyecto a la Comisión donde se proponía aglutinar en torno a su empresa todas las compañías mexicanas, incluidas las del gobierno. Poco antes de ser aprobado y ejecutado dicho proyecto, la empresa Ford presentó una propuesta donde aceptaba las condiciones del gobierno

<sup>4</sup> Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador*.

en el sentido de compensar con exportaciones el contenido importado de los vehículos. La propuesta fue aceptada por el gobierno. La industria acordó generar un balance comercial superavitario con el exterior y utilizar una mayoría de partes elaboradas por empresas mexicanas. El 21 de octubre de 1969 se publicó el acuerdo correspondiente. De esta forma, las empresas de autopartes debían tener capital de origen mayoritariamente mexicano. Las armadoras podían tener capital extranjero; no obstante, esto no era muy relevante pues, independientemente del origen de su capital, esas empresas debían seguir los lineamientos que dictaran sus casas matrices en el extranjero. Como en el caso de otras industrias, la transformación del sector automotriz se inició con el presidente López Mateos y se consolidó con el presidente Díaz Ordaz.

En la industria cigarrera, después de la Revolución existían dos grandes empresas y numerosos pequeños productores. Las dos compañías eran El Buen Tono, establecida en 1882 y propiedad del industrial francés Ernesto Pugibet, y La Tabacalera Mexicana, que tenía su origen en Basagoiti, Zaldo y Compañía, fundada en 1899 con capital español. Los pequeños productores abastecían principalmente el mercado de los cigarrillos populares, que eran baratos pero de baja calidad. Entre 1910 y 1933 se dio un proceso de concentración en la industria, por el cual se pasó de 440 a 151 tabacaleras. En 1923, la British American Tobacco Company adquirió una cigarrera en la ciudad de Monterrey, y en 1925 fundó la Compañía Manufacturera El Águila. La British Tobacco comenzó a desplazar a la industria establecida gracias a su capacidad financiera y tecnológica, que le permitía ofrecer precios bajos. Originalmente, el acuerdo con la compañía había sido que no participaría en el mercado del cigarrillo popular. Sin embargo, la empresa se apropió de la mayor parte del mercado mexicano, incluido el segmento popular. En 1936 se fundó Cigarrera La Moderna con una importante participación de capital inglés. La tendencia de concentración en esta industria continuó, y así, en 1970, La Moderna, El Águila, La Tabacalera Mexicana y Cigarrera Nacional controlaban más de 75% de la producción.

El sector de la cerveza estaba dominado por tres grandes empresas. La Cervecería Cuauhtémoc, la más antigua, había sido fundada en Monterrey en 1890 por un grupo de inversionistas en el que destacaban Isaac Garza, José Calderón, José A. Muguerza, Joseph M. Schnaider y Francisco Sada. La empresa siempre intentó maximizar su nivel de integración, y así creó compañías tales como Vidriera, HYLSA, Cartón



Titán, Grafo Regio y Malta. Por su parte, la Cervecería Moctezuma se fundó en 1894 en Orizaba, y la tercera, la Cervecería Modelo, fue creada en 1925 en el Distrito Federal por los empresarios españoles don Pablo Díez y don Félix Aramburuzabala.

Para evitar que a su muerte el control de la Modelo pudiera quedar en manos de sus parientes radicados en España, convencí a don Pablo de que vendiera sus acciones a los familiares que habían participado en la administración de la empresa así como a sus principales funcionarios; se las vendió a plazos, y ellos las pagaron con las propias utilidades que iba generando la compañía. El presidente de la República otorgó a don Pablo en 1969 la condecoración del Águila Azteca.

En la industria vitivinícola se logró un notable desarrollo. El cultivo de la uva en México comenzó desde antes de la Independencia, y uno de sus principales promotores fue el cura Hidalgo, quien lo fomentó en la zona de Dolores, Guanajuato. Después de la guerra insurgente los viñedos se extendieron a otras regiones del país. En el siglo xx, uno de los principales impulsores del sector fue don Nazario Ortiz Garza, quien desarrolló importantes viñedos, inicialmente en Coahuila y más tarde en Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Zacatecas y San Luis Potosí. Algunas casas vitivinícolas españolas llegaron a México y produjeron vino en nuestro país. El ingeniero Antonio Gutiérrez Prieto compró terrenos en Aguascalientes, donde sembró vid y comenzó a desarrollar una importante empresa vitivinícola. Posteriormente, se asoció con la casa Pedro Domecq para crear lo que sería la principal empresa del sector en México. Un hecho interesante es que, al término de la segunda Guerra Mundial, los empresarios vitivinícolas franceses enviaron una delegación al continente americano con el fin de detectar aquellas zonas donde pudieran cultivar vid de alta calidad. Las regiones que identificaron fueron las siguientes: los valles de Napa y Sonoma, en California; el Valle de Guadalupe, en Baja California, y algunas zonas en Chile.

A principios de la década de 1950, la industria vitivinícola nacional solamente surtía una parte reducida de la demanda interna, y el grueso se satisfacía con importaciones de Europa, los Estados Unidos y Sudamérica. A partir de mediados de los cincuenta, no obstante, la industria tuvo un gran crecimiento, y a fines de 1969 existían ya en el país más de 50 empresas dedicadas a la fabricación de vinos y licores de uva —con una inversión superior a los 2 000 millones de pesos—, que satisfacían casi por completo el consumo nacional. Los viñedos más

grandes se hallaban en los estados de Aguascalientes, Baja California y Coahuila, mientras que entre las empresas más importantes estaban Casa Madero, Bodegas de Santo Tomás, Pedro Domecq, Cía. Vinícola Vergel, Antonio Fernández y Cía. Vinícola de Saltillo. Por su parte, la industria del tequila también tuvo un desarrollo importante. Una porción significativa de su producción se exportaba a los Estados Unidos.

En el caso del henequén, un grupo de empresarios de las cordeles de Yucatán que participaban en el procesamiento de la fibra intentaron consolidar y modernizar la industria. El grupo, encabezado por Vicente Erosa Cámara, comenzó a comprar al resto de las empresas del sector. Decidieron plantearle al presidente López Mateos que el gobierno aportara poco más de 100 millones de pesos a largo plazo y, a cambio, ofrecían asociar a los ejidatarios otorgándoles 50% del capital de la empresa, llamada Cordemex. El monto de los recursos solicitados era muy elevado y era igual a la cantidad que los empresarios habían invertido originalmente. Convencí al presidente de que un mejor esquema sería que, utilizando recursos del Fondo de Fomento Ejidal, se liquidara a los empresarios y fueran los ejidatarios y el gobierno federal quienes realizaran la transformación de la industria. La idea era que, puesto que la empresa se adquiriría con recursos de Fondo de Fomento Ejidal, la participación del gobierno fuera temporal para luego dejarla en manos de los ejidatarios. En 1964, el gobierno federal adquirió el control de Cordemex. Su director general fue Miguel Olea, un joven político y empresario de gran talento. Comenzó una transformación completa de la industria. Se trasladaron las fábricas de Mérida a terrenos que se encontraban en la carretera Mérida-Progreso. Se construyeron instalaciones muy modernas que funcionaron con elevada productividad. Se agregaron nuevas líneas de producción, como fue el caso de los tapetes. Desafortunadamente, años después la empresa fue víctima del despilfarro de algunos de sus directivos y nunca fue traspasada a los ejidatarios.

Como mencioné anteriormente, la industria azucarera comenzó a consolidarse en los gobiernos de los presidentes Obregón y Calles, cuando se regeneraron viejos ingenios y se crearon nuevos. El primer ingenio con refinería en México había sido El Potrero, construido por la Compañía Nacional Mexicana Refinadora de Azúcar entre 1905 y 1908. Un caso interesante fue el ingenio de El Mante, erigido por un grupo de amigos del general Calles, que obtuvo un crédito del Banco de México para realizar el proyecto. Durante el gobierno del general Cárde-

nas, El Mante fue convertido en un ingenio obrero, por lo que sus antiguos propietarios decidieron construir otro en la misma zona de Tamaulipas. También el presidente Cárdenas otorgó un fuerte apoyo para el desarrollo del ingenio de Zacatepec, que fue manejado por los obreros.

Los distintos ingenios comenzaron a coordinarse para crear organizaciones de crédito para la industria. En 1938 se constituyó una unión de crédito y comercializadora, la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. (UNPASA). Sus dos funciones básicas eran:

1) Como comercializadora, adquiriría el total del azúcar producida por todos los ingenios del país, y se encargaba de su distribución y venta en forma directa, con lo que se cancelaba la posibilidad de una transacción directa ingenio-consumidor.

2) Como organización crediticia, conseguía y proporcionaba préstamos para la producción de azúcar en cada periodo de zafra y molienda, y otorgaba anticipos para la liquidación de los cañeros.

Por otro lado, en 1953 la Financiera Industrial Azucarera se convirtió en la Financiera Nacional Azucarera. La industria se desarrolló aceleradamente y surgieron nuevos ingenios, principalmente en Veracruz, Tamaulipas, San Luis Potosí, Jalisco, Colima, Tabasco, Michoacán y Sinaloa. Con recursos del Fondo de Fomento Ejidal se desarrollaron los ingenios Casimiro Castillo, en Jalisco, y Emiliano Zapata, en San Luis Potosí. En 1963, el entonces dueño de El Potrero, Erich Koenig, realizó una ampliación que significó la remodelación prácticamente total del ingenio, en un tiempo récord, que lo colocó entre los mejores del mundo y en el primer plano en la industria azucarera nacional. La producción creció notablemente, a grado tal que no sólo se logró satisfacer la demanda nacional, sino que a partir de 1957 se incrementaron considerablemente las exportaciones netas de azúcar.

Por otro lado, se logró un acuerdo entre cañeros e industriales mediante el cual cada parte recibía 50% del valor del azúcar contenida en la caña. En diciembre de 1963 los cañeros fueron incorporados al IMSS. También se logró el establecimiento de programas de vivienda para los trabajadores de los ingenios.

El presidente Díaz Ordaz fue mal informado por algunos de sus colaboradores respecto a la situación de la industria azucarera, en el sentido de que no era necesario incrementar los precios, y por ello se opuso a su aumento. Para la Secretaría de Hacienda el reto consistía en mantener el crecimiento de la industria con la restricción de un precio

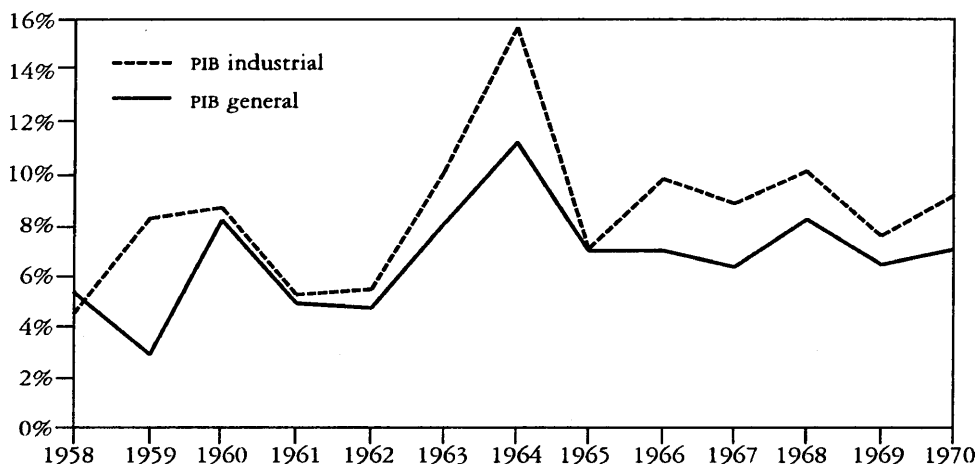
nominal fijo. El acuerdo a que se llegó con la industria fue que pagaría parte del servicio de sus créditos con acciones de las instituciones de crédito que poseían. Ese procedimiento, que se siguió durante los seis años del gobierno del presidente Díaz Ordaz, debilitó la industria y se tradujo en una participación accionaria importante del gobierno en el sector.

Respecto a las familias campesinas, la preocupación por elevar sus niveles de vida llevó al Banco de México a investigar la elaboración de tapetes en otros países, principalmente en el Medio Oriente. Resultaba muy importante que el estudio se realizara con total discreción para evitar que algún grupo se aprovechara del esquema. El objetivo era desarrollar un sistema de autogestión para la fabricación de los tapetes que fuera llevado a la práctica por comunidades indígenas. Con el fin de identificar a la comunidad idónea para iniciar el esquema, le solicité su colaboración al profesor Carlos Hank González, en ese entonces director general de Conasupo, debido a que sus funciones le permitían estar en contacto con diversos grupos en todo el país. Cuando el profesor Hank fue nominado candidato a la gubernatura del Estado de México, me solicitó que comenzáramos el esquema en la comunidad de Temoaya, ubicada en dicho estado. Me dijo que él se haría responsable de que el esquema funcionara adecuadamente. El Instituto Nacional de Bellas Artes otorgó su apoyo para el diseño de los dibujos de los tapetes. Se capacitó a los indígenas mazahuas y otomíes en las técnicas adquiridas. Así quedó constituido el primer centro artesanal en Temoaya.

En general, la política económica durante los años del desarrollo estabilizador contribuyó a una intensa industrialización del país. Entre 1958 y 1970, el PIB industrial creció a una tasa anual promedio de 8.4% real, superior a la del PIB general (gráfica VIII.1). De esta forma, la participación del sector industrial en la economía aumentó de 27.7% en 1958 a 34.4% en 1970.

Los rubros más dinámicos fueron el de electricidad y las manufacturas, con una tasa de crecimiento real promedio anual de 12.6% y 8.8%, respectivamente (cuadro VIII.1). Dentro de las manufacturas, los mayores crecimientos ocurrieron en bienes de capital y productos químicos (cuadro VIII.2).

El desarrollo industrial estuvo aparejado a un aumento en el número de trabajadores empleados en el sector, los que pasaron de 2.17 millones en 1958 a 3.43 millones en 1970, con lo que su participación en la

GRÁFICA VIII.1. *Crecimiento del PIB general y del PIB industrial, 1958-1970*

FUENTE: Banco de México.

fuerza laboral total se incrementó de 21.3% a 26.5% durante el periodo.<sup>5</sup> La productividad de los trabajadores en el sector industrial aumentó sustancialmente, pues el producto por hombre ocupado se incrementó 47% en el periodo 1960-1970 (cuadro II.7). Ello permitió aumentos sostenibles en las remuneraciones de los trabajadores: durante la época del desarrollo estabilizador, los salarios reales en el sector industrial se incrementaron a una tasa de 3.5% anual en promedio.

Los aumentos en la productividad se debieron tanto a avances tecnológicos y mejores prácticas productivas como a un mayor acervo de capital en el sector, el cual creció dos veces y media entre 1960 y 1970. La formación neta de capital presentó una tasa de crecimiento anual promedio de 13.9% durante el mismo periodo (cuadro VIII.3). Este aumento en el capital se debió en parte a políticas explícitas establecidas para incrementar la inversión en el sector industrial, como fue el caso de ciertos incentivos fiscales y de financiamiento. Algunos analistas han afirmado que al favorecerse la inversión en capital se redujo el crecimiento del empleo debido a que se propició el uso de tecnologías de producción más intensivas en la utilización de

<sup>5</sup> Óscar Altamir, "La medición de la población económicamente activa en México", *Demografía y Economía*, vol. 8, núm. 1, El Colegio de México, México, 1974.

CUADRO VIII.1. *Crecimiento industrial real por rama y del PIB industrial, 1958-1970 (porcentajes)*

| Año       | Manufacturas | Construcción | Electricidad | Minería | PIB industrial |
|-----------|--------------|--------------|--------------|---------|----------------|
| 1958      | 5.35         | -3.39        | 7.61         | 7.24    | 4.43           |
| 1959      | 8.97         | 2.22         | 7.55         | 9.95    | 8.15           |
| 1960      | 8.49         | 14.54        | 9.80         | 4.42    | 8.62           |
| 1961      | 5.63         | -0.51        | 7.12         | 8.21    | 5.26           |
| 1962      | 4.88         | 6.54         | 8.95         | 6.34    | 5.49           |
| 1963      | 9.21         | 14.53        | 23.79        | 5.81    | 9.85           |
| 1964      | 17.53        | 16.89        | 16.54        | 7.19    | 15.66          |
| 1965      | 10.00        | -1.49        | 9.49         | 3.15    | 7.31           |
| 1966      | 9.60         | 14.39        | 14.01        | 4.44    | 9.62           |
| 1967      | 7.06         | 13.01        | 11.91        | 11.74   | 8.73           |
| 1968      | 10.46        | 7.36         | 19.67        | 7.17    | 9.96           |
| 1969      | 8.32         | 9.43         | -1.09        | 4.81    | 7.51           |
| 1970      | 8.71         | 4.80         | 28.10        | 8.48    | 9.00           |
| Acumulado | 182.20       | 160.51       | 321.15       | 119.75  | 173.15         |
| Promedio  | 8.78         | 7.56         | 12.57        | 6.84    | 8.43           |

FUENTE: Banco de México.

capital respecto al trabajo que las que hubieran resultado de no haberse establecido las políticas mencionadas. Sin embargo, estos argumentos no son correctos, pues no toman en consideración que al establecerse incentivos para la inversión en capital se incrementan los niveles óptimos de producción, lo cual genera un aumento en el empleo. En general, a este nivel de agregación, el capital y el trabajo tienden a ser insumos complementarios de la producción, por lo que los estímulos a la inversión física ocasionan aumentos en los niveles de empleo.

Un elemento importante para elevar la productividad tanto en la industria como en el campo fue convencer a patrones, obreros y campesinos de los beneficios que para todos generan los aumentos de la productividad, así como de las prácticas y mecanismos para lograrlos. A mediados de siglo, entre las organizaciones obreras y campesinas estaba muy difundida la idea de que incrementar la productividad era una forma de explotación. En mi opinión, resultaba prioritario modi-

CUADRO VIII.2. *Crecimiento real de ramas manufactureras, 1958-1970*  
(porcentajes)

| Año       | Productos<br>alimenticios | Textiles | Forestales | Químicos | Bienes de<br>Capital | Minerales<br>metálicos | Minerales<br>no<br>metálicos | Otras  |
|-----------|---------------------------|----------|------------|----------|----------------------|------------------------|------------------------------|--------|
| 1958      | 9.01                      | 1.76     | -2.44      | 8.19     | 0.00                 | 10.59                  | -4.92                        | 15.67  |
| 1959      | 3.89                      | 8.70     | 21.25      | 20.23    | 15.18                | 6.31                   | 17.49                        | -14.03 |
| 1960      | 6.67                      | 3.05     | 0.82       | 23.04    | 9.88                 | 14.86                  | 10.67                        | 17.07  |
| 1961      | 5.63                      | 1.16     | 2.17       | 4.48     | 22.01                | 5.85                   | -2.20                        | 8.17   |
| 1962      | 3.30                      | 4.73     | 11.05      | 12.47    | -2.83                | 2.16                   | 13.24                        | 6.22   |
| 1963      | 8.13                      | 2.61     | 7.55       | 5.68     | 23.46                | 19.32                  | 3.67                         | 10.32  |
| 1964      | 8.87                      | 21.84    | 23.36      | 16.31    | 37.08                | 15.86                  | 16.06                        | 22.38  |
| 1965      | 5.32                      | 6.59     | 5.94       | 21.53    | 18.52                | 10.78                  | 9.65                         | 10.23  |
| 1966      | 6.52                      | 5.12     | 4.41       | 13.65    | 18.31                | 11.65                  | 16.85                        | 7.69   |
| 1967      | 5.74                      | 11.25    | 3.97       | 12.33    | 1.56                 | 6.75                   | 12.09                        | 3.57   |
| 1968      | 7.40                      | 7.62     | 6.82       | 14.23    | 18.24                | 11.05                  | 12.73                        | 6.30   |
| 1969      | 6.29                      | 7.45     | 10.00      | 14.88    | 7.31                 | 7.43                   | 10.24                        | 1.11   |
| 1970      | 6.34                      | 9.86     | 7.04       | 8.81     | 11.21                | 10.25                  | 5.44                         | 19.70  |
| Acumulado | 104.99                    | 134.94   | 166.15     | 373.33   | 410.28               | 217.02                 | 226.07                       | 146.94 |
| Promedio  | 6.39                      | 7.06     | 7.84       | 13.52    | 13.84                | 10.22                  | 9.31                         | 8.80   |

FUENTE: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. I, México, 1994.

CUADRO VIII.3. *Acervos y formación de capital fijo en el sector industrial, 1960-1970 (millones de pesos constantes de 1960)*

| Año         | Acervos<br>brutos | Acervos<br>netos | Formación<br>bruta | Formación<br>neta |
|-------------|-------------------|------------------|--------------------|-------------------|
| 1960        | 74 227            | 46 312           | 6 898              | 3 578             |
| 1961        | 81 048            | 50 657           | 8 360              | 4 576             |
| 1962        | 87 036            | 53 768           | 7 343              | 3 270             |
| 1963        | 95 408            | 59 003           | 9 463              | 4 940             |
| 1964        | 106 511           | 65 993           | 12 059             | 6 927             |
| 1965        | 117 656           | 72 595           | 12 385             | 6 539             |
| 1966        | 127 878           | 78 529           | 10 962             | 4 611             |
| 1967        | 139 521           | 85 349           | 13 122             | 6 116             |
| 1968        | 151 080           | 91 807           | 14 818             | 7 047             |
| 1969        | 166 695           | 101 500          | 18 344             | 9 617             |
| 1970        | 185 494           | 113 947          | 19 096             | 9 485             |
| Crec. acum. | 150%              | 146%             | 177%               | 165%              |
| Crec. prom. | 9.6%              | 9.4%             | 11.7%              | 13.9%             |

FUENTE: Banco de México, *Acervos y formación de capital*, 1975.

ficar esta actitud y mostrar que, en realidad, las mejoras de la productividad constituían uno de los pilares más importantes para lograr crecimiento económico y mayor bienestar social. Me aboqué a convencer a los líderes obreros y campesinos de participar en un diálogo conjunto con los empresarios y el gobierno para analizar las medidas que podíamos llevar a cabo para mejorar la productividad nacional. Me reuní no sólo con los líderes de las principales organizaciones, sino también con los dirigentes de determinados sindicatos, pues quería estar seguro de que estas ideas llegaran hasta la base de las organizaciones obreras y campesinas más importantes del país.

Los empresarios habían creado una asociación patronal para mejorar la productividad. Sin embargo, resultaba esencial que todos los sectores participaran conjuntamente en el mismo organismo. Fue posible convencer a obreros, campesinos y patrones de que participaran en un esfuerzo común. Así se fundó el Centro Nacional de la Productividad. Su director general fue don Manuel Bravo, un técnico de primer nivel que había sido director del Departamento de Estudios industriales del Banco de México. Para asistirlo, se nombró como su segundo a Fernan-



do Castro, que había laborado en la Secretaría de Hacienda. Castro tenía una muy buena sensibilidad política, lo que fue sumamente útil para una fluida relación del Centro con los sectores. El Centro desempeñó un papel muy importante en la elevación de la productividad, tanto en la industria como en el campo.

Durante el periodo del desarrollo estabilizador se estableció una política comercial que tuvo por objetivo otorgar una protección suficiente a la industria nacional durante el tiempo necesario para que desarrollara un nivel de madurez que le permitiera competir con el exterior. No obstante, es importante mencionar que los niveles de protección que prevalecieron en México durante la década de los sesenta eran bajos comparados con los de otros países en vías de desarrollo. Aunque son pocos los estudios comparativos del nivel de protección en diversos países durante esa época, uno sumamente interesante fue

CUADRO VIII.4. *Protección efectiva neta de diversas ramas manufactureras en siete países hacia la década de los sesenta (porcentajes)<sup>a</sup>*

|                                | <i>Brasil</i> | <i>Chile</i> | <i>México</i> | <i>Filipinas</i> | <i>Malasia</i> | <i>Paquistán</i> | <i>Noruega</i> |
|--------------------------------|---------------|--------------|---------------|------------------|----------------|------------------|----------------|
| Alimentos elaborados           | 48            | 1676         | -3            | 28               | -4             | -238             | 2              |
| Materiales de construcción     | 47            | -2           | -7            | 31               | -6             | 1                | 2              |
| Productos intermedios I        | 66            | 1            | 26            | 1                | -26            | 13               | -5             |
| Productos intermedios II       | <sup>b</sup>  | 54           | 27            | 62               | 4              | 92               | 7              |
| Bienes de consumo no duraderos | 115           | 124          | 19            | 34               | 58             | 10               | 12             |
| Maquinaria                     | 58            | 18           | 27            | 77               | -10            | 59               | 13             |
| Equipo de transporte           | <sup>c</sup>  | <sup>c</sup> | 26            | 53               | —              | —                | -6             |
| Total de las manufacturas      | 68            | 68           | 16            | 41               | -10            | 147              | 4              |

<sup>a</sup> Estimaciones basadas en los coeficientes internos de insumo-producto.

<sup>b</sup> Incluidos en los productos intermedios I.

<sup>c</sup> Incluidos en los bienes de consumo duraderos.

FUENTE: Bela Balassa, *Estructura de la protección en países en desarrollo*, CEMLA, México, 1972.

CUADRO VIII.5. *Exportaciones manufactureras por ramas, 1958-1970*  
(miles de dólares)

| Año         | Alimentos<br>bebidas y<br>tabaco | Textil | Química | Otras<br>industrias | Total   |
|-------------|----------------------------------|--------|---------|---------------------|---------|
| 1958        | 31 557                           | 23 045 | 18 032  | 32 460              | 105 094 |
| 1959        | 27 527                           | 24 807 | 16 369  | 37 920              | 106 623 |
| 1960        | 72 917                           | 27 150 | 18 217  | 38 080              | 156 364 |
| 1961        | 92 768                           | 34 785 | 26 067  | 44 907              | 198 527 |
| 1962        | 68 397                           | 34 955 | 30 608  | 47 031              | 180 991 |
| 1963        | 91 319                           | 37 519 | 34 771  | 75 303              | 238 912 |
| 1964        | 119 423                          | 31 751 | 36 638  | 74 198              | 262 010 |
| 1965        | 100 969                          | 25 511 | 44 718  | 85 116              | 256 314 |
| 1966        | 104 062                          | 44 306 | 56 502  | 103 054             | 307 924 |
| 1967        | 115 983                          | 33 351 | 59 670  | 92 454              | 301 458 |
| 1968        | 133 923                          | 27 286 | 60 890  | 112 201             | 334 300 |
| 1969        | 157 428                          | 31 483 | 74 784  | 156 218             | 419 913 |
| 1970        | 144 042                          | 38 796 | 81 417  | 180 175             | 444 430 |
| Crec. acum. | 356%                             | 68%    | 352%    | 455%                | 323%    |
| Crec. prom. | 20%                              | 7%     | 14%     | 17%                 | 14%     |

FUENTES: Banco de México, *Estadísticas históricas de balanza de pagos, 1950-1969*, y *Estadísticas históricas de balanza de pagos, 1970-1978*, México.

realizado por el investigador Bela Balassa.<sup>6</sup> En él se compara el grado de protección comercial en Brasil, Chile, México, Filipinas, Malasia, Paquistán y Noruega, y, ordenados de menor a mayor protección en el sector de manufacturas, México ocupa el tercer lugar después de Noruega y Malasia (cuadro VIII.4).

En el aspecto del comercio internacional, como ya dije en el capítulo II, hubo una reducción de la participación tanto de las exportaciones como de las importaciones totales como porcentaje del PIB. No obstante, las exportaciones manufactureras tuvieron un marcado dinamismo y su crecimiento anual promedio entre 1958 y 1970 fue de 14% (cuadro VIII.5). Por su parte, el saldo de la balanza comercial pasó de representar -4% del PIB en 1958 a -3.4% en 1970.

<sup>6</sup> Bela Balassa, *Estructura de la protección en países en desarrollo*, CEMLA, México, 1972.

## C. POLÍTICA TURÍSTICA Y DE TRANSACCIONES FRONTERIZAS

Después de los sectores agropecuario y minero, el turismo y las transacciones fronterizas eran los principales para la generación de divisas del país. En 1958, los ingresos brutos por turismo y transacciones fronterizas ascendieron a 238 millones de dólares, cifra equivalente a 33% del valor de las exportaciones. Era necesario fomentar estos sectores para atraer divisas y evitar que éstas salieran de México.

Una elevada proporción del gasto de los consumidores que habitaban en el norte del país se realizaba en los Estados Unidos, y para disminuirla se diseñaron y llevaron a la práctica una serie de políticas. En 1960 se estableció el Programa Nacional Fronterizo bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda. Para coordinar el programa, el presidente de la República designó a Antonio Bermúdez, quien era un industrial importante de la frontera norte y que antes había ocupado otros cargos destacados, como el de director de Pemex y senador de la República. El programa planteaba un importante fomento a la inversión tanto pública como privada en la región norte del país para desarrollar proyectos de infraestructura, comerciales y turísticos, varios de los cuales posteriormente podrían ser vendidos a inversionistas privados.

El programa se inició con el proyecto "Puertas de México", que incluyó la construcción de grandes avenidas y casetas en los principales cruces fronterizos con los Estados Unidos. Se buscaba lograr un tránsito ágil y digno entre los dos países. Se contemplaba también el desarrollo de una industria hotelera del lado mexicano de la frontera. Hasta fines de la década de los cincuenta, la gran mayoría de los hoteles se encontraban del lado estadounidense, de manera que incluso los viajeros nacionales que visitaban la frontera norte se hospedaban en ellos. El programa también incluyó el desarrollo de diversos servicios públicos y la construcción de atractivos turísticos, como fue el caso de museos (en Tijuana, Ciudad Juárez y Matamoros) e hipódromos. En Ciudad Juárez, poco antes de que concluyera el arreglo de El Chamizal en 1962, se realizó un programa importante de desarrollo urbano que incluyó la compra de terrenos, la construcción de infraestructura y la provisión de diversos servicios públicos.

Para fomentar el abasto de productos nacionales a la frontera, se concedió un subsidio en el impuesto sobre ingresos mercantiles en esa zona y se establecieron tarifas de transporte más reducidas para

los productos que fueran trasladados a la frontera norte desde otras regiones del país. En particular, se concedió un subsidio de 25% sobre fletes ferroviarios de productos manufacturados que se transportaran a esa zona.

El programa fronterizo fue tan importante que los Estados Unidos implantaron uno similar de su lado. El director del programa fue el señor Raymond Tellez, el primer estadounidense de origen mexicano en ocupar puestos importantes en la administración pública de los Estados Unidos. Antes de que fuera responsable del programa fronterizo, el señor Tellez había sido alcalde de la ciudad de El Paso, Texas.

En 1965 se dio un impulso fundamental al desarrollo industrial de la zona cuando el presidente Díaz Ordaz estableció el programa de maquiladoras. La clave del programa estaba en el renglón tributario, pues se exentaba de impuestos a la importación en México y los Estados Unidos a los componentes producidos allá y que sólo se internaban temporalmente a México para posteriormente regresar a ese país como productos ensamblados. La industria maquiladora tuvo un gran auge. En 1971 existían operando a lo largo de la frontera 190 plantas que representaban una inversión de 100 millones de pesos. El establecimiento de las maquiladoras tuvo un fuerte efecto en la creación de empleos; tan sólo en Nogales, Sonora, las 27 plantas maquiladoras instaladas para 1971 habían creado 3 000 empleos directos con una nómina anual de 51 millones de pesos.

Durante el periodo de desarrollo estabilizador, se otorgó un apoyo significativo al sector turismo. Recuerdo una reunión de trabajo con el presidente López Mateos en la que me mencionó que tenía muy presente la importancia de mantener ciertos parámetros respecto al gasto público. Sin embargo, me dijo que me tenía una "mala noticia". De uno de los cajones de su escritorio sacó unos papeles donde se describía el proyecto del Museo Nacional de Antropología y de algunos otros en la ciudad de México. Me comentó que consideraba de la mayor importancia la construcción de estos museos, aun cuando ello significaba hacer uso de recursos presupuestales adicionales. Mi respuesta fue que no sólo sería conveniente construir los museos que él mencionaba, sino que sería muy positivo desarrollar varios puntos turísticos y culturales en la ciudad de México y áreas aledañas, así como mejor infraestructura para comunicarlos. El presidente se sorprendió de mi respuesta. Me dijo que era la primera ocasión en que un secretario de Hacienda quería gastar más que el presidente. Le comenté que el

fomento al turismo era una actividad sumamente rentable, que era uno de los sectores que generaban un retorno más alto en divisas, además de constituir un importante generador de empleos. Por su generación de divisas, el desarrollo del sector se podía financiar con recursos externos. Por ejemplo, si lográbamos aumentar la estancia promedio de los turistas extranjeros en la ciudad de México por 24 horas, generaríamos un monto de divisas muy importante que en poco tiempo pagaría las inversiones que en materia de turismo se iban a realizar en la zona.

De esta forma, se dio un fuerte impulso al desarrollo de museos y de su infraestructura de apoyo. Sin duda, el más importante fue el Museo de Antropología e Historia, que es uno de los más bellos del mundo, construido por el arquitecto Pedro Ramírez Vázquez. El destacado historiador Eric Hobsbawn lo ha calificado como "el más hermoso de su época".<sup>7</sup> También se construyeron los museos de Arte Moderno, Nacional del Virreinato, Nacional de las Culturas y el de San Diego. Como parte de la política de fomento al turismo se rehabilitó el ex convento de Tepotzotlán y se intensificó el descubrimiento de nuevas áreas en Teotihuacán. Para facilitar el acceso a esta zona arqueológica se construyó una carretera de peaje desde la ciudad de México.

Durante los años del desarrollo estabilizador se logró un crecimiento importante del sector turismo. En 1958 hubo 640 272 turistas extranjeros que vistaron México con un ingreso de 449.1 millones de dólares. En 1970 el ingreso por turistas extranjeros alcanzó 1 465.1 millones de dólares, llegando su número a 2 250 000.

Se buscó, mediante la publicidad, interesar a los mexicanos en su propio país y desalentar sus viajes al extranjero; se intensificó la promoción de México en el exterior mediante ediciones de guías turísticas, eventos artísticos y exposiciones comerciales. Además, se incrementaron los servicios en torno al turismo, para facilitar y volver más placentera la estancia de los visitantes. Para lograr los objetivos anteriores, se modificaron algunas de las estructuras y organismos del sector público que atendían al turismo. Con la Ley de Secretarías de 1958, se creó el Departamento de Turismo. Su primer titular fue don Alfonso García González, quien antes había sido gobernador de Baja California. Se revisó el funcionamiento de la Dirección General de Turismo y del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo y se creó el Consejo

<sup>7</sup> Eric Hobsbawn, *The Age of Extremes, A History of the World 1914-1991*, Pantheon Books, Nueva York, 1994, p. 503.

Nacional de Turismo, que fue presidido por el ex presidente Miguel Alemán. Asimismo, se promovió una participación más activa de las asociaciones hoteleras en el fomento del turismo.

Uno de los primeros proyectos turísticos de la nueva generación fue el de Las Hadas, en Manzanillo, promovido por el empresario Antenor Patiño, cuyo padre fue un indio boliviano, don Simón Patiño, que descubrió unas importantes minas en su país y, en asociación con empresarios ingleses, acumuló una cuantiosa fortuna. Para llevar a cabo el proyecto, Patiño quería que el gobierno federal construyera un aeropuerto en Manzanillo. El presidente me pidió que me hiciera cargo del asunto. El compromiso al que llegué con Patiño fue que el gobierno federal construiría el aeropuerto, pero no en Manzanillo, sino 60 kilómetros hacia el norte, con el objetivo de fomentar también el desarrollo de las playas de Jalisco. Además, el aeropuerto se construyó con un crédito del propio Patiño por 10 millones de dólares. En Nayarit, el gobierno federal inició el desarrollo de Nuevo Vallarta.

El potencial turístico del país era enorme y faltaba mucho por explotar. Además de las acciones específicas para atraer un mayor número de visitantes a los sitios turísticos existentes, era necesario establecer una estrategia general para desarrollar otros nuevos. Para ello se creó en el Banco de México un grupo de trabajo encabezado por Ernesto Fernández Hurtado, con quien colaboraba Antonio Enríquez Savignac. Asimismo, se creó un fideicomiso en el propio Banco para el financiamiento de la infraestructura turística (Infratur).

En el Pacífico, el grupo de trabajo identificó dos nuevas posibilidades: Ixtapa, junto a Zihuatanejo, Guerrero, y las Bahías de Huatulco, en Oaxaca. El desarrollo de estos centros turísticos era importante, pues constituirían una opción frente a Acapulco, el cual, si bien atraía un número muy significativo de turistas, corría el riesgo de saturarse. Para el desarrollo de Ixtapa se contó con el apoyo de un crédito del Banco Mundial.

En la costa del Caribe se identificó Cancún, en Quintana Roo. Hacia principios de los sesenta Cancún era prácticamente sólo selva. Durante el sexenio del presidente Ruiz Cortines se había construido un aeropuerto en la punta de la península, el cual se hallaba abandonado, pero una vez que se tomó la decisión de desarrollar Cancún, fue rehabilitado. Asimismo, comenzó la creación de la ciudad de Cancún. Una de las labores más importantes fue la capacitación de la mano de obra: en muchos casos, los habitantes de diversas zonas de la península de

Yucatán que fueron contratados para los trabajos de Cancún no hablaban español. Se estableció la infraestructura para la dotación de servicios públicos y se construyeron escuelas, embarcaderos y el puente para unir la isla de Cancún con tierra firme.

A través del Fondo de Promoción de Infraestructura Turística, el gobierno federal construyó el hotel Presidente, que contaba con un campo de golf. Este hotel comenzó a atraer turistas nacionales y extranjeros y fue un importante detonador del desarrollo de Cancún. Para construir el campo de golf se llevó a un grupo de campesinos mayas provenientes de la zona de Carrillo Puerto; un hecho interesante fue que, debido a la dificultad que presentaba la zona para el adecuado crecimiento del pasto, se tuvo que capacitar a estos campesinos en técnicas avanzadas de cultivo, y se aprovechó la ocasión para enseñarles a aplicar esas técnicas al cultivo del maíz. Cuando los campesinos regresaron a su región de origen, utilizaron los conocimientos que habían adquirido, lo cual aumentó los rendimientos de sus cultivos. Igualmente interesante resultó que algunos de sus compañeros, que no habían participado en el desarrollo de Cancún, copiaron las nuevas técnicas.

Posteriormente, desde el Banco Interamericano de Desarrollo, tuve el honor de firmar un crédito que esa institución otorgó al gobierno mexicano para continuar con el desarrollo de Cancún. Resulta curioso que me haya tocado promover ese crédito como secretario de Hacienda de México y, luego, participar en su aprobación como presidente del BID.

En el Golfo de California se inició el diseño de una estrategia turística enfocada a un grupo muy específico de turistas. Sobre las costas de California las de Baja California tienen la ventaja de que la corriente fría del Pacífico proveniente de Japón queda contrarrestada parcialmente por la confluencia con la corriente caliente de Humboldt, procedente del sur.

Las costas de California constituían una de las zonas de mayor desarrollo del yatismo a nivel mundial. En su inicio, el yatismo fue un deporte que, por sus elevados costos, sólo practicaban las gentes con elevados recursos económicos. Sin embargo, la industria se fue transformando gradualmente de manera que surgieron los esquemas de arrendamiento y de "tiempo compartido", con lo que un amplio grupo de personas tuvo acceso y comenzó a practicar este deporte. Sin embargo, durante el invierno, el clima impedía realizar esta actividad en

esa zona de los Estados Unidos. En el Golfo de California las condiciones naturales antes descritas hacen posible la práctica del yatismo durante todo el año. Por eso, en 1968 se diseñó una estrategia para atraer los yates de California al Golfo durante la época invernal. La idea consistía en desarrollar primero una actividad que generara un flujo de turistas, en este caso el yatismo, para entonces llevar a cabo la construcción de hoteles en la zona. Se pretendía llegar a alianzas y acuerdos con las empresas arrendadoras de yates en California para establecer estaciones de servicio a lo largo de la Península de Baja California que atrajeran a los yates. Con ello se comenzaría a generar una corriente turística hacia la zona. Desafortunadamente, la política que se aplicó posteriormente no respondió a una estrategia integral, sino que consistió en el desarrollo puntual de centros turísticos en la península. Otro importante potencial que posee ésta es el desarrollo de la cacería. En el norte, existen animales atractivos para la caza, como el borrego cimarrón. Un fomento decidido, acompañado de la regulación adecuada, podría generar un importante flujo de visitantes interesados en esta actividad.

Para completar los programas de desarrollo del turismo, propuse que el sector de cultura lo manejara el Departamento de Turismo, y no la Secretaría de Educación Pública, con objeto de fortalecer la preservación de nuestra identidad nacional. De esta forma, los turistas extranjeros tendrían un mayor contacto e influencia de la cultura mexicana. Asimismo se garantizaría una mayor asignación de recursos al sector. Si bien la Secretaría de Educación contaba con muchos más recursos que Turismo, en aquélla existía una gran presión para que los fondos se canalizaran al pago de los sueldos de los maestros y a otros gastos corrientes. En el Departamento de Turismo, la promoción y el desarrollo de la cultura serían un factor muy importante para la atracción de los turistas. Asimismo, con un enfoque turístico se podía incluso lograr una generación propia de recursos en algunas áreas de la cultura, como sería lo referente al desarrollo de sitios arqueológicos, museos y presentaciones artísticas. Esta mayor disponibilidad de recursos fortalecería la raíz ideológica mexicana en la cultura. Francia es un caso exitoso donde la dependencia pública responsable del turismo es la que atiende al sector cultural. Mi propuesta no prosperó, ya que el presidente decidió no reducir las funciones que le había encomendado a don Jaime Torres Bodet.



## IX. LA POLÍTICA DE TELECOMUNICACIONES

LA EJECUCIÓN de la política de telecomunicaciones y la supervisión de sus aspectos operativos se llevaban a cabo, naturalmente, en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Sin embargo, como secretario de Hacienda me tocó participar en algunas decisiones importantes en el sector, la principal de ellas con respecto a los medios de comunicación masiva, en particular la televisión.

Hacia finales de los sesenta, convergieron en México dos factores que podían tener un efecto profundo en las comunicaciones dentro del país y con el resto del mundo. En primer lugar, estaba la celebración de los Juegos de la XIX Olimpiada en nuestro país en 1968. Con ello, México se había convertido en un foco de atención mundial. Era necesario contar con la infraestructura técnica para poder satisfacer las necesidades adicionales de comunicación. Sin embargo, más importantes que los aspectos técnicos eran las implicaciones políticas y sociales que esta mayor comunicación con el exterior podía tener para nuestro país. En segundo lugar, la televisión había logrado un nivel muy alto de penetración en las naciones desarrolladas y comenzaba a tenerla en aquéllas en desarrollo; presentaba un potencial enorme para integrar mejor a las distintas regiones del país, y las repercusiones políticas y sociales de este proceso también podían ser muy importantes.

Hacia finales de su gobierno, el presidente López Mateos obtuvo para México la sede de los Juegos de la XIX Olimpiada y, desde el inicio de su gestión, el presidente Díaz Ordaz pidió un análisis sobre la conveniencia y posibles implicaciones de que la Olimpiada se llevara a cabo en nuestro país. El presidente tuvo varios informes sobre el tema; uno de ellos fue el que elaboré con mi equipo.

Realizamos un análisis exhaustivo del tema, pues la realización de la Olimpiada podía tener importantes repercusiones sobre la economía. Sin embargo, los asuntos más relevantes que traté con el presidente Díaz Ordaz fueron respecto a sus posibles efectos políticos y sociales. El presidente decidió aceptar la sede, y trabajamos para enfrentar los retos que representaba su realización. Evidentemente,

uno de los más importantes era intensificar las comunicaciones tanto entre las diferentes regiones del país como con el exterior. Comenté con el presidente algunas de las repercusiones que el desarrollo de la radio y la televisión habían tenido en Occidente. Las transmisiones de radio habían empezado a utilizarse de manera intensa con fines militares durante la primera Guerra Mundial, al término de la cual se comenzó a dar un uso comercial masivo a este medio. Surgió entonces el planteamiento respecto a la conveniencia de que los gobiernos establecieran algún tipo de regulación para normar el sector. El tema fue todavía más relevante con el surgimiento de la televisión y su rápida penetración entre la población.

Surgieron varias tendencias regulatorias a nivel mundial. En Europa se dio una participación directa de los gobiernos como propietarios de los medios de comunicación. En los países totalitarios como los comunistas, fascistas o nacionalsocialistas el control de los medios era absoluto. Por su parte, en los Estados Unidos los controles fueron menores. Al inicio de la década de los veinte, cuando era secretario de Comercio, Herbert Hoover delineó la política del gobierno estadounidense en la materia. Estableció, por primera vez en ese país, que los medios electrónicos de difusión masiva no podían manejarse libremente con el único fin de hacer negocio. Existía en el fondo un interés público y, por tanto, se requería que el gobierno estableciera algunas regulaciones al respecto. De cualquier forma, el grado de intervención del Estado en el sector fue significativamente menor en los Estados Unidos que en Europa, y la mayoría de sus medios de comunicación eran propiedad del sector privado aunque estaban sujetos a la regulación del gobierno.

En 1926, el Parlamento de la Gran Bretaña tomó una decisión muy importante al ordenar la liquidación de la British Broadcasting Company, que era una empresa privada. La compañía fue sustituida en 1927 por la British Broadcasting Corporation, de propiedad gubernamental. La experiencia de la BBC es muy interesante, ya que se ha manejado con la suficiente independencia del gobierno como para mantener un elevado nivel de credibilidad entre la población pero sin perder de vista que su objetivo fundamental es la promoción del interés público. En general, la BBC buscaba fomentar la cultura y la identidad nacionales. Por ejemplo, uno de sus primeros logros fue mejorar el uso del idioma inglés y, de hecho, contribuyó a generar una mayor uniformidad en el inglés utilizado en la Gran Bretaña. Asimismo desde

la década de los veinte, permitió la difusión de mensajes de partidos de oposición.<sup>1</sup>

Mientras tanto, en los Estados Unidos el desarrollo de la televisión tomó un camino distinto. Los programas de diversión fueron los más importantes. En Inglaterra esto sucedió con los programas de radio, pero no con los televisivos. Posteriormente, en los Estados Unidos, comenzaron a surgir los programas noticiosos, lo que dio inicio a un fenómeno muy interesante por el cual la televisión entró en competencia directa con periódicos y revistas. La penetración de la televisión entre las familias norteamericanas fue formidable. Al término de la segunda Guerra Mundial, aproximadamente 700 000 hogares contaban con televisor; para 1952 la cifra ascendió a 19 millones, y en 1960 era ya de 45 millones. Así, algunas revistas y periódicos importantes de la época —como *Look*, *Colliers*, *Life* y el *Saturday Evening Post*— vieron amenazada su circulación, e incluso algunos de ellos desaparecieron.

Debido al tipo de regulación vigente, comenzaron a surgir distintas opciones respecto a la trasmisión internacional de programas de radio y televisión. No era extraño que las señales generadas en un país tuvieran como destino el auditorio de otro. Por ejemplo, un grupo de empresarios ingleses establecieron en Francia una compañía de trasmisión de programas de radio dirigidos a Inglaterra. Debido a este tipo de situaciones, Inglaterra prohibió la recepción de programas en inglés cuya trasmisión se originara en otros países.

De una manera profunda, la televisión estaba cambiando las formas de comunicación entre los individuos y de los individuos con la masa. La primera presentación sistemática de esta transformación la realizó Marshall McLuhan en su libro *The Medium is the Massage*, publicado en 1967. Me pareció que este libro era de la mayor importancia para entender las consecuencias sociales y políticas que podía tener la televisión, sus riesgos y sus beneficios. Lo comenté ampliamente con el presidente Díaz Ordaz; incluso, como él no leía inglés, se lo mandé traducir manteniendo todas las secciones gráficas que complementaban el escrito. Posteriormente, en 1968 McLuhan publicó *War and Peace in the Global Village*, que también comenté ampliamente con el presidente. En este libro, McLuhan mencionaba la intensa integración que las comunicaciones habían generado entre las distintas regiones del mundo. Se corría el riesgo de perder las identidades nacionales, lo

<sup>1</sup> Para mayor detalle sobre la BBC, véase T. O. Lloyd, *Empire to Welfare State*, Oxford University Press, Estados Unidos: 1987, p. 138-141.

cual, como lo comenté con el presidente Díaz Ordaz, daba el fundamento para una intervención del gobierno en este ámbito.

La televisión, en cierto sentido, modificaba la naturaleza de las dimensiones espaciotemporales en que nos desenvolvíamos. Así, lo que sucedía en lugares muy distantes se podía presenciar directamente en la pantalla. Igualmente, a través de la televisión uno podía ver acontecimientos que ocurrían en el momento mismo de la transmisión.

Varias de las repercusiones más importantes de la televisión ocurrieron en el plano de la política. En los Estados Unidos se dieron situaciones donde la televisión tuvo una importancia notable. La primera ocurrió durante la campaña presidencial de 1952, en la cual Eisenhower era el candidato a presidente y Nixon uno de los posibles candidatos a vicepresidente, ambos por el Partido Republicano. Los enemigos de Nixon desataron una campaña muy fuerte en su contra acusándolo de aceptar injustificadamente regalos de terceros. Nixon respondió con una histriónica aparición en televisión en la que dijo que sólo había recibido regalos de valor muy reducido, entre ellos un pequeño perro llamado *Checkers*, el cual, dijo, ya era parte de su familia y no pensaba regresarlo. La presentación tuvo un efecto muy positivo, y la popularidad de Nixon subió notablemente. Ese mismo año, las convenciones tanto del Partido Demócrata como del Republicano fueron televisadas por primera vez. Durante la campaña presidencial de 1960, también por primera vez en la historia, se dio una serie de debates televisados entre los candidatos presidenciales —Kennedy y Nixon—. El buen desempeño que tuvo Kennedy en los mismos se convirtió en un factor fundamental para su posterior victoria en las urnas.

En México teníamos que aceptar el reto que implicaba la transformación de las telecomunicaciones. Así lo comenté con el presidente Díaz Ordaz y estuvo de acuerdo. En general, el pueblo mexicano estaba poco comunicado y poco informado. Por ejemplo, en los sesenta no había periódicos nacionales. Las noticias llegaban con gran retraso a la mayoría de las poblaciones del país; en muchas de ellas, los medios de comunicación estaban controlados por los grupos políticos locales, los que manipulaban la opinión pública a su favor. El cine de esa época, que tenía cierta penetración popular, no hacía más que presentar a la gente pequeñas variaciones sobre lo que era su propia realidad; por ello, no contribuía realmente a ampliar sus horizontes informativos y de conocimientos. Hacia mediados de los sesenta, la cobertura de la televisión era todavía muy limitada. El contacto de los

mexicanos con lo internacional era muy reducido y se daba principalmente a través del turismo. Con los juegos olímpicos, se tomó la decisión de modernizar sustancialmente el sistema de telecomunicaciones en México y de desarrollar un marco regulatorio para los medios electrónicos de comunicación masiva que sirviera al interés público.

Así, se creó la red federal de microondas, que contaba con más de 200 estaciones repetidoras en toda la República. Ello implicó un aumento significativo en el presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que estaba a cargo del ingeniero José Antonio Padilla Segura. En octubre de 1968 fueron puestas en servicio la Red Nacional de Microondas, la Torre Central de Comunicaciones, ubicada en el Distrito Federal, y la Estación Terrena para Comunicaciones mediante satélites artificiales, situada en Tulancingo, Hidalgo. La red, con desarrollo de 12 000 kilómetros, cubría 21 rutas troncales para dar servicio a las más importantes ciudades del país.

Con sus adopciones tecnológicas y la realización de los juegos olímpicos, México entró de golpe al escenario mundial. Utilizando el término de McLuhan, de pronto pasamos a formar parte de la *Global Village*. Numerosas poblaciones pequeñas de nuestro país súbitamente accedieron a la información de lo que sucedía en otras partes de México y del mundo. Esto tenía enormes consecuencias políticas internas; cabe recordar, por ejemplo, que durante el movimiento estudiantil de 1968 la UNAM y el Politécnico contaron con sus propias estaciones de radio o televisión.

Al terminar los juegos olímpicos, el presidente Díaz Ordaz me dijo que los acontecimientos habían confirmado la importancia de los medios electrónicos de comunicación masiva, tal y como lo habíamos comentado algunos meses antes. Me pidió que elaborara alguna propuesta para lograr su mejor aprovechamiento en beneficio del país. El presidente buscaba una regulación efectiva de los medios, aunque estuvo de acuerdo en que no se convirtieran en empresas controladas por el Estado. Me di a la tarea de estudiar los esquemas vigentes en otros países. Encontré que, durante los sesenta, había disminuido el control directo del Estado sobre los medios masivos de comunicación.

Comenté con el presidente Díaz Ordaz que era importante evitar que a los medios electrónicos les sucediera lo mismo que a los ferrocarriles: con su llegada a México se abrió la gran oportunidad de acortar las distancias y los tiempos entre las poblaciones del país, pero su

inadecuada regulación por parte del gobierno impidió que los beneficios se materializaran plenamente. Los ferrocarriles comenzaron a ligarse con grandes empresas que los necesitaban para transportar sus productos. Posteriormente, el gobierno los expropió. El resultado fue una baja cobertura y un servicio ineficiente y caro. Le propuse entonces una estrategia por la cual el Estado pudiera definir el uso de ciertos espacios en la radio y la televisión, como sucedía en los Estados Unidos y en algunos países de Europa. Para lograr un verdadero efecto positivo, se requería hacer un uso muy inteligente de los tiempos que tuviera el gobierno. Se tenía la experiencia de *La hora nacional*—donde el gobierno difundía sus mensajes—, la cual no había sido muy satisfactoria. En la mayoría de los casos, el gobierno no debería participar en la producción de los programas, sino simplemente establecer los lineamientos generales para que se aprovechara su potencial en áreas tan importantes como podían ser la educación, la salud y el debate político.

Para ello, era necesario diseñar una serie de acciones que permitieran al Estado disponer de parte de los tiempos de difusión de la radio y la televisión sin entrar en una confrontación con los dueños de las empresas del sector. La estrategia consistió en incluir en la Ley de Ingresos de 1969 un impuesto muy elevado sobre los ingresos de las empresas difusoras de radio y televisión. Una vez establecido este impuesto, podríamos negociar con estos medios que lo pagaran donando tiempo al aire para el gobierno. Así, en el proyecto de iniciativa de Ley de Ingresos que enviamos al Congreso de la Unión a finales de 1968, incluimos un impuesto de 25% sobre los ingresos brutos de las empresas de radio y televisión. El impuesto entraría en vigor el 1º de julio de 1969, de tal forma que durante seis meses el gobierno pudiera negociar desde una posición de fuerza. Para lograr que la iniciativa de ley fuera aprobada por el Congreso causando el menor revuelo posible, redactamos el artículo correspondiente de tal forma que no incitara un fuerte debate entre los legisladores. Para ello, en lugar de referirnos directamente a la radio y la televisión usamos el término que se había utilizado cuando se otorgaron los permisos a las empresas del sector: el artículo 9 del proyecto de Ley de Ingresos establecía que serían objeto del impuesto los ingresos por "servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para el uso de bienes del dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la

ley"; esto significaba la radio y la televisión. Por cierto, la complicada terminología había sido buscada originalmente por los propios empresarios con el objetivo de tratar de evitar técnicamente que pudiera darse una reversión de los permisos.

Pocos días antes de enviar la iniciativa de ley al Congreso de la Unión, por instrucciones del presidente me reuní con los líderes políticos de ambas cámaras para explicarles la situación. El de la Cámara de Diputados era Luis M. Farías, mientras que la Cámara de Senadores estaba encabezada por Manuel Bernardo Aguirre. Les dije que era interés del presidente que el asunto del impuesto a la radio y la televisión fuera aprobado sin causar problemas en el Congreso. Les hice hincapié en que sólo cuatro personas sabían del asunto: el presidente de la República, ellos dos y yo. Resultaba muy importante dejar este asunto en claro, especialmente con Luis M. Farías, porque él trabajaba en la radio y conocía a mucha gente de ese medio. Hacia mediados de diciembre, el proyecto de Ley de Ingresos fue aprobado sin problema alguno.

El siguiente paso era comenzar a tratar el asunto con los empresarios privados que eran propietarios de los medios afectados por el nuevo impuesto. En el caso de la televisión, eran dos grupos los principales: el encabezado por Emilio Azcárraga Vidaurreta y el que dirigían Rómulo O'Farrill y el licenciado Miguel Alemán Valdés. Yo era muy buen amigo del licenciado Alemán; de hecho, acostumbrábamos pasar juntos las cenas de fin de año en Acapulco, y la de 1968 no fue la excepción. Antes de la cena, le hablé sobre el nuevo impuesto que establecía la Ley de Ingresos para el año siguiente. Le expliqué que el objetivo no era cobrarlo en efectivo, sino que el gobierno lograra acceso a tiempos de transmisión que se utilizarían para beneficio de la sociedad. El licenciado Alemán entendió bien la situación, y me dijo que él hablaría con sus socios para evitar cualquier problema. Incluso recuerdo que le comenté algunas conversaciones que había tenido con el presidente de la República respecto a la difusión de noticias por medio de la televisión. En otros países, las empresas televisivas estaban desarrollando sus propios programas para transmitir información noticiosa. En el caso de México, simplemente se estaba vendiendo tiempo al aire a uno de los periódicos del país (*Excélsior*). Ello colocaba en desventaja al resto de los periódicos. Le dije que era importante que las empresas de la televisión produjeran sus propios noticieros. Él estuvo de acuerdo. Le comenté que el presidente sugería que su hijo Miguel fuera el encargado del proyecto.

Después de algunos meses de negociaciones de las secretarías de Comunicaciones y Transportes y de Hacienda con los empresarios, se llegó a un acuerdo por el cual estos últimos cedían 12.5% del tiempo de transmisión al Estado. La idea era utilizar esos espacios para programas que llevaran un beneficio a la sociedad. El propio presidente de la República, en su informe de gobierno de 1969, estableció como "obligación indeclinable del Estado vigilar el sano y adecuado funcionamiento de los medios de comunicación... porque juegan un papel definitivo en la formación de la conciencia nacional, en la educación del pueblo y en la difusión de la cultura". Existía un potencial muy importante en los campos educativo, cultural y en salubridad y en cuanto a la amplia difusión de los asuntos políticos que se podía lograr vía la televisión. Como ejemplo, le mencioné al presidente Díaz Ordaz un proyecto que consideraba utilizar los tiempos de televisión del Estado para dar clases a los alumnos y simultáneamente capacitar al magisterio. La idea era contratar excelentes profesores de ciertas materias, quienes impartirían sus clases por televisión, y éstas serían presenciadas en las aulas por los alumnos y su maestro. El maestro daría explicaciones adicionales a las que el profesor especializado impartiera por televisión. Con ello se lograría el doble beneficio de capacitar a los maestros y enseñar a los alumnos. En agosto de 1969 se creó una comisión intersecretarial para establecer los lineamientos para el uso del tiempo de transmisión de que disponía el gobierno. La comisión estaba formada por las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública y Salubridad y Asistencia. Las dos últimas sólo asistirían a las sesiones cuando se trataran temas dentro de su campo de acción. La comisión funcionó por poco tiempo, posteriormente la Secretaría de Gobernación asumió sus atribuciones.

Existían varias opciones para utilizar el tiempo de televisión del Estado en beneficio de la sociedad. En la mayoría de los casos, no era necesaria, ni deseable, la participación directa del gobierno. Simplemente, había que diseñar las estrategias generales y aprovechar la creatividad de individuos e instituciones cuyo acceso a los medios no hubiera sido posible bajo consideraciones exclusivamente de negocios. Desafortunadamente, el proyecto no se consolidó, y el tiempo del Estado se utilizó para difundir tesis gubernamentales o programas de poco interés y de reducido beneficio para la sociedad.



## X. LAS POLÍTICAS LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL

### A. POLÍTICA LABORAL

EN LOS AÑOS DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR se llevaron a cabo varias acciones importantes en materia laboral, a la que el presidente López Mateos le otorgaba la mayor importancia. Su propio desempeño como secretario del Trabajo entre 1952 y 1958 le había permitido conocer de manera profunda los asuntos relacionados con los trabajadores. Consideraba que la política laboral era un instrumento indispensable para promover el bienestar de la clase obrera de México y fomentar el desarrollo económico del país. Asimismo, el mantener una buena relación con el movimiento obrero constituía un elemento fundamental para manejar el aspecto político de los principales retos que enfrentaba el país.

Entre las más destacadas acciones en materia laboral que se realizaron en la época del desarrollo estabilizador se encuentran las modificaciones al artículo 123 constitucional en 1960 y en 1962 y la posterior elaboración y expedición de una nueva Ley Federal del Trabajo en 1970. El proceso de gestación de la nueva normatividad laboral se inició en el gobierno del presidente López Mateos, quien consideraba que la legislación en este campo debía adecuarse a las transformaciones que habían tenido lugar tanto en México como a nivel internacional, y una de sus principales preocupaciones era que se cumpliera plenamente.

El presidente creó una comisión para que elaborara la nueva ley del trabajo. Sin embargo, los cambios requeridos eran de tal envergadura que fue necesario primero modificar la Constitución. En 1967 el presidente Díaz Ordaz retomó los trabajos iniciados en el sexenio anterior para redactar la nueva ley laboral; el ordenamiento entró en vigor en 1970.

Durante la primera mitad del siglo xx, México había logrado importantes avances en su legislación laboral; de hecho, la Constitución de 1917 fue la primera en el mundo que dedicó un capítulo específico a esta materia. A nivel internacional, nuestro país se hallaba en una posi-

ción de avanzada. La discusión sobre asuntos laborales en el mundo se había intensificado a mediados del siglo XIX con la publicación del *Manifiesto comunista* en 1848, así como de los escritos sobre el comunismo utópico de Robert Owen durante esa época en Inglaterra. Numerosos analistas y luchadores sociales estudiaron el tema. Se comenzó a generar un consenso en el sentido de que el trabajo no era una mercancía más, sino que tenía características especiales que debían ser reconocidas explícitamente. La lucha de clases empezó a perfilarse como una realidad social y los sindicatos buscaron ampliar sus bases de apoyo. Varios gobiernos respondieron tratando de suprimir este tipo de movimientos.

A principios de la década de 1880, en Alemania, el gobierno expidió una ley sumamente dura que buscaba disminuir los movimientos laborales, restarle fuerza al sindicalismo y declarar ilegítimo al partido socialdemócrata. Poco tiempo después, en 1883, en parte para amornar el descontento social que esa ley provocó, el gobierno inició, paralelamente, el establecimiento de los seguros sociales. En Francia y la Gran Bretaña también comenzaron a surgir importantes movimientos laborales, cuyas peticiones eran muy concretas, algunas de ellas ya antiguas, como mejores condiciones laborales y aumentos de salarios; otras eran novedosas, como el derecho a la huelga y a la contratación colectiva.

En 1889 se celebró un congreso socialista en París, del que surgió la que poco después se conocería como Segunda Internacional, la cual buscaba ser una federación de los partidos socialistas de Europa. En 1900 se creó la Oficina Internacional Socialista, con sede en Bruselas, como centro de coordinación del movimiento. Los socialdemócratas alemanes fueron los más influyentes en la Segunda Internacional, y entre ellos existía un ala moderada y otra radical; la primera, que finalmente prevaleció, difería del marxismo ortodoxo en que sostenía que el cambio social debía encauzarse por la vía democrática. Esto la llevó a tener fuertes discrepancias con los radicales, quienes consideraban la revolución como la única vía al socialismo. Al inicio de la primera Guerra Mundial hubo fuertes tensiones dentro de la Segunda Internacional, que acabó por disolverse porque las lealtades nacionales de los partidos miembros fueron más fuertes que sus compromisos de clase e ideológicos.

En parte como reacción a los movimientos que buscaban una mayor atención de los problemas sociales, en particular el socialismo, la Igle-

sia católica estableció con claridad su posición respecto a estos temas. En 1891, el papa León XIII lanzó la encíclica *Rerum Novarum*, que buscaba un término intermedio entre el capitalismo y el socialismo marxista. La encíclica reconocía que la propiedad privada era un derecho natural, pero condenaba al capitalismo como causa de la pobreza y la degradación de muchos trabajadores. Al mismo tiempo, calificaba al socialismo de materialista y antirreligioso.

Durante los años previos a la primera Guerra Mundial cobró mayor fuerza la idea de que la cuestión laboral constituía una rama jurídica independiente del derecho civil. Al firmarse la paz en 1919, se dio un paso importante para el desarrollo del derecho laboral y su aplicación mediante la creación de la Organización Internacional del Trabajo. A finales de 1918 ocurrió la abdicación del káiser en Alemania; el movimiento obrero alemán cobró una gran fuerza y presionó para que en la nueva constitución se incorporara un apartado específico de asuntos laborales. En el Congreso Constituyente, esta propuesta fue impulsada por el partido dominante, el Socialdemócrata, cuya ala moderada prevaleció, y así se adoptaron los principios del Programa de Erfurt, elaborado por el Partido en 1891. Los derechos laborales quedaron plasmados en la Constitución de Weimar de 1919, que se convirtió en la segunda constitución a nivel mundial en contener un apartado especial en materia laboral. Si bien la Constitución mexicana de 1917 ya había asentado los derechos laborales, la realidad es que las ideas y la experiencia que por varias décadas Alemania había acumulado ejercieron una importante influencia sobre los líderes mexicanos de la época revolucionaria.

La discusión de los asuntos laborales en el Congreso Constituyente de 1916-1917 surgió de los grupos revolucionarios. Inicialmente, el Primer Jefe, Venustiano Carranza, no tenía la idea de incluir dentro de la Constitución de 1917 un apartado específico relacionado con el trabajo; su intención era más bien promulgar posteriormente una ley de la materia que contribuyera a calmar el malestar social de la época. Así, cuando el presidente Carranza encargó a don José Natividad Macías, con un pequeño grupo de trabajo, la elaboración del proyecto constitucional que envió al Congreso Constituyente, éste no incluía ningún capítulo específico referente al trabajo, tan solo algunos aspectos de esta materia quedaron incluidos en el artículo quinto. Fue en el propio Congreso donde se abrió la discusión del tema, iniciada por el diputado por Yucatán Héctor Victoria, quien en la tribuna estableció:

El artículo quinto debe trazar las bases fundamentales sobre lo que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas y minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación y arbitraje, prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y niños, accidentes, seguros, indemnizaciones, etcétera.<sup>1</sup>

Así surgió el debate que llevaría a la incorporación de un apartado especial en materia laboral, que de hecho quedaría en el artículo 123 y no en el 5° como originalmente se había planteado. No fue casual que la iniciativa hubiera provenido de un representante de Yucatán, pues el gobernador de ese estado, el general Salvador Alvarado, había expedido en 1915 una avanzada Ley del Trabajo. Alvarado, si bien nació en Sinaloa, desde muy joven vivió en Sonora, y formaba parte del grupo de grandes generales revolucionarios que surgieron de ese estado; en particular, tenía una buena relación con Carranza. La Ley del Trabajo de Yucatán estableció que el trabajo no podía considerarse como una mercancía; reglamentó las instituciones colectivas —como las asociaciones—, los contratos colectivos y las huelgas; estableció las bases del derecho individual del trabajo, como la jornada máxima, el descanso semanal y el salario mínimo; creó las juntas de conciliación y el Tribunal de Arbitraje, y reglamentó el trabajo de los menores de edad. Asimismo, el general Alvarado promovió el sindicalismo en el estado y apoyó a diversos líderes sindicales, como fue el caso de Felipe Carrillo Puerto.

El debate en el Congreso Constituyente sobre el tema laboral comenzó a cobrar gran relevancia. La discusión iniciada por Victoria fue retomada con vigor y encabezada por los diputados Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Froylán Manjarrez y Alfonso Cravioto, quienes asumieron el liderazgo en la materia. Manjarrez propuso la inclusión de los derechos laborales en un apartado especial de la constitución:

No, señores, a mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen jurisprudencias, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente el clamor de esos hombres, que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos es-

<sup>1</sup> Mario de la Cueva, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Ed. Porrúa, México, 1975, página 48.

panremos porque, debido a errores de forma, aparezca la Constitución un poco mala en forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión, introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta, pero, repito, señores diputados, tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo esté en el artículo 5º; es imposible; esto lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la Constitución, y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes porque con ello habremos cumplido nuestra misión revolucionaria.<sup>2</sup>

Por su parte, Alfonso Cravioto llegó a comparar la relevancia del capítulo laboral con la del capítulo sobre derechos humanos de la Constitución francesa:

Insinuó la conveniencia de que la comisión retire, si la asamblea lo aprueba, todas las cuestiones obreras que incluyó el artículo quinto, a fin de que, con toda amplitud, presentemos un artículo especial que será el más hermoso de nuestros trabajos; pues así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros.<sup>3</sup>

Algunos diputados se opusieron a las propuestas laborales, argumentando que la Constitución no debería convertirse en lo que ellos calificaron como un "reglamento detallado". De cualquier forma, la propuesta laboral tuvo un gran apoyo en el Congreso. Frente a esta situación, Carranza pensó que no se podía quedar atrás, y por ello encargó al licenciado Macías que participara en la comisión de diputados que elaboraría el capítulo sobre asuntos laborales y de previsión social de la Constitución. Finalmente se aprobó el artículo 123 constitucional con un contenido de avanzada en materia laboral y social. Después surgieron intentos para expedir una ley del trabajo que reglamentara las disposiciones constitucionales.

Para aplicar la política laboral, el presidente Plutarco Elías Calles

<sup>2</sup> Juan de Dios Bojórquez, *Crónica del México constituyente*, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, México, 1985, p. 148.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 49.

convirtió a la Secretaría de Industria y Comercio en Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. El primer secretario de la nueva dependencia fue Luis Morones, líder de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), principal organización obrera del país en ese entonces. En 1929, por iniciativa del presidente Emilio Portes Gil, se modificó el artículo 123 de la Constitución para establecer el seguro social. También durante la presidencia de Portes Gil, se elaboró un anteproyecto de ley del trabajo. Los esfuerzos para reglamentar el artículo 123 fructificaron hasta el gobierno del presidente Pascual Ortiz Rubio, cuando en 1931 se expidió la primera ley del trabajo, sumamente avanzada para su época. Fue redactada principalmente por don Eduardo Suárez, quien era uno de los mayores expertos en materia laboral. Don Eduardo, quien posteriormente sería secretario de Hacienda, compartió la titularidad de la cátedra de derecho laboral en la universidad con Vicente Lombardo Toledano. Entre 1931 y 1958, la Ley Federal del Trabajo tuvo pocas modificaciones.

Como he mencionado, el presidente López Mateos tuvo un gran interés en la política laboral. Buscó actualizar la legislación en este campo, así como su aplicación, con el fin de lograr un mayor bienestar de los trabajadores. Una de las primeras acciones importantes en esta materia fue lograr la aprobación del Constituyente Permanente para añadir, en 1960, el apartado B del artículo 123 de la Constitución con el fin de otorgar explícitamente a nivel constitucional derechos laborales a los trabajadores del Estado. La idea original de esta modificación surgió del presidente Ruiz Cortines al final de su mandato. Sin embargo, siendo un conocedor profundo del sistema político mexicano, consideró que los tiempos ya no eran los adecuados para que él impulsara la reforma, por lo que decidió dejársela al licenciado López Mateos. Al inicio de su gobierno, el presidente López Mateos estableció un grupo de trabajo para que estudiara la referida modificación constitucional. El grupo estuvo formado por los secretarios de Gobernación y de Hacienda y por el Procurador General de la República.

El apartado B otorgó importantes derechos a los trabajadores del Estado, entre los que destacan la definición de la jornada de trabajo y el pago de horas extras; los días de descanso y las vacaciones obligatorias; los ascensos con base en conocimientos, aptitudes y antigüedad; la indemnización en caso de reajuste; el derecho de asociación y de huelga, y el derecho a la seguridad social. De particular importancia fue la inclusión de la seguridad social como derecho de los traba-

jadores del Estado debido a que, por primera vez, se utilizaba el término de "seguridad social" en la Constitución, que era un concepto notablemente más amplio que el de "seguro social" que se había usado con anterioridad. De esta forma, en el texto constitucional se estableció que la seguridad social tendría las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el periodo de lactancia, tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

En 1960, el presidente formó un grupo de trabajo para que redactara el proyecto de nueva ley del trabajo. En el grupo, presidido por el secretario del Trabajo, Salomón González Blanco, también participaron la presidenta de la Junta de Conciliación y Arbitraje, licenciada María Cristina Salmorán de Tamayo; el presidente de la Junta Central de la Comisión de Arbitraje del Distrito Federal, licenciado Ramiro Lozano, y el doctor Mario de la Cueva, uno de los más distinguidos maestros de derecho constitucional y ex director de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Después de dos años de trabajo el grupo llegó a la conclusión de que era necesario reformar varias fracciones del artículo 123 constitu-

cional, de manera que la nueva ley pudiera incluir los avances que el propio grupo consideraba necesarios, y así se modificaron las fracciones II, III, VI, IX, XXII y XXXI del apartado A. Los principales cambios incluyeron el aumento de 12 a 14 años de la edad mínima para poder tener una relación laboral, la creación de los salarios mínimos profesionales, el establecimiento de disposiciones específicas respecto al reparto de utilidades y la redistribución de algunas facultades en materia laboral entre la Federación y los estados. A fines de 1961, el presidente de la República envió la iniciativa de reforma constitucional al Congreso, la cual fue aprobada por el Constituyente Permanente en 1962.

Ese mismo año se creó una comisión para que diseñara los mecanismos que permitirían cumplir con el reparto de utilidades que establecía la Constitución. La comisión estuvo encabezada por el licenciado Hugo Margáin, quien en ese entonces ocupaba el cargo de subsecretario de Industria y Comercio; por parte de la Secretaría de Hacienda participó Víctor Urquidi. La comisión concluyó sus trabajos en 1963, y su propuesta consistió en que los trabajadores recibieran 20% de la "utilidad repartible". Dicha utilidad era igual a la utilidad que para efectos fiscales reportaran las empresas menos un porcentaje atribuible al rendimiento "normal" del capital y menos un coeficiente relacionado con la proporción de capital y trabajo utilizada en cada empresa.

La Secretaría de Hacienda era la encargada de aplicar el esquema. Para hacerlo, constituí una oficina que se dedicaría de tiempo completo a esta tarea. Designé como su director a Janitzio Múgica, hijo del general Francisco Múgica. La operación inicial del reparto de utilidades enfrentó severos problemas debido a que al sector empresarial le parecía una carga excesiva mientras que el sector obrero consideraba que el porcentaje era muy reducido. Además, la fórmula de reparto resultó de muy difícil aplicación, pues los factores por los cuales se ajustaba la utilidad fiscal se prestaban a fútiles discusiones entre sindicatos y patrones. A causa de estos problemas, el reparto de utilidades comenzó a operar hasta el inicio del gobierno del presidente Díaz Ordaz.

Como mencioné anteriormente, los años de 1965 y 1966 fueron esencialmente de ajuste económico y en su transcurso se aplicaron importantes medidas de austeridad. En vista de que la nueva ley del trabajo significaba medidas expansionistas, su discusión se pospuso. Fue en 1967 cuando el presidente Díaz Ordaz designó una segunda comi-



sión para que continuara con los trabajos del ordenamiento. Esta comisión estuvo formada por las mismas personas que la primera más el licenciado Alfonso López Aparicio. La comisión concluyó el anteproyecto de ley a principios de 1968, lo presentó al presidente de la República, y éste ordenó que empezaran las discusiones con los sectores obrero y patronal. El anteproyecto no fue bien recibido por los empresarios, quienes incluso no acudieron a las reuniones, sino que nombraron a un grupo de abogados para que los representara. La situación se complicó a tal grado que se rompieron las pláticas y los representantes de los empresarios se retiraron de las discusiones.

Frente a esta situación, los líderes de las organizaciones obreras solicitaron al presidente de la República que se enviara el anteproyecto de ley directamente al Congreso de la Unión para tener una discusión más abierta. El presidente estuvo de acuerdo. Sin embargo, al enviarse al Congreso, la naturaleza del documento cambió: pasó de ser un texto de discusión a un proyecto del Ejecutivo federal. Con ello se generó una gran inquietud en el sector empresarial, cuyos líderes se reunieron con el presidente y le dijeron que el proyecto de ley contenía varios puntos críticos que dificultarían y encarecerían la operación de las empresas.

Es importante mencionar que el proyecto que se discutía no era conocido por los miembros del gabinete. Todo se había manejado en la Secretaría del Trabajo. Yo mismo sólo sabía que el anteproyecto se encontraba en elaboración, pero no tenía más información al respecto, a pesar de mi excelente relación con el secretario del Trabajo González Blanco. Tampoco supe nada del contenido de la propuesta por parte de Mario de la Cueva, quien me había ayudado en numerosos asuntos legales en la Secretaría de Hacienda. Era normal que los primeros anteproyectos de ley se elaboraran bajo la coordinación exclusiva de las dependencias directamente involucradas, pero en el caso del anteproyecto de ley del trabajo lo que complicó la situación fue su rápido envío al Congreso, lo cual impidió una adecuada discusión del mismo antes de que se convirtiera en la propuesta oficial del Ejecutivo federal.

Los empresarios elaboraron un documento en el que clasificaban en tres rubros las principales disposiciones del proyecto de ley: aspectos no objetables, aspectos objetables y aspectos inaceptables. En el primer grupo se mencionaban principalmente asuntos de procedimiento. Entre los asuntos objetables se encontraban el derecho de huelga en los problemas del contrato-ley, el reconocimiento de la propina como

parte del salario, el pago del tiempo que excediera al establecido por la Constitución con un salario mayor, el establecimiento de dos días más de descanso obligatorio, el aumento del periodo de vacaciones, el aguinaldo, el pago de indemnización en caso de reajuste de trabajadores, la prima vacacional, la obligación de construir hospitales en empresas de personal numeroso, el otorgamiento de becas, la promoción del deporte y la mayoría de las regulaciones específicas. Como parte de los asuntos inaceptables se incluían: la interrupción de la jornada de trabajo durante media hora, la norma que establece que el salario se integra con todas las prestaciones que recibe el trabajador, la obligación de ascender a los trabajadores con mayor antigüedad (que los empresarios llamaron "escalafón ciego"), la prima de antigüedad, los cambios al reparto de utilidades, diversas normas procesales relativas al derecho de huelga y la provisión de vivienda a los trabajadores.<sup>4</sup>

El presidente me llamó y me instruyó que interviniera en el asunto. Al revisar el proyecto, me di cuenta que incluía numerosas disposiciones que tendrían un efecto inflacionario inevitable y que no eran compatibles con el programa económico de estabilidad que se venía aplicando. La disposición más grave en este sentido era la referente a la obligación de los patrones de proveer de vivienda a sus trabajadores. Se trataba de hacer operativa la fracción XII del artículo 123 constitucional, que obligaba a los patrones, entre otras cuestiones, a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores. La redacción original de la fracción XII del artículo 123 era la siguiente:

En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

La propuesta contenida en el proyecto de ley obligaba a los patrones a proporcionar directamente las viviendas a sus trabajadores. Los costos que esto representaría para las empresas ocasionaría la quiebra de un gran número de ellas así como el aumento generalizado del ni-

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 59-60.

vel de precios. Adicionalmente, ya que la aplicación específica de la ley se realizaría en cada contrato colectivo de trabajo, la provisión de viviendas dependería de la fuerza de negociación de cada sindicato y podría variar en cada revisión contractual. Es decir, en la práctica, la prestación no sería la misma para todos los trabajadores.

El reto consistía en hacer compatible la nueva legislación laboral con la política macroeconómica. Como parte de este proceso fue necesario suspender la introducción del impuesto al valor agregado. Paralelamente a los trabajos que había realizado la Secretaría del Trabajo para la elaboración de una nueva ley laboral, en la Secretaría de Hacienda habíamos trabajado para transformar el impuesto sobre ingresos mercantiles en un impuesto al valor agregado. El IVA tiene numerosas ventajas económicas y administrativas respecto del impuesto sobre ingresos mercantiles. Sin embargo, cuando se introduce ocasiona un aumento en el nivel de precios. Si bien estimábamos que ese efecto sería menor, al sumarse con el que tendría la nueva ley laboral se afectaría la política de estabilidad macroeconómica. Puesto que existía una exigencia política para renovar la ley del trabajo, la que tuvo que esperar fue la ley del IVA.

Había que diseñar un esquema de provisión de vivienda más efectivo y que afectara menos los costos de las empresas que el que contemplaba el proyecto de ley. Me puse a estudiar el asunto y me di cuenta de que no había posibilidad de que los diputados aceptaran alguna modificación que representara menores prestaciones que las incluidas en la propuesta que había enviado el presidente al Congreso. La mayoría de los diputados del sector obrero que participaban en las comisiones que evaluarían el proyecto encabezaban algún sindicato. Eran electos por los trabajadores. En el momento en que propusieran o aceptaran menores prestaciones que las que el propio presidente de la República había establecido en su iniciativa perderían toda legitimidad y seguramente serían derrotados en cualquier elección futura dentro de sus sindicatos.

Le expliqué al presidente la situación. Le dije que tenía que ser el gobierno el que ideara una forma diferente para proporcionar viviendas a los trabajadores que no implicara costos tan elevados para las empresas y que efectivamente atendiera a todos los trabajadores. Le comenté que el problema de la vivienda en 1917, cuando se elaboró la Constitución, era en varios aspectos esenciales muy diferente al preva-  
leciente a finales de la década de los sesenta. Entre otras cuestio-

nes, a principios del siglo las grandes industrias se desarrollaban en zonas despobladas. Los casos más claros eran las empresas mineras y las textiles. Para la década de los sesenta la estructura industrial había cambiado notablemente, y, en particular, había una mayor concentración de industrias en las ciudades. Ello significaba que los costos para las empresas de proveer directamente las viviendas a sus trabajadores serían proporcionalmente más altos que a principios del siglo, ya que un mayor porcentaje de viviendas tendría que construirse en zonas urbanas. Asimismo, era necesario garantizar que el derecho a la vivienda fuera también efectivo para los trabajadores de menores recursos.

Mi propuesta al presidente consistió en enfrentar el problema desde la perspectiva de la seguridad social. En años anteriores, el IMSS había desarrollado algunos proyectos de vivienda popular desde ese enfoque y habían resultado exitosos. En este sentido, propuse crear un fondo para la vivienda de los trabajadores que se constituyera con una aportación equivalente a 5% de sus salarios. Los fondos se destinarían a la construcción de viviendas tanto para venta como para renta. El abrir la posibilidad de casas en renta era muy importante, pues permitiría el acceso a una vivienda digna a los trabajadores de menores recursos que no pudieran hacer frente a los pagos que representaba su compra, aun en el caso de que contaran con créditos baratos.

Mi idea era que los recursos de ese fondo sirvieran para detonar y complementar el financiamiento de la banca privada y de otras instituciones a la vivienda popular. La experiencia con el Fovi en ese sentido había sido muy buena. Con los recursos del fondo, se crearían fideicomisos en los bancos privados, en cuyos comités técnicos participarían representantes de los obreros, de los patrones, del instituto de la vivienda y de los bancos. Como incentivo, los bancos que más dinero propio destinaran al financiamiento de vivienda obtendrían más recursos del fondo. Con ello se generaría un efecto multiplicador del financiamiento a la vivienda. Por lo demás, la operación sería descentralizada y sin burocracia.

Hubo fuertes discusiones dentro y fuera del gobierno. Probablemente quien más se opuso a mi propuesta fue el maestro Mario de la Cueva, quien consideraba que se debía mantener la obligación directa de los patrones de proporcionar la vivienda. En general los sindicatos estaban de acuerdo conmigo, aunque algunos consideraron que se estaba limitando un derecho de los trabajadores. Sin embargo, encontré fuerte oposición de algunos líderes sindicales que tenían intereses

personales o gremiales en participar directamente en la construcción de casas, y mi propuesta, al ser un esquema más transparente, les reduciría el negocio. Se afirmó también que la aportación de 5% terminaría siendo pagada por el pueblo vía mayores precios de los productos que vendieran los empresarios. Lo importante aquí era reconocer que cualquier mecanismo que obligara a los patrones a proveer vivienda a sus trabajadores tendría una incidencia sobre diversas variables como precios, salarios y utilidades. La ventaja de la aportación de 5% consistía en que era la misma para todas las empresas y mantenía los costos en un nivel manejable.

El nuevo esquema requería una modificación constitucional. Por eso, el asunto de la vivienda quedó pendiente en la nueva Ley Federal del Trabajo, pero se preparó la propuesta de reforma constitucional para que el siguiente gobierno propusiera el cambio si así lo decidía. Finalmente vino el cambio de gobierno y la propuesta original fue modificada. Se estableció la aportación generalizada de 5% para vivienda en lugar de la obligación directa de los patrones de proporcionar casas a sus trabajadores. Sin embargo, el instituto de la vivienda se creó como un organismo centralizado que, lejos de buscar complementar los recursos de la banca privada, actuaría en forma paralela participando no sólo en el financiamiento, sino también directamente en la adquisición de terrenos y en la construcción de casas.

La modificación a la fracción XII del artículo 123, que ocurrió en 1972, estableció que la obligación de los patrones para proveer vivienda se "cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones". Asimismo, se estableció que se consideraba de utilidad social la expedición de una ley para la creación del organismo que administrara el fondo nacional de vivienda.

El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores comenzó a funcionar sin complementar el financiamiento que las instituciones financieras privadas hacían al sector. De haber ocurrido esta complementación, se hubiera dado un efecto multiplicador de los recursos muy significativo.

## B. POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL

Desde el inicio de su gobierno, el presidente López Mateos impulsó decididamente el desarrollo de la seguridad social. Durante el primer año de su sexenio, se reformó la Constitución, se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y entró en funcionamiento el referido instituto. Como secretario de Hacienda, tenía bajo mi responsabilidad la administración de las pensiones civiles de retiro. El presidente decidió encargarme todos los trabajos para la creación del nuevo instituto, incluido no sólo el aspecto de pensiones sino también todo lo relacionado con la prestación de los servicios médicos. Seguramente me dio este encargo porque, en mi desempeño como director general del IMSS, durante el gobierno de don Adolfo Ruiz Cortines, adquirí experiencia en el sector. Además, por la naturaleza de nuestras funciones durante el gobierno del presidente Ruiz Cortines, el licenciado López Mateos y yo habíamos tenido una relación muy estrecha; constantemente, la Secretaría del Trabajo y el IMSS atendían asuntos comunes que requerían de una coordinación directa entre los titulares de ambas dependencias. Como he comentado, los sectores con los que tratábamos eran los mismos: obreros y empresarios.

El modelo de la seguridad social en México se inspiró en la experiencia de Europa, donde surgieron los primeros sistemas de seguro social durante el siglo XIX. El primer intento para crear un sistema como éste se dio en Alemania en 1883, cuando Bismarck era primer ministro. El esquema inicial era limitado y tenía como principal función la de prestar servicios de salud a los trabajadores de ciertas industrias, pero gradualmente se fue ampliando tanto en Alemania como en otros países europeos.

El gran avance en los sistemas de seguro social ocurrió en la Gran Bretaña al término de la segunda Guerra Mundial.<sup>5</sup> En esa época surgió el término de *seguridad social* con una connotación más amplia que la de los seguros sociales que prevalecían entonces. Durante la guerra, la Gran Bretaña tuvo un gobierno de coalición en el cual Winston Churchill, del Partido Conservador, ocupaba el cargo de primer ministro mientras que el laborista Clement Attlee era el líder de la Cámara

<sup>5</sup> Véase T. O. Lloyd, *Empire Welfare State*, Oxford, EUA, Oxford University Press, 1987.

de los Comunes. Después de Attlee, el segundo hombre en importancia dentro del Partido Laborista era Arthur Greenwood. En el año de 1942, Attlee le encargó a Greenwood —quien, por su posición de ministro sin cartera, no tenía funciones operativas en el gobierno— que se dedicara a estudiar y a preparar propuestas sobre las políticas que tendrían que aplicarse después de la guerra. En lo referente a seguridad social, Greenwood encargó un estudio a sir William Beveridge, quien a finales de 1942 entregó su estudio, el llamado *Informe Beveridge*, en el cual proponía la adopción de un sistema de seguridad social generalizado en la Gran Bretaña. El elemento más importante consistía en una ampliación significativa de los servicios de salud, que antes sólo cubrían al trabajador, para que también abarcaran a su familia. Se proponía que las asignaciones familiares se incrementaran de acuerdo con el número de dependientes de cada jefe de familia. De igual forma, se incorporaron algunos nuevos rubros, como fue el caso de las asignaciones para el pago especial que, en ciertas circunstancias, se daba para la educación de los hijos de los asegurados. El estudio tuvo una muy favorable acogida entre el público y el Partido Laborista e, incluso, entre los miembros más jóvenes del Partido Conservador. En 1943 comenzó una importante discusión sobre el tema. Sin embargo, Churchill buscó desviar la atención hacia la batalla militar, pues consideraba que todavía era necesario que los esfuerzos nacionales se concentraran en ganar la guerra. Así, la discusión se pospuso, y fue en 1946 cuando el Parlamento aprobó el National Insurance Act, que incluyó los principales puntos del informe Beveridge.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) tuvo al seguro social como una de sus principales áreas de estudio. Uno de sus objetivos era asesorar a los países en desarrollo sobre esta materia, y mostró especial interés en promover la creación de esquemas de seguro social en América Latina. Como mencioné antes, la OIT brindó una importante asesoría a los gobiernos mexicanos para la redacción de una ley del seguro social.

En México, el texto original de la Constitución de 1917 consideraba de manera muy vaga al seguro social. La fracción xxix del artículo 123 establecía: "Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo que, tanto el Gobierno Federal como cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la pre-

visión popular". Esta concepción era demasiado difusa. Por eso, en 1929 el presidente Emilio Portes Gil promovió una modificación de la citada fracción constitucional para establecer: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

Varios de los gobiernos siguientes trabajaron en la elaboración de diversas propuestas para la creación del seguro social. Sin embargo, fue a finales de 1942 cuando el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa de ley enviada por el presidente Ávila Camacho. El Instituto Mexicano del Seguro Social se estableció en 1943. La ley creó los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad (ENPM); de invalidez, vejez, cesantía y muerte (IVCM), y de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (ATEP). Los cálculos actuariales para lograr un adecuado financiamiento de los seguros fueron realizados por la OIT sobre la base de que los trabajadores serían los beneficiarios de los seguros; sin embargo, en la ley del IMSS se estableció que los beneficios de la seguridad social cubrieran no sólo a los trabajadores, sino también a sus familias. Ello provocó que el Instituto naciera con un fuerte problema de desfinanciamiento. Las cuotas establecidas aparecen en el cuadro x.1.

Con respecto a las aportaciones de los patrones, es importante mencionar que su participación efectiva era menor a la que se señalaba estatutariamente porque las aportaciones eran deducibles del impuesto sobre la renta de las empresas.

El primer director general del IMSS fue el licenciado Vicente Santos Guajardo, a quien correspondió realizar los trabajos operativos y administrativos necesarios para que el Instituto pudiera comenzar a funcionar. Esto ocurrió el 1º de enero de 1944, fecha en que asumió la dirección general el licenciado Ignacio García Téllez.

La situación de desfinanciamiento del Seguro Social generó una fuerte necesidad de controlar el gasto del Instituto, lo que llevó a una negociación salarial muy difícil con los médicos que se contratarían. El instituto les ofreció un ingreso sumamente bajo con la advertencia de que si ellos no estaban de acuerdo serían remplazados por otros que sí aceptarían. Finalmente, los médicos aceptaron, pero se generó una relación muy tensa entre éstos y el Instituto. Existía una marcada desconfianza entre las dos partes. Los médicos se sintieron explotados y reaccionaron con actitudes muy negativas frente a la administración.



CUADRO X.1. *Cuotas y porcentajes de aportación al IMSS según ramo de aseguramiento (1943)*

| Seguro                                                             | Aportación como<br>porcentaje de la<br>nómina | Porcentaje de aportación |            |        |
|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------|------------|--------|
|                                                                    |                                               | Patrón                   | Trabajador | Estado |
| Enfermedades no profesionales<br>y maternidad                      | 6.0                                           | 50.0                     | 25.0       | 25.0   |
| Invalidez, vejez, cesantía y<br>muerte                             | 6.0                                           | 50.0                     | 25.0       | 25.0   |
| Accidentes de trabajo y<br>enfermedades profesionales <sup>a</sup> | 1.2                                           | 100.0                    | 0.0        | 0.0    |
| TOTAL <sup>b</sup>                                                 | 13.2                                          | 54.6                     | 22.7       | 22.7   |

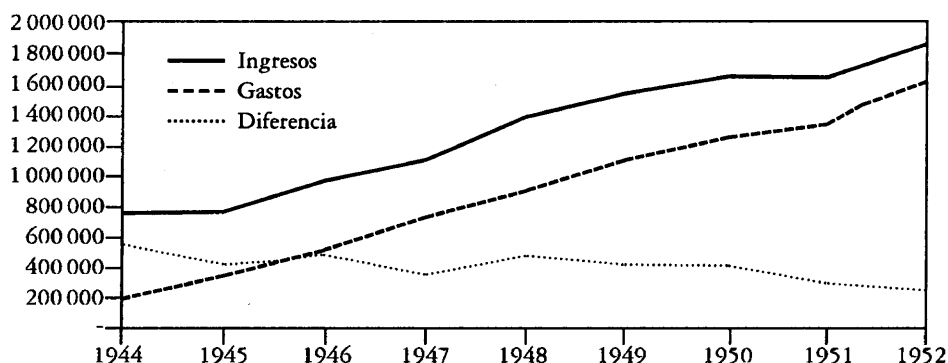
<sup>a</sup> Se refiere a la aportación promedio.

<sup>b</sup> Los porcentajes por aportante son promedios ponderados.

Establecieron prácticas laborales nocivas que encarecían la operación del Instituto y afectaban la calidad de sus servicios. Por ejemplo, era muy común que los médicos recetaran más medicamentos —y de los más caros— de lo que realmente necesitaban los pacientes. Asimismo, se abusaba del empleo de los instrumentos auxiliares de diagnóstico, como rayos X y otros tipos de análisis. Incluso se dieron casos de médicos ligados al Instituto que establecieron laboratorios privados para trabajar con él. Por su parte, la administración, respondió estableciendo algunas disposiciones poco convenientes. Por ejemplo, una de ellas fue prohibir que un médico atendiera más de una vez a un mismo paciente. La idea era que si llegaban a establecer una relación de confianza, el médico y el paciente podrían realizar acciones conjuntas en perjuicio del Instituto.

El desfinanciamiento llevó a una práctica nociva mediante la cual el IVCM comenzó, de hecho, a subsidiar a los otros ramos de aseguramiento. La ley permitía que el IVCM financiara la infraestructura y el equipo de los otros seguros, pero ello debía realizarse de tal forma que el IVCM obtuviera un rendimiento adecuado por sus inversiones. Por ejemplo, permitía que financiara la adquisición de hospitales, clínicas y equipo médico y de transporte para el ENPM, siempre y cuando este último seguro pagara una renta suficiente para cubrir la amortización y los intereses del capital invertido. El problema surgió cuando, cumpliéndose con las formalidades contables, se dieron las prácticas de subsidio del

GRÁFICA X.1. *Ingresos y gastos del IMSS, 1944-1952*  
(miles de pesos constantes de 1978)



FUENTE: IMSS, Contraloría General.

IVCM a los otros seguros sin que aquél obtuviera rendimiento alguno. Por ejemplo, aunque en los libros del Instituto se encontraba adecuadamente registrado el financiamiento del IVCM al ENPM en relación con los inmuebles hospitalarios, de hecho no existía capacidad para realizar los pagos correspondientes, y se seguía pidiendo prestado.

Al inicio de su gobierno, el presidente Alemán tuvo dos objetivos centrales respecto del IMSS: aumentar su cobertura y corregir su desfinanciamiento. En 1947 envió una iniciativa de ley al Congreso en la que se ampliaban los beneficios del Instituto, principalmente elevando el monto de los subsidios y de las pensiones. La reforma para incrementar los ingresos la promovió a fines de 1948, lo que elevó la aportación al ENPM de 6 a 8% de la nómina. Sin embargo, el aumento fue insuficiente y estuvo aunado a un nuevo incremento en el gasto del Instituto: en el periodo comprendido entre 1944 y 1952 el crecimiento anual promedio de los gastos del IMSS fue de 31.8% cifra significativamente mayor al 12.6% de aumento en los ingresos. Por tanto, la situación de desfinanciamiento en términos actuariales persistió.

Mi encargo como director general del IMSS comenzó el 1º de diciembre de 1952. Me enteré tan sólo un día antes de que ésa sería mi función en el nuevo gobierno. Durante su campaña presidencial, el presidente Adolfo Ruiz Cortines tuvo que enfrentar presiones muy fuertes del grupo alemanista, que quería obtener posiciones en el gobierno entrante. Para reducir esta influencia, don Adolfo tomó la decisión de

no aceptar contribuciones económicas personales para su campaña, sino que todas las aportaciones debían encauzarse por los canales formales del partido. Otra acción fue posponer el nombramiento de su gabinete hasta el día anterior a su toma de posesión.

Recuerdo que el 30 de noviembre de 1952, don Adolfo citó en su casa a las personas que formaríamos parte de su gobierno. Él vivía en una casa pequeña en la calle de Ibararán, cerca de la avenida Insurgentes. Los asistentes no cabíamos en la casa, por lo que nos recibió en el jardín. Nos iba llamando de uno en uno, y hasta entonces nos enterábamos del cargo que desempeñaríamos. Cuando tocó mi turno, don Adolfo me dijo que estaba informado de un problema financiero muy serio en el IMSS, y me pidió que me encargara de corregirlo.

Poco tiempo después, comenté con el presidente la importancia de acumular una cantidad de reservas suficientes para lograr el balance actuarial de los seguros del IMSS. Los gastos crecían a una velocidad tal que pronto alcanzarían el nivel de los ingresos, y se corría el riesgo de que el esquema original se deformara hasta llegar a una especie de sistema de reparto donde los gastos corrientes se financiaran en su totalidad con ingresos corrientes y no se acumularan reservas. El presidente, que entendió claramente la esencia del problema, estuvo de acuerdo en fortalecer las finanzas del Instituto y acumular las reservas necesarias. Me dijo que el esquema de reparto le recordaba aquel dicho mexicano de "el que venga atrás, que arree". El presidente me indicó que durante su administración, la cobertura del IMSS debía ampliarse a todo el país y debía comenzar la prestación de los servicios médicos a los campesinos. Asimismo, el presidente fue muy preciso al instruirme que el saneamiento financiero del Instituto y la ampliación de su cobertura debían darse sin aumentos de cuotas. Me aboqué a diseñar y a ejecutar un programa que cumpliera plenamente con esos objetivos.

Durante 1953 concentré mis esfuerzos como director del IMSS en reducir los gastos y aumentar los ingresos para poder acumular un monto mayor de reservas. Se logró revertir la tendencia deficitaria del Instituto. Para 1954, los esfuerzos de la Dirección General se dedicaron a atender el problema central del Instituto, que consistía en la necesidad de mejorar la calidad y la cobertura de los servicios médicos. Como mencioné antes, el IMSS nació en medio de una disputa básica con sus médicos, lo que contribuyó a que se fueran institucionalizando prácticas laborales que restaban productividad y eficacia a los servicios médicos que proporcionaba.

El contrato colectivo de trabajo y las prácticas laborales que se habían arraigado en el Instituto impedían el desarrollo adecuado de los servicios médicos. Así, por ejemplo, como he comentado, un médico no podía ver más de una vez al mismo paciente; tampoco podía atender a más de cuatro pacientes en una hora. Los profesiogramas definían con extremo detalle las labores de cada categoría de trabajador, lo que representaba enormes pérdidas en productividad. Esta situación llevó incluso a generar muy elevados costos de los servicios médicos, a pesar de los bajos salarios de los médicos. La baja productividad requería contratar más personas que las que en condiciones más flexibles hubieran sido necesarias. A los médicos que tenían una buena relación con la administración del Instituto se les otorgaba aumentos salariales por vías indirectas, como designarlos especialistas a pesar de que no contaran con la capacitación para ello. Como he mencionado, los médicos tenían dos elementos muy eficaces a su alcance con los cuales podían incrementar innecesariamente los gastos del IMSS: los recetarios y los instrumentos auxiliares de diagnóstico (rayos X, análisis de laboratorio, etc.). No existían incentivos adecuados para que los médicos hicieran un uso eficiente de los mismos.

El ambiente de enfrentamiento entre los trabajadores y la administración afectaba en lo fundamental el funcionamiento del IMSS: los médicos eran el factor esencial para la adecuada prestación de los servicios. Esto llevó a la necesidad de buscar un replanteamiento de la forma en que se venían prestando los servicios médicos. Informé al presidente Ruiz Cortines de la problemática y de la necesidad de llevar a la práctica cambios de fondo. Él, que era un profundo conocedor de la realidad y del espíritu del mexicano, me dijo que le parecía muy extraño que el IMSS hubiera optado por el sistema que tenía cuando en México existía una fuerte tradición del médico familiar. Las familias estaban acostumbradas a consultar con regularidad al mismo médico, con quien normalmente llegaban a establecer una relación de confianza. El presidente consideraba importante retomar este esquema.

Comencé a trabajar en el desarrollo de un sistema de medicina familiar en el IMSS. Ello representaba un cambio radical en el Instituto. Después de complicadas negociaciones, pude llegar a celebrar un convenio con el sindicato mediante el cual se aceptó que el médico familiar recibiera un incremento sustancial en su sueldo y que cada uno de ellos contara con un pequeño equipo para hacerse cargo de una base de 2 500 derechohabientes. El equipo del médico familiar

estaría formado por un ginecólogo, un pediatra, dos enfermeras y dos trabajadoras sociales, composición que obedecía a que el mayor volumen de consultas estaba relacionado con ginecología y pediatría. La jornada del médico familiar sería de ocho horas, de las cuales seis debía dedicar a la consulta en clínica y dos a la visita domiciliaria.

Con este esquema se logró una mejor prestación de los servicios médicos. Las familias derechohabientes comenzaron a identificarse con su médico, quien se encargaba de los primeros diagnósticos y tratamientos; realizaba la historia clínica de sus pacientes y, cuando era necesario, dirigía a los enfermos a otros niveles de tratamiento dentro del Instituto. El esquema fue muy exitoso. La identificación de los pacientes con su médico les permitió depositar mayor confianza en los servicios del Instituto; para los médicos, este contacto más cercano significó una elevación de su sentido de responsabilidad, y para el Instituto, el nuevo procedimiento permitió la coordinación entre la consulta otorgada intra y extramuros, además de que evitó la duplicidad de funciones. El sistema del médico familiar fue adoptado en otros países de América Latina, a varios de los cuales México brindó asesoría.

En la parte administrativa y directiva del IMSS se tenía la costumbre de que a los médicos especialistas destacados se les designaba directores de clínicas y hospitales. Ello ocasionaba que, en muchos casos, excelentes especialistas se convirtieran en malos administradores. Para mejorar la administración de sus hospitales, entre otras medidas, el IMSS comenzó a enviar personal al extranjero para capacitarlo en la administración de instituciones médicas. Se enviaron no sólo médicos, sino también contadores públicos para que conocieran de los aspectos técnicos de la administración de estas organizaciones. Incluso se estableció en México la carrera de administración de unidades médicas.

Con la adopción del sistema del médico familiar, hubo un incremento en los gastos del Instituto por el aumento en los sueldos de los médicos. Sin embargo, el sistema permitió brindar un mejor servicio a los usuarios así como reducir otros gastos, ya que hubo un uso más eficiente de los recursos del Instituto.

En 1952, el IMSS sólo prestaba servicios médicos en la ciudad de México y en unos pocos municipios de los estados de Puebla, Veracruz, Tlaxcala, Jalisco, Nuevo León y el Estado de México. Durante el gobierno del presidente Ruiz Cortines se cumplió el objetivo de extender el servicio a todos los estados y territorios del país e iniciar los

servicios médicos para los trabajadores del campo. Ello requirió de mucho trabajo y gran flexibilidad y rapidez. Fue necesario trabajar con una estructura y con prácticas laborales distintas a las que entonces existían. De otra manera, hubiera sido excesivamente costosa la extensión de los servicios.

La estructura del Instituto constaba de dos subdirecciones: una médica y otra administrativa. Cuando tomé posesión como director del IMSS existían otras subdirecciones que eran redundantes y por eso las eliminé. Durante mi administración, el subdirector médico fue el doctor Mauro Loyo Díaz, y el administrativo el licenciado Ernesto Enríquez, ambos funcionarios muy eficaces. Cuando iniciamos los trabajos de expansión de los servicios del Instituto creé un departamento de extensión del régimen para cumplir con ese fin, que sería de carácter temporal. El encargado fue el doctor Manuel Moreno Islas, quien había sido secretario general del sindicato y mantenía muy buena relación con los médicos. Esta relación era sumamente importante, pues el desarrollo del IMSS requería de numerosos acuerdos con los médicos.

Después de varias discusiones, se diseñó y propuso un nuevo esquema para lograr la ampliación de los servicios, que partía de la tesis de que la esencia de éstos la constituían los médicos y sus grupos de apoyo. En Yugoslavia se había empezado a trabajar con grupos de autogestión en diversos sectores de la actividad económica, bajo el principio de que las personas más directamente involucradas en un problema fueran las responsables y las ejecutoras de las acciones que debieran llevarse a cabo para solucionarlo. Me pareció que esto podía funcionar en lo relativo a la prestación de servicios médicos, por ello comencé a trabajar en el desarrollo de un proyecto de similar naturaleza en el IMSS.

El proyecto consistía en trabajar con los médicos de las comunidades para que se organizaran en uniones médicas. Una vez que cumplieran con ciertos requisitos, se otorgaría a cada unión la parte correspondiente de las cuotas que el IMSS recibiera por concepto del seguro de ENPM y la parte relativa del seguro de riesgos profesionales. La unión estaría obligada a prestar los servicios médicos que marcaba la Ley del Seguro Social y tendría que transformarse en cooperativa. Para que los servicios médicos se brindaran adecuadamente, se formaban comités de vigilancia con la participación de representantes de los trabajadores, de los empresarios y del IMSS y, cuando se prestaban servicios en

las zonas rurales, también participaban representantes de los campesinos. Si se daba el caso que la unión incumpliera con los servicios, se había previsto que el comité lo notificara al IMSS y se buscara formar una nueva unión con otros médicos. La adquisición de las clínicas, los hospitales y del equipo médico y de transporte se financiaba con recursos del IVCM, al cual las uniones debían pagar la renta correspondiente que permitiera servir el capital y los intereses de los recursos invertidos.

El esquema de las uniones médicas representó importantes ahorros financieros en el Instituto. Sin embargo, la figura del médico familiar significaba incrementar los sueldos de esa categoría de médicos, que antes se habían ubicado en un nivel insosteniblemente bajo. La mejor forma de hacer frente a estos gastos adicionales e inevitables era ahorrar en otros rubros. El esquema financiero aplicado en las uniones médicas proveía de manera automática estas reducciones: al entregar los recursos de las cuotas a las uniones, los ingresos de los médicos eran el resultante del monto de las cuotas menos los gastos en los que incurrieran. De esta manera, los médicos tenían un incentivo directo para reducir costos. Así ocurrió. Los principales rubros donde se dieron importantes reducciones de gasto fueron el uso de los instrumentos auxiliares de diagnóstico y la prescripción de medicinas. En este último fue particularmente importante el que los médicos recetaran fórmulas precisas de acuerdo con las necesidades de cada paciente y no medicinas de patente, que resultaban más caras y no necesariamente tenían las dosis adecuadas para el enfermo. Asimismo, el costo de las prestaciones en especie, que habían llegado a un porcentaje de 59.7% de los ingresos totales, pudo abatirse a 53.4% en 1953, a 49.5% en 1955 y 48% en 1956. Se rompió el ritmo de crecimiento peligroso del gasto y se logró situarlo dentro de los límites requeridos para el balance actuarial.

La ampliación de la cobertura de los servicios del IMSS a todo el país se realizó mediante las uniones médicas. Comenzó en los estados de Sinaloa, Sonora y Baja California, en los que asimismo se empezó a brindar servicios médicos a los habitantes del campo. Al formarse las uniones médicas se celebraban contratos para financiar con recursos del IVCM la adquisición de activos como hospitales, clínicas y el equipamiento mismo.

En las ciudades donde existía un monopolio en la prestación de los servicios médicos se enfrentó una fuerte oposición de los facultativos locales. Uno de los casos más difíciles fue el de Hermosillo, So-

nora. En esa ciudad, los médicos locales llegaron a rodear el Palacio de Gobierno y amenazaron con suspender las consultas médicas a la población si el IMSS continuaba con su programa para establecer el nuevo esquema. Recuerdo que el gobernador del estado, don Ignacio Soto, me llamó por teléfono bastante preocupado, mientras los médicos mantenían cercado el Palacio. Para el IMSS resultaba de la mayor prioridad evitar atrasos en la instalación del nuevo sistema; por ello, le dije al gobernador que el IMSS estaría dispuesto a trasladar por avión a los médicos que fuera necesario para que dieran consulta gratuita a la población en caso de que los médicos locales mantuvieran su actitud. El gobernador dio este mensaje a los médicos y, finalmente, retiraron su bloqueo.

La formación de la unión médica en Hermosillo fue difícil. El presidente municipal era un médico muy destacado en la comunidad y, con la ayuda del gobernador y de don Ernesto P. Uruchurtu, quien era buen amigo suyo, logré convencerlo de que encabezara los esfuerzos para la formación de la unión. Una vez creada, el siguiente problema fue buscar un local para establecer el hospital del IMSS en la ciudad. Manuel Moreno Islas se enfrentó al hecho de que los médicos locales habían acaparado prácticamente todos los inmuebles de la ciudad que podían ser utilizados como hospitales. Sin embargo, Manuel encontró un local que podía reacondicionarse: ¡era uno de los burdeles de la ciudad! Finalmente, con muchos trabajos, se había podido constituir la unión médica de Hermosillo y dotarla de un hospital adecuado para otorgar los servicios médicos que la población demandaba. Gradualmente, durante el gobierno del presidente Ruiz Cortines se logró que los servicios médicos del IMSS llegaran a todos los estados del país.

Para atender a la población del campo se establecieron sistemas especiales de cotización. Uno de los más importantes fue el de los trabajadores del algodón. Las familias campesinas que se dedicaban a la pizca de éste solían trasladarse de una localidad a otra de acuerdo con los tiempos de cultivo y cosecha. Para que pudieran cotizar a los seguros de ENPM e IVCM, se estableció un sistema de estampillas que los empresarios compraban en el IMSS y que debían adherir a las libretas de los campesinos en función del trabajo desempeñado. Conforme acumulaban estampillas adquirían derechos para el uso de los seguros. El programa para los campesinos del algodón se estableció en Sinaloa, Sonora, Baja California, Morelos, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y en la región de La Laguna.



La ampliación de la cobertura del IMSS requirió diseñar una estrategia con respecto al sindicato; los cambios eran tan profundos que se requería mejorar sustancialmente la relación entre ambos. Para ello, Manuel Moreno Islas y yo comenzamos a platicar con algunos médicos destacados del Instituto para impulsarlos a que tomaran una posición más activa en la vida sindical. Así lo hicieron. Se formó una planilla encabezada por el doctor Gastón Novelo como secretario general y el doctor Renaldo Guzmán como tesorero. En las elecciones, realizadas en Guadalajara en 1955, la planilla de Novelo y Guzmán fue la ganadora. La que perdió se inconformó ante la Secretaría del Trabajo, argumentando que los votos no habían sido contados adecuadamente, pero ésta resolvió en favor de la planilla de Novelo.

La nueva directiva sindical realizó un muy buen trabajo que permitió mejorar los servicios del Instituto en las zonas donde los trabajadores del IMSS estaban dentro del sindicato, y accedió a que los médicos que formaban parte de las uniones médicas permanecieran fuera de él. El sindicato se convirtió en un jugador importante en el nivel político y logró que uno de sus miembros fuera diputado por el PRI en el Distrito Federal: Renaldo Guzmán, quien incluso llegó a ser líder de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares de dicho partido.

Durante la década de los cincuentas, el IMSS estableció varias prestaciones sociales. Uno de los programas más importantes en este rubro fue la “casa de la asegurada”. La relación del Instituto con las aseguradas era muy importante, porque generalmente eran las mujeres quienes tenían la responsabilidad de la salud de la familia. Primero se les brindaba asesoría sobre la nutrición, de tal manera que pudieran preparar alimentos nutritivos y baratos, y más tarde las orientaba en cuestiones de higiene e incluso sobre algunas prácticas simples de curación, como era poner inyecciones.

Las aseguradas mostraron un gran interés en esos servicios, a tal grado que comenzaron a formarse “clubes de aseguradas” en donde varias madres de familia se reunían en casa de alguna de ellas para recibir asesoría de nuestras trabajadoras sociales. Los clubes llegaron a ser tan numerosos, que el IMSS comenzó a arrendar casas para ampliar sus actividades. Así surgieron las “casas de las aseguradas”. Las actividades de asesoría se ampliaron para ofrecer capacitación en torno a asuntos profesionales; por ejemplo, se impartían cursos de corte y confección, y, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, se apoya-

ba a las aseguradas en la adquisición de máquinas de coser o de tejer. El esquema llegó a dar resultados importantes. Por ejemplo, en el norte de la República se dieron varios casos de amas de casa que, en las casas de las aseguradas, copiaron modelos de prendas de vestir de los Estados Unidos y comenzaron a confeccionarlas para luego exportarlas a ese país.

La casa de la asegurada llegó a tener importancia política. Por ejemplo en 1958, cuando el PAN postuló como candidato a diputado por uno de los distritos del sur de la ciudad de México a don Manuel Gómez Morin. El licenciado Gómez Morin era un candidato muy fuerte y contaba con un gran apoyo entre los grupos de población más educados. Para hacerle frente, el PRI postuló a Antonio Castro Leal, quien, al igual que Gómez Morin, formaba parte del grupo de *los Siete Sabios*. El sur de la ciudad era una zona fabril, por lo que el porcentaje de obreros en la población total era bastante elevado. Castro Leal supo llegar a los trabajadores, y uno de los instrumentos que utilizó fueron las casas de las aseguradas. Las mujeres habían logrado el derecho al voto en 1953 y, a partir de entonces, su participación política era cada vez más importante. Castro Leal ganó las elecciones.

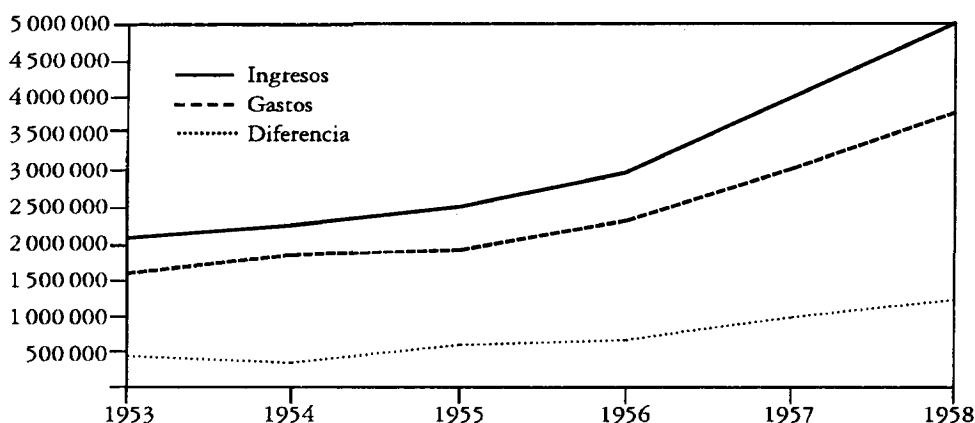
Otro programa nuevo e importante fue comenzar a dotar a las zonas industriales de unidades de vivienda con servicios sociales. Los servicios incluían generalmente clínica del IMSS, tienda de productos básicos, escuelas y campo deportivo. El programa se inició en 1957 con la colonia para trabajadores núm. 1, ubicada en Lomas de Santa Fe, con objetivo de dotar de vivienda a los trabajadores con menores salarios y elevar su nivel de vida para que pudieran hacer uso de una vivienda similar a la de trabajadores con ingresos superiores. Los trabajadores con ingresos medios y altos tenían capacidad de ahorro, lo cual les permitía reunir el monto del enganche para adquirir una casa. Sin embargo, los trabajadores de bajos ingresos no contaban con esa posibilidad. El programa se concentró en proveer de vivienda a este último grupo de trabajadores. El concepto se inspiró en la vecindad mexicana, y las unidades se construyeron de tal manera que propiciaron una intensa convivencia entre los vecinos. Las unidades más importantes fueron las de Santa Fe, Tlalnepantla, Tacuba y Nueva Santa María. Los proyectos se financiaban con recursos del IVCM y las casas se rentaban a precios inferiores a los de mercado, aunque procurando que fueran suficientes para que, junto con las ganancias de capital, generaran el rendimiento necesario para mantener el balance actuarial de dicho

seguro. Originalmente las rentas se establecieron en función del salario mínimo, de tal forma que los aumentos en las mismas ocurrían de manera automática cuando se incrementaban los salarios. Sin embargo, años después se dejaron de realizar los incrementos en rentas y, dados los problemas financieros que esto originó, varios de los conjuntos fueron vendidos. En años posteriores el IMSS realizó nuevos proyectos habitacionales, pero de otro tipo, pues comenzó a tratar de atender la demanda de vivienda de trabajadores con ingresos medios y altos.

Como parte de otras prestaciones sociales, el IMSS estableció centros sociales y culturales, centros juveniles y talleres de capacitación para la población derechohabiente.

En el aspecto financiero, pude cumplir la instrucción del presidente de la República de lograr el equilibrio actuarial de las finanzas del Instituto. Una vez que se normalizó la operación de las uniones médicas, se logró establecer una tendencia sostenible en el gasto del IMSS. La mayor acumulación de reservas se logró gracias a que el incremento anual promedio en la captación de ingresos pasó de 12.6% en el periodo 1944-1952 a 19.6% en el sexenio 1953-1958, mientras que el aumento en gastos disminuyó de 31.8% anual a 18.9% en los mismos periodos. Los gastos totales como porcentaje de los ingresos totales pasaron de 87.2% en 1952 a 77.9% en 1953 y 75.1% en 1957 (gráfica x.2).

GRÁFICA X.2. *Ingresos y gastos del IMSS, 1953-1958*  
(miles de pesos constantes de 1978)



FUENTE: IMSS, Contraloría General.

Para 1957, el informe actuarial del Instituto indicaba que el sistema se encontraba en equilibrio:

Como conclusión del Balance Actuarial según el cual el valor actuarial de las pensiones de diferente categoría al 31 de diciembre de 1957 es de 32 millones en cifras cerradas, mientras el remanente estimado de esta rama excede de 74 millones; puede afirmarse que no sólo hay equilibrio actuarial, sino un superávit que debe compensar las probables desviaciones de las previsiones actuariales.<sup>6</sup>

Durante mi gestión como director general del IMSS cumplí con las instrucciones del presidente de la República. Entregué el Instituto con una situación financiera sana, sin haber aumentado cuotas, y con una cobertura a todos los estados del país.

Al inicio del gobierno del presidente López Mateos, el nuevo director del IMSS, Benito Coquet, y yo le propusimos adoptar medidas con el objetivo de garantizar el futuro equilibrio financiero del Instituto. La principal fue incrementar la aportación al seguro por enfermedad de 8% a 9% de la nómina. El presidente estuvo de acuerdo y el cambio se llevó a cabo. Desafortunadamente, en los años siguientes el gasto del IMSS creció a un ritmo muy acelerado, lo que afectó su solidez financiera.

Una de las acciones más importantes en materia de seguridad social durante el gobierno del presidente López Mateos fue la creación del ISSSTE. Desde el comienzo de su mandato, se reconoció la necesidad de mejorar la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, particularmente en lo referente al acceso a servicios médicos. El presidente López Mateos me encargó que estudiara el asunto y le presentara una propuesta.

Una de las primeras opciones que analizamos en la Secretaría de Hacienda fue la incorporación de los trabajadores del Estado al IMSS. Sin embargo, esta opción resultaba complicada porque los trabajadores del Estado contaban con un esquema de pensiones muy diferente al que ofrecía el Instituto. Desde 1925, con la expedición de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro por el presidente Calles, se había establecido un sistema de pensiones para los trabajadores del gobierno federal, que se financiaba con una contribución equivalente a 12%

<sup>6</sup> *Informe matemático financiero del balance actuarial del Instituto Mexicano del Seguro Social al 31-XII-57*, p. 23.

del salario del trabajador, de la cual la mitad la aportaba éste y la otra mitad el Estado. Dicha tasa era el doble del 6% que por el mismo concepto se aportaba al IMSS; por lo tanto, las tasas de remplazo para los trabajadores del Estado eran también superiores a las del Instituto. El sistema permitía a los trabajadores del Estado acceder a préstamos de corto plazo e hipotecarios. Además, la edad de retiro para los trabajadores del gobierno era inferior a la que establecía la ley del Seguro Social.

En vista de la dificultad de incorporar a los trabajadores del Estado al IMSS, propuse al presidente López Mateos la creación de un instituto de seguridad social para los trabajadores del Estado. El presidente, como ya dije, me pidió que me hiciera cargo de la totalidad del proyecto, incluidos los asuntos de diseño, legales, administrativos y operativos, de tal forma que comenzara a operar el 1° de enero de 1960. Para cumplir con la encomienda presidencial tuvimos que trabajar con una intensidad inusitada. En un periodo de un año hubo que realizar el diseño del nuevo esquema y reclutar a los responsables de su operación, tanto en los aspectos administrativos como en lo referente a la prestación de los servicios médicos. Asimismo, durante ese periodo tuvimos que desarrollar la infraestructura física, principalmente clínicas del nuevo instituto.

El ISSSTE se creó con tres ramos de aseguramiento: enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez, cesantía y muerte, y accidentes de trabajo. Con el apoyo de los actuarios del IMSS, principalmente del profesor Emilio Schoenbaum, se realizaron los cálculos actuariales para cada ramo de aseguramiento, quedando como aparecen en el cuadro x.2.

Además de la elaboración del proyecto de la Ley del ISSSTE, durante 1959 se realizó una intensa actividad de construcción de hospitales y clínicas así como de contratación de médicos y personal de apoyo. Para concluir los trabajos a tiempo, celebramos algunos acuerdos con otras instituciones. Por ejemplo, el actual hospital "20 de Noviembre" del ISSSTE, que se encontraba en construcción en 1959, había sido comprado por el sindicato de maestros a un constructor privado que no lo pudo terminar por falta de recursos financieros. El sindicato tenía planeado utilizarlo para sus agremiados, pero logramos negociar que no sólo se utilizara para los maestros y que fuera gradualmente incorporado a la red de hospitales del ISSSTE.

La experiencia en la prestación de los servicios médicos en el IMSS

CUADRO X.2. *Cuotas y porcentajes de aportación al ISSSTE según ramo de aseguramiento (1960)*

| <i>Seguro</i>                                         | <i>Aportación<br/>porcentaje de la<br/>nómina</i> | <i>Porcentaje de aportación<br/>Trabajador</i> | <i>Estado</i> |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------|
| Enfermedades no profesionales<br>y maternidad         | 8.0                                               | 25.0                                           | 75.0          |
| Invalidez, vejez, cesantía y<br>muerte                | 12.0                                              | 50.0                                           | 50.0          |
| Accidentes de trabajo y<br>enfermedades profesionales | 0.75                                              | 0.0                                            | 100.0         |
| Total <sup>a</sup>                                    | 20.75                                             | 38.6                                           | 61.4          |

<sup>a</sup> Los porcentajes por aportante son promedios ponderados.

mostraba que cerca de 90% de las consultas se referían a enfermedades banales. Por ello, la estructura del ISSSTE se sustentaba principalmente en clínicas de primer nivel para la consulta diaria, mientras que los pacientes que requirieran atención más especializada serían referidos a clínicas mayores y sólo en caso necesario a los hospitales de la institución.

El 1° de enero de 1960 entró en vigor la Ley del ISSSTE, y en esa misma fecha el Instituto comenzó a operar. Para 1961 ofrecía servicios médicos a 150 poblaciones de los estados de Sinaloa, Veracruz, Tamaulipas, Puebla, Oaxaca, Nuevo León, Coahuila, Zacatecas, Jalisco, Sonora y Yucatán, además de la ciudad de México. En 1962 el número de poblaciones atendidas ascendió a 227. La población amparada llegó a 1.03 millones de personas en 1965 y a 1.4 millones en 1970.

## XI. LA POLÍTICA EDUCATIVA

EL PRESIDENTE LÓPEZ MATEOS otorgó una gran importancia a la política educativa, pues consideraba que la educación era el principal pilar para sustentar el desarrollo integral de los mexicanos. Tuvo una verdadera pasión por promover un mayor nivel educativo y cultural del pueblo de México. En su juventud había absorbido las ideas de José Vasconcelos respecto a la importancia de la educación. De hecho, Adolfo López Mateos fue vasconcelista: participó activamente en el grupo de estudiantes que apoyaron la campaña presidencial de Vasconcelos.

Yo compartía la visión del presidente sobre el papel fundamental que la educación debía desempeñar en el desarrollo nacional. No sólo existían numerosas consideraciones de tipo conceptual para sustentar esta posición, sino que había ejemplos muy concretos de países donde la educación había mejorado sustancialmente las condiciones de vida de sus habitantes. Un caso relevante para México había sido el de Costa Rica. Después de la revolución de 1948, los costarricenses decidieron disolver su ejército y dedicar mayores esfuerzos y más recursos al fomento de la educación. Los resultados fueron sorprendentes. El nivel de bienestar en Costa Rica es muy superior al del resto de los países de América Central y la distribución de su ingreso es más equitativa. Es muy probable que la permanencia que ha mostrado la democracia en ese país también esté relacionada con el alto nivel educativo de su población.

En México se dio un impulso muy importante a la educación durante el periodo de José Vasconcelos como secretario de Educación Pública (1921-1924). Vasconcelos aplicó una política educativa basada en una concepción doble de la educación. Por un lado, la educación debía tener una vertiente formal que instruyera a los alumnos sobre la cultura universal y contribuyera a su superación como seres humanos. Por otro, debía poseer un carácter práctico y útil que permitiera a los alumnos ser económicamente productivos. Vasconcelos afirmó lo siguiente:

En la escuela elemental se enseña la lectura y la escritura y, además, cursos breves de historia, geografía y aritmética. También sostenemos un pequeño número de maestros viajeros de trabajos manuales que visitan los pequeños poblados para enseñar elementos de carpintería, herrería y agricultura. De esta suerte aplicamos el principio que norma nuestra enseñanza desde la escuela elemental hasta la universidad, y que puede condensarse en lo siguiente: enseñanza elemental y educación técnica.<sup>1</sup>

Desde antes del inicio de su gobierno, tuve varias veces la oportunidad de platicar sobre este tema con el presidente López Mateos. En mi opinión, la educación en México enfrentaba dos problemas fundamentales: el alto nivel de deserción de los alumnos y la baja calidad de los maestros. A nivel de educación primaria, se tenía una tasa de deserción de alrededor de 70%, es decir, de cada diez alumnos que entraban al primer grado, sólo tres concluían el sexto. Yo le comentaba al licenciado López Mateos que esta situación se debía a que la educación no respondía a las expectativas de los padres ni de los alumnos, y tanto los unos como los otros veían poca utilidad práctica en la educación formal una vez que se habían adquirido ciertas habilidades básicas. Por eso, era muy frecuente que los padres retiraran a los niños de las escuelas en cuanto aprendían a leer, escribir y contar, pues con sólo estas habilidades podían incorporarse a actividades que les produjeran una remuneración económica y contribuir así al ingreso del hogar. El resto de la educación académica no proporcionaba herramientas específicas que, al menos en el corto plazo, derivaran en una mayor capacidad de generación de ingreso. Es decir, no se aplicaba el esquema vasconcelista de brindar una educación formal y técnica a los alumnos.

En mi opinión, para enfrentar este problema era muy importante complementar la enseñanza académica con el entrenamiento técnico para oficios específicos, tal y como lo había hecho Vasconcelos. Concretamente, durante la educación primaria se podría capacitar a los muchachos en oficios como carpintería, herrería, mecánica, etc. Al graduarse de la primaria, los estudiantes recibirían, además de su grado académico, certificados sobre los oficios que podrían desempeñar. De esta forma, los padres encontrarían una utilidad concreta en los estu-

<sup>1</sup> José Vasconcelos, Conferencia en el Continental Memorial Hall de Washington, publicada en Fedro Guillén, *Vasconcelos: Apresurado de Dios*, México, Comunidad Latinoamericana de Escritores, 1990, p. 220.



dios formales, y los alumnos verían que según el avance en su educación formal adquirirían simultáneamente una capacitación que de manera inmediata les aumentaría sus posibilidades de ingresos. Un programa de este tipo tendría un efecto muy importante en todo el país, especialmente en el campo.

Para los grados de educación superior, se podrían ampliar los programas con salidas laterales para que los jóvenes pudieran desempeñar algún oficio técnico. Existían algunos programas con esas características. Así, por ejemplo, el muchacho que cursaba dos años en la carrera de ingeniería podía obtener el grado de topógrafo. En la carrera de química, las salidas laterales eran las de ensayador, farmacéutico o metalurgista. La clave consistía en ampliar significativamente este esquema. En prácticamente todas las carreras se podrían establecer este tipo de salidas laterales, que quedarían debidamente acreditadas con su diploma.

Debido a la estructura que tenían entonces (y que a la fecha mantienen), las carreras universitarias eran abandonadas por un elevado número de estudiantes, que luego no encontraban trabajo. Muchos de estos muchachos pudieron avanzar en sus estudios, pero al abandonarlos carecieron de la oportunidad de obtener algún título o diploma de carrera corta. Para todos ellos resultaba sumamente frustrante, y para la sociedad era fuente de inestabilidad, pues la gente frustrada o fracasada generalmente reacciona en contra de la sociedad.

Respecto del bajo nivel académico y pedagógico de los maestros, era necesario mejorar su capacitación y establecer incentivos para propiciar un mejor desempeño en la práctica profesional. Por ejemplo, como he mencionado antes, uno de los problemas graves era que los ascensos laborales se otorgaban exclusivamente con base en la antigüedad, sin considerar la capacidad o la calidad del trabajo previo. En mi opinión, era necesario sustituir este sistema por un proceso de ascensos en el que los mejores puestos se otorgaran a los maestros que tuvieran el mejor desempeño. Para hacer viable este cambio, se podría compensar al gremio magisterial otorgando una prima por antigüedad a los maestros, de modo que sus ingresos mejoraran con el paso del tiempo. Como antes he referido, este esquema se logró implantar durante el gobierno del presidente López Mateos.

Antes de asumir la Presidencia, el licenciado López Mateos me confió que pensaba invitar a don Jaime Torres Bodet para que desempeñara el cargo de secretario de Educación Pública, y me pidió mi opinión.

Yo le comenté que me parecía una excelente elección. Don Jaime había realizado una estupenda labor en ese puesto durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho donde, entre otros, otorgó un gran impulso a los programas de capacitación del magisterio y de alfabetización. Poco después de terminar su gestión fue electo director general de la UNESCO, lo que le daba una perspectiva muy amplia sobre las tendencias de la educación a nivel mundial. En lo personal, yo tenía una muy buena relación con don Jaime. Lo conocí como estudiante cuando él era director de Bibliotecas en la época de Vasconcelos. A principios de la década de los cuarenta, mi relación con don Jaime se estrechó cuando participé en una comisión que se creó a raíz del inicio de la segunda Guerra Mundial, que tenía un encargo muy delicado: vigilar las publicaciones en periódicos y revistas para evitar que se infiltraran artículos que apoyaran a los países del Eje. Evidentemente, la tarea era muy delicada porque había que evitar caer en la censura. La comisión sesionaba en la Secretaría de Educación Pública y participaban en ella, además del representante de esa Secretaría, funcionarios de las de Gobernación y de Relaciones Exteriores, así como de la Procuraduría General de la República. En esos años yo era funcionario de la Procuraduría y su representante en la comisión. Los comisionados teníamos frecuentes reuniones con don Jaime Torres Bodet, quien ocupaba por primera vez el cargo de secretario de Educación Pública.

En esos años, el Presidente Manuel Ávila Camacho expidió la Ley de Profesiones, en la que tenía un gran interés. El objetivo de la nueva ley era ordenar diversos aspectos relacionados con la obtención y el uso de los títulos profesionales, así como el establecimiento y organización de colegios y asociaciones profesionales; para aplicarla, el presidente decidió crear una dirección de profesiones en la Secretaría de Educación, y junto con don Jaime decidió que yo me hiciera cargo de ella. El trabajar con Torres Bodet fue para mí una gran experiencia. Era un hombre de lúcida inteligencia y con un excepcional manejo del lenguaje. También era muy meticuloso en todos sus actos. Recuerdo, por ejemplo, que a principios de enero de cada año me pedía mi opinión sobre el discurso que había escrito para el Día del Maestro, que se celebraría a mediados de mayo.

Al inicio de su segundo periodo como secretario de Educación, en el gobierno del presidente López Mateos, don Jaime comenzó a impulsar los mismos programas que había desarrollado en el primero.

En especial, otorgó un apoyo muy fuerte a los de alfabetización y a los de capacitación magisterial. Con el interés de satisfacer la creciente demanda de maestros, se crearon cuatro centros regionales de enseñanza normal, se buscó el robustecimiento de los ya existentes y se ampliaron los servicios del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio. Como ya dije, se logró modificar el sistema de ascensos laborales al tomar en consideración el desempeño y la capacidad de cada maestro, y no sólo su antigüedad.

En cuanto a los planes de estudio, don Jaime tenía su propio programa. Las ideas que yo había expuesto al presidente López Mateos respecto a incluir un elemento importante de capacitación para oficios o carreras técnicas en la educación formal realmente no se discutieron a la hora de tomar las decisiones en materia de política educativa. Incluso el Instituto Politécnico Nacional, que había sido creado por el presidente Cárdenas con el objetivo explícito de desarrollar carreras técnicas, gradualmente se fue deformando hasta ser en la práctica una universidad. Mediante el Politécnico, Cárdenas estaba continuando la visión vasconcelista de la educación. La transformación de este instituto fue muy grave. Las diversas carreras técnicas que había comenzado a ofrecer, como las de médico rural, maestro de obras, ingeniero municipal e ingeniero-arquitecto, entre otras, gradualmente fueron desapareciendo al tiempo que se crearon carreras de tipo universitario.

Se elaboró un plan de 11 años para dar orden al desarrollo del esfuerzo educativo. El plan fue resultado de una iniciativa que el presidente López Mateos envió al Congreso, en diciembre de 1958, que tenía como objetivo constituir una comisión que formulara un plan de expansión y mejoramiento de la enseñanza primaria. La comisión nació el 30 de diciembre formada por dos diputados, dos senadores, dos representantes de la Secretaría de Educación, uno de la Presidencia y uno de la Secretaría de Hacienda. El 27 de octubre de 1959 el secretario de Educación, don Jaime Torres Bodet, informó al presidente sobre la conclusión de los trabajos de la comisión. El plan buscaba el fortalecimiento general de la educación en México mediante una estrategia que consistía en mejorar la cobertura y la calidad de la enseñanza primaria de manera que se logaran dos resultados. Primero, tal mejoramiento sería un avance en sí mismo que tendría favorables repercusiones sobre el ingreso y la calidad de vida de la población. Segundo, se lograría que llegaran más estudiantes y mejor preparados a

los siguientes niveles de educación. El programa fue revisado y aprobado por el presidente López Mateos; como el mismo Torres Bodet expresa en sus memorias: "Sin desconocer su relativa modestia, el presidente sólo aprobó el programa después de cuatro semanas de estudio y, seguramente, de muchas conversaciones con su secretario de Hacienda y Crédito Público".<sup>2</sup>

El plan preveía un gasto adicional de 9 000 millones de pesos; se planteaba la creación de 4 000 nuevas plazas docentes mediante la ampliación del Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, el robustecimiento de las escuelas normales y la instalación de centros regionales de enseñanza normal. El plan logró que para el año de 1970 el número de escuelas primarias llegara a 45 074, 48% más que en 1958. El número de alumnos inscritos en escuelas primarias aumentó de 4.5 a 9.2 millones en el mismo periodo, lo cual a su vez propició un importante incremento posterior en la matrícula de la educación media y profesional.

Una iniciativa muy importante fue la de establecer los libros de texto gratuitos. Con éstos se buscaba lograr una mayor homogeneidad en la educación que recibían todos los niños del país y garantizar que tuvieran acceso a ella sin incurrir en costos directos. Como los libros contenían la ideología de la Revolución mexicana, algunos sectores de la sociedad mostraron su preocupación, ya que les parecía inadecuado que los textos que se utilizaran en la educación primaria tuvieran algún contenido ideológico explícito. Sin embargo, en buena medida, se decidió que tuvieran esta tendencia para contrarrestar la influencia de la ideología comunista en el gremio de los maestros. El Partido Comunista se había infiltrado en importantes secciones del sindicato. De hecho, en 1958, Othón Salazar ganó las elecciones de la sección 9, correspondiente a la ciudad de México. Salazar era miembro del Partido Comunista y fue uno de los líderes sindicales más activos en los movimientos de desestabilización que tuvieron lugar durante ese año. Era muy probable que, de no haberse incluido explícitamente la ideología de la Revolución mexicana en los libros de texto, las ideas que se hubieran transmitido a los alumnos hubieran tenido un alto contenido de principios comunistas que profesaban un elevado número de maestros.

Como mencioné, el programa educativo implicaba un mayor gasto en el sector, por lo que el gasto público en este rubro se incrementó

<sup>2</sup> Jaime Torres Bodet, *Memorias*, Ed. Porrúa, México, 1974, p. 383.

sustancialmente. La manera más efectiva de ejercer ese gasto hubiera sido mediante una completa descentralización de los servicios educativos hacia los estados. Ello hubiera tenido dos beneficios importantes. Por un lado, se hubiera logrado que el gasto educativo se negociara en cada entidad y estuviera acorde con las necesidades y el costo de la vida en cada región. Por otro, se hubiera despolitizado notablemente el proceso al tener varias negociaciones estatales en lugar de una sola a nivel nacional. En tales condiciones, las funciones principales de la Secretaría de Educación Pública habrían sido establecer y aplicar los lineamientos generales de los planes educativos, así como supervisar el cumplimiento de las metas y el ejercicio del gasto. Los recursos para el gasto se otorgarían a los estados siempre y cuando éstos cumplieran con las metas establecidas.

Una pieza clave para el éxito de ese esquema era la descentralización completa del sindicato de maestros, de manera que en cada estado hubiera un sindicato. De esta forma, a nivel nacional podría organizarse una federación de sindicatos pero ya no operaría el sindicato nacional como tal. La principal oposición a esta descentralización integral provino, naturalmente, del propio sindicato, el cual era el más grande del país y contaba con una fuerza política que se había consolidado durante el gobierno del presidente Cárdenas, quien le otorgó un fuerte apoyo. El dividirlo en sindicatos estatales lo hubiera anulado como una fuerza política nacional. La oposición del sindicato fue tan fuerte, que el proyecto no se pudo llevar a la práctica.

Desde el esquema tradicional, el gasto educativo creció en promedio 13.9% por año en términos reales entre 1958 y 1970. Ello significó que su participación en el gasto total del gobierno se elevara de 21.6% en 1958 a 34.6% en 1970 (cuadro XI.1).

El incremento en el gasto educativo derivó de las ambiciosas metas planteadas, y era necesario que se ejerciera de forma que sirviera lo mejor posible a los objetivos buscados. Don Jaime Torres Bodet recuerda en sus memorias:

Cada vez que fui a discutir acerca de los gastos de la Secretaría (de 1943 a 1946 con el licenciado Eduardo Suárez, y de 1959 a 1964 con el licenciado Ortiz Mena), llevaba en mente un recurso vivo: el de citar la carta que don Justo envió a Limantour. "Para usted —decía el valiente escritor al ministro de Hacienda de don Porfirio—, la educación pública es un ramo administrativo de la misma importancia que los demás. Para mí, para todos los

CUADRO XI.1. *Gasto público en educación, 1956-1970*

| <i>Año</i> | <i>Gasto<br/>(millones de pesos)</i> | <i>Porcentaje del<br/>gasto total</i> | <i>Crecimiento real<br/>(porcentaje)</i> |
|------------|--------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------|
| 1956       | 900.98                               | 20.14                                 |                                          |
| 1957       | 1 035.36                             | 19.78                                 | 10.60                                    |
| 1958       | 1 272.62                             | 21.59                                 | 17.40                                    |
| 1959       | 1 506.25                             | 23.74                                 | 17.31                                    |
| 1960       | 1 958.75                             | 24.45                                 | 23.98                                    |
| 1961       | 2 196.75                             | 26.17                                 | 10.74                                    |
| 1962       | 2 512.83                             | 26.74                                 | 12.51                                    |
| 1963       | 2 876.74                             | 28.28                                 | 14.01                                    |
| 1964       | 3 728.20                             | 29.31                                 | 24.01                                    |
| 1965       | 4 074.69                             | 33.38                                 | 7.19                                     |
| 1966       | 4 697.20                             | 33.14                                 | 13.96                                    |
| 1967       | 5 260.52                             | 33.72                                 | 9.09                                     |
| 1968       | 5 819.28                             | 32.23                                 | 8.22                                     |
| 1969       | 7 073.35                             | 33.84                                 | 18.54                                    |
| 1970       | 7 817.12                             | 34.57                                 | 4.25                                     |

FUENTE: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. I, México, 1994.

pensadores modernos, para todos los hombres de Estado actuales, el concepto de usted es insostenible; la educación es el servicio de mayor importancia: es el supremo".<sup>3</sup>

De cualquier forma, mi relación con don Jaime siempre fue muy cercana y cordial. Para reforzar el control del presupuesto en la Secretaría de Educación Pública, se nombró como subsecretario a Ernesto Enríquez, quien había sido oficial mayor de don Jaime durante su primer periodo como secretario de Educación. Cuando fui director del IMSS, Enríquez había sido subdirector administrativo, y manteníamos una relación excelente. Ernesto Enríquez y el subsecretario de egresos, Enrique Caamaño, formaron un equipo que contribuyó a que el gasto en educación se ejerciera con prudencia y productividad.

El presidente López Mateos sabía que para lograr el mayor incremento posible en el gasto educativo sin afectar la salud de las finanzas públicas era necesario generar mayores ingresos. Yo propuse iniciar un cambio de fondo en el financiamiento de la educación en México.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 443.

consistente en lo esencial en el establecimiento de un sistema generalizado de becas-crédito. Sin embargo, la decisión presidencial se orientó por la implantación de un impuesto específico que contribuyera a financiar el gasto público en educación. Para ello, el presidente solicitó el apoyo de las principales organizaciones sindicales del país. A raíz de la solicitud presidencial, los legisladores del sector obrero en el Congreso presentaron una iniciativa para establecer un impuesto de 2% sobre nóminas, del cual una mitad la pagarían los empresarios y la otra los obreros. Los ingresos generados por este impuesto se destinarían íntegramente a financiar gasto educativo.

La iniciativa de ley fue aprobada por el Congreso. Sin embargo, se creó una oposición muy fuerte por parte de varios sindicatos y también de organizaciones empresariales, éstas principalmente de Monterrey. El descontento de la iniciativa privada surgía sobre todo del establecimiento del libro de texto gratuito: muchos empresarios no entendieron que los libros contenían la ideología de la Revolución mexicana, y que ello ayudaba a detener la infiltración de la ideología comunista en el sector educativo. Sin embargo, a pesar de las señales que se enviaron, el mensaje no fue captado por los empresarios.

Por otro lado, se dio literalmente una catarata de amparos, principalmente de sindicatos, contra los nuevos impuestos. Finalmente, sólo permaneció un impuesto de 1%, pagado íntegramente por las empresas.

Desde mi perspectiva, era correcta la apreciación del presidente respecto a la necesidad de generar mayores ingresos para financiar el gasto educativo. Como he dicho, mi propuesta sobre la manera de hacerlo consistía en establecer un sistema generalizado de becas-crédito. En México prevalecía una orientación del sistema educativo en donde se otorgaba una gran preponderancia a la educación impartida por el sector público, la cual debía proporcionarse en forma gratuita. Esta concepción quedó plasmada en el artículo 3º de la Constitución mediante una modificación realizada en 1946, durante el gobierno del presidente Ávila Camacho. Esa modificación eliminó el calificativo de "socialista" a la educación impartida por el Estado y estableció la obligatoriedad de la educación primaria, así como, en la fracción VII, que "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita". Uno de los principales promotores de que la educación dada por el Estado fuera gratuita fue Vicente Lombardo Toledano, quien lidereaba al grupo opositor a la reforma. En esa época él era diputado, y sólo aceptó la eliminación de la educación socialista del texto constitucional a

cambio de que quedara plasmada aquella obligación. De cualquier manera, la educación gratuita era uno de los principales puntos del programa socialista de Erfurt.

En mi opinión, la combinación de una participación altamente mayoritaria del Estado en la provisión de servicios educativos con la obligación de que estos servicios sean gratuitos origina un problema estructural que impide ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación. Para un país en desarrollo como México, lo más adecuado sería una concepción de la educación en donde se buscara que todos los sectores contribuyeran directamente a ella. En particular, resultaría importante la ayuda de las empresas y de los propios estudiantes. En el caso de las primeras, sería conveniente promover esquemas para que participaran directa o indirectamente en la provisión de servicios educativos para sus trabajadores. En particular, la enseñanza de oficios específicos sería muy benéfica tanto para los trabajadores como para los propios empresarios.

En cuanto a los estudiantes, sería muy importante establecer un sistema generalizado de becas-crédito. El sistema actual de educación gratuita no sólo limita la cobertura y calidad de los servicios educativos, sino que es altamente regresivo. Los alumnos de las familias de los estratos socioeconómicos altos que utilizan la educación pública reciben a lo largo de su trayectoria educativa un mayor subsidio que los de menores ingresos, debido principalmente a que estos últimos permanecen mucho menos tiempo en el sistema educativo. Se han realizado estimaciones que indican que un estudiante típico de una familia lo suficientemente acomodada como para sufragar el gasto de su educación recibe entre 24 y 42 veces en fondos públicos para educación lo que recibe un estudiante típico de una familia modesta.<sup>4</sup>

Lo más conveniente sería establecer un sistema en que los alumnos pertenecientes a familias con recursos suficientes pagasen por la educación recibida. Para los alumnos cuyas familias carecieran de recursos para enfrentar estos gastos, se establecería un sistema de becas-crédito que pagarían el costo de su educación. Puesto que la educación eleva la capacidad de generar ingresos de los individuos, las becas serían pagadas por los estudiantes cuando obtuvieran un empleo. Así, se

<sup>4</sup> Antonio Ortiz Mena, "La seguridad social como posible instrumento para financiar la educación en América Latina" (exposición en el Tercer Seminario Interamericano sobre Financiamiento a la Educación, celebrado en San José de Costa Rica el 7 de julio de 1980).



crearía conciencia en los profesionistas respecto a su obligación social de apoyar los estudios de otro muchacho y se resarciría al Estado de recursos para que pudiera seguir apoyando a otros estudiantes. Además, una vez con el esquema implantado, el gobierno podría recuperar el valor presente de los pagos futuros de las becas mediante la emisión de bonos gubernamentales, cuya garantía serían los propios pagos que realizarían los estudiantes becados cuando estuvieran empleados.

Para las familias con ingresos muy precarios que por su condición económica quedan marginados de los servicios educativos, el esquema anterior podría complementarse con medidas de tipo "curativo", de manera que se utilicen recursos públicos, adicionales a las becas, para que no sólo se sufrague el costo de la educación, sino que también se cubra en parte el mantenimiento del estudiante e incluso el ingreso no percibido por permanecer en el sistema educativo. En este sentido, la educación formaría parte de la seguridad social considerada en un sentido amplio.<sup>5</sup> El objetivo debe ser universalizar el servicio y especializar el subsidio, y por ningún motivo universalizar el subsidio y especializar el servicio.

Antes de iniciar su periodo de gobierno, comenté con el licenciado Díaz Ordaz mi propuesta de financiamiento a la educación. Le entusiasmó mucho la idea y me pidió que comenzara a trabajar en los aspectos operativos del esquema. La idea era que al inicio de su gobierno se presentara un paquete legislativo que incluyera tres tipos de asuntos. Los dos primeros se referirían a la reforma tributaria y a la presupuestal, que he comentado en capítulos anteriores. El tercero sería la reforma integral al financiamiento de la educación.

Antes de tomar la decisión final sobre el financiamiento a la educación, ya como presidente en funciones, el licenciado Díaz Ordaz quiso sondear la opinión pública. En uno de sus discursos hizo referencia al seguro educativo, lo cual generó una reacción muy fuerte de diversos sectores de la población y de diputados y senadores en favor de la educación gratuita por parte del Estado en todos los niveles. A raíz de ello, el presidente decidió no proponer al Congreso de la Unión la reforma al financiamiento de la educación. En el resto del gobierno del presidente Díaz Ordaz no fue posible plantear nuevamente esta iniciativa.

<sup>5</sup> Por ejemplo, en Alemania y en Israel la seguridad social incluye asignaciones familiares para cubrir gastos educativos.

## XII. LAS POLÍTICAS DEMOGRÁFICA Y DE ABATIMIENTO DE LA POBREZA

### A. POLÍTICA DEMOGRÁFICA

EL PROBLEMA DEMOGRÁFICO representa uno de los retos más importantes de nuestro país. Así lo fue en la década de los sesenta y continúa siéndolo en la actualidad. Los efectos del crecimiento poblacional han sido de los temas más estudiados por diversos pensadores en el mundo occidental. Durante la época de la Ilustración, en el siglo XVIII, comenzó a analizarse el aumento de la población en relación con la capacidad de producción de alimentos. Hacia 1780, el marqués de Condorcet consideró que las capacidades del ser humano y los avances tecnológicos serían suficientes para generar incrementos en la producción de alimentos que permitieran satisfacer las demandas de una población en aumento. Por su parte, en 1798, el monje británico Thomas Malthus mantuvo una posición diferente. Él consideraba que en el futuro la producción de alimentos no podría satisfacer las necesidades de la población, pues, decía, aquélla crecería linealmente mientras que ésta lo haría geométricamente, lo cual provocaría en forma inevitable crisis alimentarias recurrentes.

Con el tiempo comenzaron a ocurrir algunos cambios en las técnicas y organización agrícolas que permitieron aumentos significativos en la producción; el mayor comercio internacional promovió un mejor uso de las tierras y los cambios tecnológicos permitieron aumentar los rendimientos por unidad de insumos utilizada. Los Estados Unidos se convirtieron en un productor muy importante a nivel mundial.

Durante el siglo XIX la población del planeta casi se duplicó y la producción de alimentos aumentó a un ritmo suficiente para satisfacer la demanda adicional. Después de la primera Guerra Mundial, la salud pública cobró fuerza como una de las principales prioridades de la política gubernamental en Occidente. Ello se tradujo en disminuciones importantes en las tasas de mortandad, de manera que el crecimiento poblacional se aceleró. La incidencia de numerosas enfermedades que ocasionaban un alto costo de vidas humanas se redujo

sustancialmente, como fue el caso de la sífilis, la tuberculosis y el paludismo, entre otras. Con los años, este fenómeno comenzó también a ocurrir en el mundo en desarrollo. La diferencia fue que mientras que en los países desarrollados la tasa de natalidad se logró controlar, en los países en desarrollo se incrementó. La combinación de mayores tasas de natalidad y menores tasas de mortandad ocasionó notables aumentos en el crecimiento poblacional de las naciones en vías de desarrollo.

Las más altas tasas de crecimiento de la población a nivel mundial durante el presente siglo se dieron durante la década de los sesenta. En México, la tasa de crecimiento promedio anual de la población fue de 3.1% durante los cincuenta, y de 3.3% durante los sesenta. La acelerada dinámica poblacional hacía necesario que las políticas para promover el crecimiento económico fueran complementadas con una política demográfica. De esta forma sería más factible elevar los niveles de bienestar *per capita* de los mexicanos. Adicionalmente, el acelerado crecimiento poblacional dificultaba enormemente lograr una mejoría en la distribución del ingreso. La mayor parte de la pobreza en México se concentraba en el campo, donde los niveles de productividad eran sustancialmente más bajos que en el resto de la economía. Los elevados niveles de crecimiento de la población rural, aunados a la dificultad de aumentar los ingresos generados en el campo, hacían más difícil el combate a la pobreza y la redistribución del ingreso.

En 1958, antes de que el licenciado López Mateos tomara posesión como presidente de la República, comenté con él la conveniencia de establecer una política tendiente a reducir el crecimiento de la población. El presidente electo consideró que no era el momento de hacerlo, pues era un tema muy delicado políticamente. Concretamente, el gobierno estaba aplicando una parte importante de su capital político a hacer frente a los movimientos desestabilizadores que se habían desencadenado en 1958. El licenciado López Mateos consideró que sería muy difícil políticamente manejar al mismo tiempo los dos frentes. Además, el tema poblacional hubiera generado un enfrentamiento con la Iglesia católica. La decisión presidencial fue que se buscara el aumento en el ingreso *per capita* de la población mediante una política que acelerara el desarrollo económico, y no mediante el control del crecimiento demográfico.

La contención del crecimiento de la población continúa siendo uno de los principales retos que nuestro país debe enfrentar. A pesar de la

reducción que se ha dado en la tasa de aumento demográfico, su nivel es todavía elevado. En los primeros cinco años de la década de los noventa, la tasa anual promedio de crecimiento de la población fue de 2.3%, lo que significa que el número de mexicanos aumentó en 10 millones durante el periodo. En el ámbito rural, parte del crecimiento se ha visto aminorado por la mayor migración hacia las ciudades del país y el extranjero. Ello ha constituido una válvula de escape pero no puede considerarse como una solución permanente. Es necesario aplicar políticas efectivas que enfrenten la raíz del problema. Se requiere una adecuada política demográfica que sea complementada con medidas concretas para el abatimiento de la pobreza. En general se pueden aplicar medidas como las que menciona Joel Cohen en su libro *How Many People Can the Earth Support?*, que incluyen desarrollo económico, planificación familiar, mejoramiento de la salud de los niños y de los niveles educativos.<sup>1</sup> De particular importancia resulta aumentar la producción y la productividad del campo mexicano, que es donde el crecimiento poblacional es más alto, se originan los principales flujos migratorios y se concentra la mayor parte de la pobreza.

#### B. LA POLÍTICA CONTRA LA POBREZA

A pesar de los importantes flujos migratorios del campo hacia la ciudad, durante la década de los sesenta, la población rural aumentó en 2.7 millones de habitantes. Esta cifra, por ejemplo, era superior a la población total de Costa Rica en esa época e implicaba una demanda muy significativa de servicios básicos adicionales. El origen de la pobreza en el campo radica fundamentalmente en la distribución de la tierra. Al no haberse podido cumplir con el precepto constitucional que establece un tamaño mínimo de la unidad de dotación de 10 hectáreas de tierra de riego o su equivalente en otro tipo de tierras, se condenó a muchas familias campesinas a vivir en la pobreza. Como antes mencioné, para finales de la década de los sesenta la superficie media de tierra de labor por ejidatario fue de sólo 5.2 hectáreas. Si bien esta extensión era relativamente baja, hubiera sido suficiente para lograr niveles de bienestar razonables para los campesinos de no haberse mantenido el elevado crecimiento de la población. El incremento demográfico y la forma en que se realizó el reparto de la tierra

<sup>1</sup> Véase J. Cohen, *op. cit.*, pp. 371-379.

generaron que en años posteriores la superficie de tierra por campesino se redujera notablemente.<sup>2</sup>

En el caso de los ejidatarios, éstos se encontraban obligados a trabajar las tierras para no perder su derecho a usufructuarlas. La combinación de extensiones pequeñas de tierra con el impedimento legal para diversificar sus fuentes de ingresos tuvo como consecuencia que el Estado colocara a los ejidatarios en condiciones económicas que hacían difícil la supervivencia. El Estado era el principal causante de esta situación y, por ello, se vio obligado a subsidiar el campo por diversos medios para tratar de elevar el bienestar de las familias campesinas, especialmente de las que vivían en los ejidos. En el caso de los pequeños propietarios la situación era distinta, pues tenían diversas opciones para aumentar sus ingresos, ya contratando trabajadores o rentando sus tierras a un tercero y ellos mismos dedicarse a otras labores.

Como mencioné en el capítulo sobre política agropecuaria, desde el inicio del gobierno del presidente López Mateos no sólo se buscó establecer medidas que buscaban impedir que se redujera la extensión total de las tierras ejidales, sino que aun se intentó aumentarla. En el aspecto de subsidios al campo, el principal instrumento fueron los precios de garantía, los cuales no sólo fomentaban una mayor producción, sino que incrementaban el ingreso de los campesinos. Tenían un efecto muy importante sobre los ingresos de los campesinos más pobres. Este grupo de campesinos, incluidos los productores de maíz, que eran la mayoría, tenían una forma muy peculiar de ahorrar: cuando había una buena cosecha, reducían el porcentaje de producto que vendían y se quedaban con ciertas cantidades, las cuales intercambiaban por diversos tipos de animales, como gallinas, cerdos, vacas, etc.; que constituían su ahorro. Ello les permitía aumentar su consumo diario por la producción regular de leche, huevos y carne. Cuando las cosechas eran malas, vendían sus animales.

En el campo existía un sistema de seguridad social informal que se manifestaba principalmente en que las familias tenían muchos hijos con el objetivo de que éstos se encargaran de mantener a los padres en su vejez, así como de poder defenderse del ataque de otros grupos. A los padres no les interesaba que los niños tuvieran una educación formal más allá de lo necesario: leer, escribir y contar, ya que

<sup>2</sup> Un excelente análisis de los efectos del crecimiento poblacional sobre el bienestar de la población aparece en la obra de Eric Hobsbawm, *The Age of Extremes, A History of the World 1914-1991*, Pantheon Books, Nueva York, 1994, p. 346-350.

no creían que el resto de la educación formal tuviera un efecto directo sobre el bienestar económico de la familia. Este sistema tenía sentido desde la perspectiva de cada familia, pero también creaba una tendencia muy fuerte hacia la sobrepoblación y el minifundismo y aumentaba significativamente la demanda de alimentos.

Era necesario comenzar a sustituir el sistema informal de seguridad social en el sector rural por el sistema formal. Por eso fueron muy importantes las acciones que se realizaron para introducir los seguros de enfermedades y de pensiones del IMSS en el campo. También hubiera sido benéfico modificar los programas educativos para la población rural a modo de dotarlos de un contenido práctico que le interesara y sirviera.

Para lograr una solución definitiva a la pobreza del campo resulta indispensable corregir el problema de la tenencia de la tierra. Es necesario aumentar el tamaño mínimo de la unidad productiva en el campo. Es conveniente apoyar la compraventa de tierras en el caso de ejidos que se arriendan a otros ejidos. La experiencia de los ejidos que cuentan con unidades productivas de tamaño adecuado ha sido muy favorable. Por ejemplo, en el noroeste de la República, donde existen varios ejidos con unidades de producción que tienen un tamaño de 20 hectáreas, el nivel de vida de las familias campesinas es muy satisfactorio. En Sonora, en el Valle del Yaqui, es común que las familias campesinas vivan en casas de mampostería.

Lo anterior ha sido sustentado por estudios técnicos serios. Por ejemplo, el Instituto Lucas Alamán encontró fuertes diferencias en la productividad de los factores de la producción según el tamaño de las unidades productivas.<sup>3</sup> Los resultados muestran que en las unidades pequeñas se hace un uso muy intensivo de la tierra, invirtiendo cantidades de trabajo y capital relativamente altas sobre cantidades de tierra muy reducidas.<sup>4</sup> En el caso de la tierra, el estudio encuentra que su productividad marginal para unidades pequeñas es cinco veces mayor que en las unidades grandes. Este resultado muestra los importantes aumentos de producción que se darían al incrementar la superficie de las unidades pequeñas. Por otro lado, las productividades marginales del trabajo y del capital son mayores en las unidades grandes que en las pequeñas: ocho veces en el caso del trabajo y cuatro veces en el

<sup>3</sup> Luis Negrín, *Análisis del minifundismo en el agro mexicano*, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, 1991.

<sup>4</sup> El estudio define como unidades pequeñas las que tienen una extensión de cinco hectáreas o menos, y como unidades grandes aquellas cuya superficie es mayor a cinco hectáreas.

caso del capital. Ello muestra que las unidades grandes pueden generar pagos más elevados por el uso de estos dos factores de la producción.

Se necesitan transferencias de recursos que provengan del resto de la economía para aumentar la inversión y la productividad en el sector rural. Por lo tanto, no se requiere que el sector campesino sea ahorrador neto y que sus recursos se inviertan en otros sectores; por el contrario, se necesita que los recursos de estos últimos se inviertan en el campo. Para lograrlo resulta absolutamente indispensable crear y fortalecer una clase media, pues ésta sí puede ahorrar en montos suficientes para generar inversiones importantes en los sectores de la economía donde se requieran. Los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz estuvieron de acuerdo con esta idea.

Durante el periodo del desarrollo estabilizador ocurrieron varios fenómenos que alentaron un importante desarrollo de la clase media. La población urbana en México pasó de representar 50.7% en 1960 a 57.8% en 1970. En términos absolutos, la población urbana se incrementó de 17.7 millones a 27.3 millones durante el periodo. El empleo en el sector industrial y en los servicios aumentó a una tasa media anual de 4.7% y 3.5%, respectivamente, entre 1960 y 1970. Esta tasa se compara favorablemente con el crecimiento de la fuerza de trabajo, que aumentó a un ritmo promedio por año de 2.9% durante ese periodo. Por su parte, los trabajadores obtuvieron importantes aumentos en sus ingresos reales: el salario mínimo real se incrementó a una tasa promedio anual de 6% entre 1958 y 1970, mientras que los salarios industriales lo hicieron en 3.5%.

La participación de la clase media en el ingreso nacional se incrementó en los años del desarrollo estabilizador. Esto puede constatarse al analizar la evolución de la distribución personal del ingreso por deciles durante el periodo. En este punto, diversos investigadores han obtenido cifras diferentes debido a algunos ajustes que es necesario realizar a los números originales que se presentan en las encuestas que sobre el tema se realizaron. En el cuadro XII.1 se muestra un resumen de los resultados obtenidos en los principales estudios sobre la distribución del ingreso durante la época del desarrollo estabilizador. Los años que se refieren proporcionan información respecto de las fechas en que se realizaron las encuestas, y no coinciden exactamente con el periodo del desarrollo estabilizador. Sin embargo, sirven para dar una idea general respecto a la evolución de la distribución del ingreso durante esa época.

CUADRO XII.1. *Datos básicos sobre la distribución personal de ingreso en México*  
(1957, 1958, 1963 y 1968)

| Decil  | 1957 |      | 1958 |      | 1963 |      |      |                |                |      | 1968 |      |      |                |                |      |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|----------------|----------------|------|------|------|------|----------------|----------------|------|
|        | N    | F    | N    | U    | N    | F    | A    | B <sup>1</sup> | B <sup>2</sup> | AB   | U    | F    | A    | B <sup>1</sup> | B <sup>2</sup> | AB   |
| 0-10   | 1.7  | 4.4  | 2.2  | 1.3  | 2.0  | 3.6  | 1.1  | 1.5            | 1.1            | 1.3  | 1.2  | 2.8  | 0.8  | 1.3            | 1.0            | 1.2  |
| 11-20  | 2.7  |      | 2.8  | 2.2  | 2.2  |      | 1.7  | 2.5            | 1.8            | 2.2  | 2.2  |      | 1.6  | 2.4            | 1.7            | 2.2  |
| 21-30  | 3.1  | 6.9  | 3.3  | 3.1  | 3.2  | 5.5  | 2.2  | 3.3            | 2.5            | 3.1  | 3.1  | 5.1  | 2.4  | 3.3            | 2.5            | 3.1  |
| 31-40  | 3.8  |      | 3.9  | 3.7  | 3.7  |      | 3.0  | 4.0            | 3.0            | 3.7  | 4.1  |      | 3.2  | 4.4            | 3.3            | 4.1  |
| 41-50  | 4.3  | 9.9  | 4.5  | 4.9  | 4.6  | 9.3  | 3.8  | 5.2            | 4.0            | 4.9  | 5.1  | 10.5 | 4.1  | 5.4            | 4.1            | 5.1  |
| 51-60  | 5.6  |      | 5.5  | 6.1  | 5.2  |      | 4.8  | 6.4            | 5.0            | 6.1  | 6.5  |      | 5.1  | 6.8            | 5.2            | 6.5  |
| 61-70  | 7.4  | 17.4 | 6.3  | 8.0  | 6.6  | 17.4 | 6.5  | 8.3            | 6.7            | 8.0  | 8.3  | 17.9 | 6.8  | 8.6            | 7.0            | 8.3  |
| 71-80  | 10.0 |      | 8.6  | 11.8 | 9.9  |      | 10.1 | 12.0           | 10.7           | 11.8 | 11.3 |      | 10.1 | 11.5           | 10.2           | 11.3 |
| 81-90  | 14.7 | 14.7 | 13.6 | 17.0 | 12.7 | 17.5 | 18.0 | 16.9           | 16.5           | 17.0 | 16.2 | 16.7 | 16.5 | 16.2           | 15.7           | 16.2 |
| 91-95  | 9.7  | 9.7  | 10.7 | 13.2 | 11.6 | 14.3 |      |                |                |      | 14.9 | 17.8 |      |                |                |      |
| 96-100 | 37.0 | 37.0 | 38.6 | 28.7 | 38.3 | 32.3 |      |                |                |      | 27.2 | 29.2 |      |                |                |      |
| 91-100 | 46.7 | 46.7 | 49.3 | 41.9 | 49.9 | 46.6 | 48.8 | 39.9           | 48.7           | 41.9 | 42.1 | 47.0 | 49.4 | 40.1           | 49.4           | 42.0 |

A: Estimaciones de Altimir; N: Estimaciones de Navarrete; F: Estimaciones de Félix; B<sup>1</sup>: Estimaciones de Bergsman con baja elasticidad; B<sup>2</sup>: Estimaciones de Bergsman con alta elasticidad; U: Cifras no ajustadas; AB: Aspe y Beristáin.

FUENTES: Pedro Aspe y Javier Beristáin, *Toward a First Estimate of the Evolution of Inequality in Mexico*, 1984, y Jesús Reyes Heróles González Garza, *Política macroeconómica y bienestar en México*, 1983.



En términos generales, la conclusión que se puede obtener de los diversos estudios es que entre 1963 y 1968 aumentó la participación en el ingreso de los deciles intermedios (del III al VII), mientras que disminuyó la participación del 20% más pobre de la población, de los deciles VIII y IX, y del 5% de la población más rica. Los datos entre 1957/1958 y 1963 muestran en general un incremento en la participación de los estratos de mayores ingresos en el ingreso total. A pesar de los problemas de comparabilidad entre las distintas fechas, es importante distinguir claramente los periodos de 1957-1958 a 1963 y de 1963 a 1968. Si se realiza un análisis de la distribución del ingreso a lo largo de todo el periodo se puede llegar a la conclusión errónea, que de hecho ha sido expuesta por algunos autores, en el sentido de que durante el periodo del desarrollo estabilizador hubo un empeoramiento en la distribución del ingreso. Sin embargo, aun considerando que los datos fueran confiables, este empeoramiento hubiera ocurrido entre 1957-1958 y 1963, mientras que de 1963 a 1968 los deciles del III al VIII aumentaron su participación en el ingreso nacional. Una manera alternativa de medir la desigualdad en la distribución del ingreso es mediante el coeficiente de Gini; Aspe y Beristáin<sup>5</sup> muestran que el coeficiente de Gini disminuyó de 0.53 en 1963 a 0.50 en 1968, lo que apunta hacia una ligera mejoría en la distribución del ingreso.

Con respecto a la situación de las familias más pobres, es importante destacar varios puntos. A pesar de que su participación en el ingreso se redujo durante los años sesenta, el deterioro afectó a una fracción menor del total de familias y ocurrió a un ritmo menor que en los cincuenta.<sup>6</sup> Asimismo, durante los años sesenta, la tasa de crecimiento de la población en México fue la más alta que el país había tenido desde principios del siglo XX. Esto complicaba sustancialmente el abatimiento de la pobreza. De cualquier manera, los ingresos absolutos de los dos primeros deciles de la población aumentaron en términos reales 11.9% entre 1963 y 1968.<sup>7</sup> Con respecto al grupo de la población más pobre, que se encuentra en el campo, se han realizado estudios inte-

<sup>5</sup> Pedro Aspe y Javier Beristáin, "Toward a First Estimate of the Evolution of Inequality in Mexico", 1984.

<sup>6</sup> Jesús Reyes Heróles González Garza, *Política macroeconómica y bienestar en México*, México, 1983, p. 27.

<sup>7</sup> Para el cálculo se ajustó a la baja el crecimiento real de PIB *per capita* en la misma proporción que la reducción en la participación de los primeros dos deciles en el ingreso total. Se consideró una caída de 0.31 puntos porcentuales, que es el promedio de los cinco estudios que analizan tanto 1963 como 1968.

CUADRO XII.2. *Ingresos de parcelas típicas, 1958-1970*  
(pesos constantes de 1978)

| Año                  | maíz   | frijol | trigo |
|----------------------|--------|--------|-------|
| 1958                 | 104.96 | 86.33  | 3 775 |
| 1959                 | 112.70 | 96.85  | 3 962 |
| 1960                 | 122.13 | 91.14  | 4 302 |
| 1961                 | 124.60 | 117.05 | 4 512 |
| 1962                 | 123.87 | 106.45 | 4 703 |
| 1963                 | 151.48 | 109.98 | 5 063 |
| 1964                 | 167.70 | 115.58 | 5 779 |
| 1965                 | 161.54 | 112.38 | 6 087 |
| 1966                 | 156.69 | 119.38 | 6 541 |
| 1967                 | 156.27 | 122.97 | 6 917 |
| 1968                 | 158.27 | 118.03 | 7 404 |
| 1969                 | 159.50 | 114.73 | 7 919 |
| 1970                 | 142.43 | 131.04 | 8 546 |
| Crecimiento total    | 36%    | 52%    | 126%  |
| Crecimiento promedio | 2.58%  | 3.54%  | 7.05% |

NOTA: La tabla se elaboró con base en un ejercicio de Reyes Heróles que considera una "familia pobre típica" como aquella a la que se le ha entregado una dotación de cuatro hectáreas de tierra. Supone que la calidad de la tierra y las condiciones de producción permiten a esta familia alcanzar el rendimiento medio nacional, además de que vende su producto al precio medio rural. Por último, supone que el único insumo del productor es la mano de obra propia.

FUENTE: Jesús Reyes Heróles González Garza, *Política macroeconómica y bienestar en México*, p. 63.

resantes que muestran que su ingreso real durante el periodo aumentó en términos absolutos. En el caso de una familia pobre "típica" (véase definición en la nota del cuadro XII.2) que cultivara maíz, su ingreso total durante el periodo se hubiera incrementado 36% en términos reales entre 1958 y 1970 y llegado a su máximo en 1964. Para el caso de las familias que cultivaban frijol, el incremento real fue de 52%; mientras que para las que sembraban trigo, el aumento llegó a 126% (cuadro XII.2).

Por otro lado, el gobierno impulsó una serie de programas sociales que, si bien no necesariamente incidían sobre el ingreso directo de los grupos de menores recursos, sí mejoraban su nivel de vida. Como mencioné en el capítulo v, el gasto social del gobierno por habitante, que incluye educación, salud, sector agropecuario y seguridad social, se incrementó 119% en términos reales entre 1959 y 1960.

En parte por el esfuerzo gubernamental, importantes indicadores de bienestar mejoraron durante el periodo. Entre 1960 y 1970, la tasa de mortalidad infantil descendió de 73.8 a 66.5 defunciones de niños menores de un año por cada 1 000 nacimientos; la población derechohabiente en instituciones de seguridad social aumentó de cuatro millones a 12.2 millones, lo que significó que, como porcentaje de la población total, la cobertura se incrementara de 11.5% a 25.3%; el número de niños matriculados en escuelas primarias pasó de 5.3 millones a 9.2 millones; el índice de analfabetismo se redujo de 33.5% a 23.7%; el de vivienda con agua potable pasó de 23.5% a 38.7%, y las que tenían drenaje, de 28.9% a 41.5%.

### XIII. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO ESTABILIZADOR

**D**URANTE LOS AÑOS DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR México logró un elevado nivel de crecimiento económico al mismo tiempo que la inflación se mantuvo bajo control, en niveles similares a los de nuestros principales socios comerciales. Como he mencionado, entre 1958 y 1970 el crecimiento real promedio anual del PIB fue 6.8%, mientras que la inflación anual se ubicó en promedio en 2.5%. A nivel internacional, México fue uno de los países con mejor desempeño económico durante esa época.

Los resultados obtenidos fueron producto tanto del desarrollo que el país había tenido en las décadas posteriores a la Revolución como de las decisiones que se tomaron durante los gobiernos de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz. El desarrollo estabilizador no debe ser visto como una ruptura con la política económica que se había venido aplicando en el pasado. Los diversos gobiernos pos-revolucionarios y, concretamente, la mayoría de los responsables de las finanzas nacionales habían establecido como un objetivo deseable crecer sin inflación. Esta preocupación fue una constante en el actuar del Banco de México.

Destacados secretarios de Hacienda manifestaron explícitamente la importancia de crecer con estabilidad. Don Alberto J. Pani, quien lo fue durante parte de los gobiernos de los presidentes Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, se refería a la inflación como el "problema supremo" de México en materia económica.<sup>1</sup> El maestro Eduardo Suárez, quien fuera titular de las finanzas nacionales durante los gobiernos del general Lázaro Cárdenas y del general Manuel Ávila Camacho, fue uno de los artífices del desarrollo económico de México durante este siglo. Entre otras, tuvo la difícil encomienda de encontrar financiamiento para llevar a cabo los necesarios gastos del sector público en materia agrícola, industrial y de desarrollo social. Para ello, tuvo que recurrir a algunos financia-

<sup>1</sup> Alberto J. Pani, *El problema supremo de México*, ARPA, México, 1955.

mientos que presionaron al nivel general de precios, como fue el caso del crédito primario del Banco de México al gobierno federal. Sin embargo, fue muy claro al manifestar que el ideal era crecer sin inflación, aunque consideraba que ésta era una meta muy difícil de lograr.<sup>2</sup>

La experiencia de México durante la época del desarrollo estabilizador muestra que sí es posible crecer sin inflación durante un periodo largo de tiempo. Para ello fue necesario el diseño y la ejecución de una política económica integral que tuviera como eje central la estabilidad. Los diversos instrumentos de la política macroeconómica se dirigieron al cumplimiento de ese objetivo. Resultaba indispensable mantener una sana situación de las finanzas públicas. La política monetaria debía ser conservadora y evitar incrementos en el circulante que pudieran generar presión sobre el nivel de precios.

El diseño de la estrategia general fue un factor determinante de los resultados que se obtuvieron durante esa época; sin embargo, tan o más importante fue su adecuada ejecución. De los lineamientos generales del programa económico se derivaron numerosas acciones concretas que debían llevarse a la práctica con decisión y precisión. Así, fue necesario incrementar la base de financiamiento no inflacionario del gasto público, para lo cual, se realizó una profunda transformación del sistema fiscal. El gasto público debía mantenerse bajo un estricto control; por ello se llevaron a cabo importantes cambios en la política presupuestal, entre los que destacan el mayor control de la inversión pública y del gasto del sector paraestatal. También se aplicaron políticas para fortalecer la balanza de pagos, principalmente en lo referente a la promoción de exportaciones agrícolas y del turismo.

Entre la Secretaría de Hacienda y el Banco de México se mantuvo una estrecha coordinación en la aplicación de la política económica, y la expansión de la oferta monetaria fue congruente con el incremento en la demanda de dinero; además se promovió el desarrollo del sector financiero del país, lo que constituyó un factor importante para incrementar el ahorro voluntario en la economía.

La congruencia en el uso de los diversos instrumentos de la política económica para la consecución de la estabilidad rindió los frutos esperados. El crecimiento económico fue el más alto que durante 12 años consecutivos el país haya tenido en el presente siglo. Asimismo, la inflación fue la más baja desde que terminó la Gran Depresión. Se

<sup>2</sup> Eduardo Suárez, "Más que estabilizar, elevar el ingreso", *Excélsior* (México, 12 de mayo de 1955), p. 1A.

mostró en los hechos y durante un periodo largo de tiempo que no existe contradicción entre crecimiento y estabilidad. Por el contrario, son procesos que se refuerzan mutuamente: la estabilidad permite promover el ahorro y la inversión, y de esta manera se estimula permanentemente el crecimiento económico; ello, a su vez, hace posible un incremento sostenido de los salarios reales y, en general, del ingreso disponible, lo que estimula el ahorro. Asimismo, la estabilidad macroeconómica facilita la aplicación de medidas de cambio estructural. Bajar la inflación es una manera efectiva de mejorar los salarios reales, de manera que resulta más factible generar los consensos políticos necesarios para la realización de reformas estructurales.

Probablemente, la noción de que existe cierta contradicción entre estabilidad y crecimiento se deriva de dos tipos de factores, ninguno de los cuales es válido. El primero se refiere a casos en que los gobiernos han buscado crecer con estabilidad pero no han subordinado realmente todos los instrumentos de la política macroeconómica a la consecución de este objetivo. Las fallas más comunes se refieren a desequilibrios en las finanzas públicas, financiamiento al gobierno con crédito primario del banco central o una política deliberada de depreciación nominal del tipo de cambio. El segundo factor tiene que ver con la incapacidad de algunos gobiernos de realizar los cambios estructurales que se requieren para crear condiciones permanentes de estabilidad y crecimiento. Por ejemplo, lograr finanzas públicas sanas durante un año es relativamente sencillo. Sin embargo, realizar los cambios de fondo en la estructura tributaria y de gasto que permitan que esta situación se sostenga por un periodo largo de tiempo puede ser políticamente costoso en el corto plazo y requiere de una fuerte capacidad de gestión y de liderazgo político. Cuando los gobiernos carecen de la decisión o la capacidad para realizar estos cambios, es frecuente que, para justificarse, recurran al argumento de que existe una disyuntiva entre crecimiento y estabilidad. En estos casos, se tiende a aceptar la inflación como un "costo" del crecimiento.

En realidad, la verdadera contradicción se da entre inflación y desarrollo económico y social. La inflación inhibe el ahorro y la inversión, y genera distorsiones en los mercados que impiden la correcta asignación de recursos. De esta forma, el crecimiento económico se detiene o, en el mejor de los casos, resulta efímero. En la espiral salarios-inflación, los salarios reales tienden a deteriorarse. Los grupos de menores ingresos son los más afectados por la inflación, pues no tienen acceso

CUADRO XIII.1. *Comparación de resultados del desarrollo estabilizador con los criterios de convergencia europeos (porcentajes)*

|                                  | <i>México<br/>1958-1970</i> | <i>Europa<br/>1958-1970</i> | <i>Criterios de<br/>convergencia*</i> |
|----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| Inflación                        | 2.5                         | 3.8                         | 2.7                                   |
| Deuda total PIB                  | 14.4                        | 38.9                        | 60                                    |
| Déficit del sector público       | 2.6                         | 1.4                         | 3.0                                   |
| Tasa de interés                  | 8.2                         | 6.4                         | 9.2                                   |
| Fluctuación de tipo<br>de cambio | 0.0                         | 0.3                         | 15                                    |

\* Se utilizan los valores para 1996 en los casos en que las metas están sujetas al desempeño de los países de la región.

FUENTES: INEGI, *Estadísticas históricas*, t. II, 1992; FMI, *International Financial Statistics*; European Commission, *European Economy*; Francisco Gil Díaz, *México: de la estabilidad a la inflación*.

a fuentes de ingreso y de ahorro que los protejan de aumentos constantes en los precios.

Un indicador interesante sobre el desempeño macroeconómico de México resulta de comparar la evolución de las principales variables durante la etapa del desarrollo estabilizador con las prevalecientes en los países europeos en esa época. Considerando las variables que en la actualidad se utilizan para medir la convergencia económica entre los países europeos, en el cuadro XIII.1 se observa que México ocupa una posición muy favorable. De hecho, México cumplió entre 1958 y 1970 con todos los criterios de convergencia que marca el acuerdo de Maastricht.<sup>3</sup>

En el ámbito microeconómico, durante los años del desarrollo estabilizador establecimos medidas para promover la industrialización del país. Ello tuvo como consecuencia el incremento de la producción manufacturera nacional y la sustitución de importaciones. Era importante fomentar una base industrial nacional. El esfuerzo resultó exitoso: durante esos años, la producción de manufacturas creció a una tasa real promedio anual de 9.1% lo que significó que su participación en el PIB total aumentara de 18.1% en 1958 a 23.3% en 1970. En el caso de las exportaciones manufactureras, su tasa de crecimiento promedio anual

<sup>3</sup> El Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, establece los criterios económicos que deben cumplir los Estados miembros de la Unión Europea con el fin de instaurar una moneda única.

fue de 13.8%, de manera que pasaron de representar 21.2% de las exportaciones totales del país en 1960 a 32.4% en 1970.

En algunas ocasiones esta política de industrialización no se ha entendido cabalmente. No se buscaba crear un nivel de protección elevado y creciente que vulnerara la competitividad de la planta productiva nacional y encareciera los productos a los consumidores nacionales. El objetivo era coadyuvar a detonar el desarrollo de la industria nacional para elevarla a niveles internacionales. Sin embargo, los 12 años del desarrollo estabilizador no son un periodo lo suficientemente largo para cerrar el ciclo que permitiera cumplir ese objetivo. El periodo de apertura gradual a la competencia externa, que debía complementar a la política de industrialización del desarrollo estabilizador, tardó mucho en llegar.

Se otorgó un decidido impulso a la actividad agrícola. Las políticas de fomento al sector aplicadas durante el desarrollo estabilizador coadyuvaron a que, en esos años, México pasara de importador neto a exportador neto de los principales granos que se consumían en el país: maíz, trigo y frijol.

Para complementar el esfuerzo nacional, durante la etapa del desarrollo estabilizador se recurrió con mesura al uso del ahorro externo. El crédito foráneo contribuyó a generar un nivel de inversión superior al que se hubiera podido financiar exclusivamente con ahorro interno. Sin embargo, el monto del endeudamiento se mantuvo en niveles moderados. En 1970, la deuda pública externa total ascendió a 3 280 millones de dólares. Los préstamos se utilizaron en proyectos productivos, de manera que se producían los ingresos necesarios para su posterior pago. Los problemas con el endeudamiento externo surgen cuando se le utiliza para financiar gasto corriente o fugas de capital. Durante los años del desarrollo estabilizador, el uso productivo del ahorro del exterior contribuyó al crecimiento económico del país.

El efecto del desarrollo estabilizador en la lucha contra la pobreza ha sido uno de los temas que más se han discutido sobre este periodo. Generalmente, los críticos mencionan los indicadores de distribución del ingreso que muestran una reducción en la participación de las familias más pobres dentro del ingreso total. En ocasiones, de ello derivan que el tipo de políticas aplicadas durante el desarrollo estabilizador es inadecuado para lograr el abatimiento de la pobreza. Este planteamiento es simplista y equivocado.

Durante esa época el país experimentó la tasa promedio de creci-



miento de la población más alta que se había tenido desde principios del siglo. Este fenómeno dificultó notablemente el abatimiento de la pobreza. Adicionalmente, durante los años cincuenta se había dado un rápido deterioro en la participación en el ingreso total de las familias de menores recursos. No obstante el alto crecimiento poblacional, en los años sesenta el deterioro afectó a una fracción menor del total de familias y ocurrió a un ritmo menor que en los cincuenta. En términos absolutos, los ingresos reales de los grupos más pobres aumentaron durante los años del desarrollo estabilizador, mientras que el gasto público en desarrollo social por habitante se incrementó en más de 100% en términos reales. En la época del desarrollo estabilizador el salario mínimo real aumentó a una tasa media anual de 6%, mientras que los salarios reales industriales se incrementaron 3.5% anual en promedio.

El problema de la pobreza era —y es— tan grave en México, que su abatimiento debe ser parte central de la política económica. Pretender reducir la pobreza sin un sustento de estabilidad y crecimiento económico sostenido resulta ilusorio. Debiera estar claro que la inflación es el impuesto más regresivo. El desarrollo económico no sólo quiere decir que debe existir una mayor cantidad de ingreso para la sociedad en su conjunto, sino que debe llevar consigo el fortalecimiento de la clase media, como ocurrió en la etapa del desarrollo estabilizador. La estrategia de abatimiento de la pobreza debe consistir en lograr la plena incorporación de los grupos de menores recursos a la clase media, y la ampliación de esta clase requiere indefectiblemente de un crecimiento económico estable.

Desafortunadamente, ese desarrollo económico sostenido, necesario para la ampliación de la clase media y para el abatimiento de la pobreza, sería interrumpido a raíz de un cambio de fondo en la política económica en 1970. El objetivo de crecer con estabilidad, que había sido buscado por los gobiernos después de la Revolución, fue abandonado. El nuevo gobierno ejecutó una política económica altamente expansionista en lo macroeconómico y excesivamente intervencionista en lo microeconómico que generó inflación e ineficiencia en la economía mexicana. Las políticas de expansión del gasto público y de la oferta monetaria terminaron con la estabilidad macroeconómica y ocasionaron espirales inflacionarias en donde, a pesar de algunas alzas temporales, los salarios reales resultaban finalmente deteriorados y la pobreza se veía incrementada. Parte importante de los sobregiros fis-

cales fueron cubiertos con endeudamiento externo, el cual aumentó en forma desmedida en los años posteriores a los del desarrollo estabilizador. En numerosas ocasiones, los recursos externos se utilizaron para sostener el tipo de cambio o para financiar fugas de capital y, en la mayoría de los casos, no fueron utilizados en inversiones productivas que generaran las divisas futuras para el pago de los créditos. Las generaciones futuras tendrían la carga de la deuda pero sin el beneficio de proyectos productivos que aumentarían el ingreso nacional.

El haber tenido el privilegio de participar en el diseño y la ejecución de la política económica durante el periodo del desarrollo estabilizador me permitió apreciar algunos factores que favorecen la aplicación de acciones de gobierno que generan resultados benéficos para la sociedad. En primer lugar, es necesario contar con el consenso político en favor del programa económico, consenso que no surge espontáneamente, sino que hay que crearlo. En el caso del desarrollo estabilizador, hubo varios momentos cruciales que logramos aprovechar para mostrar las ventajas de nuestro programa así como nuestra capacidad para ejecutarlo y sostenerlo. Probablemente, el más importante fue durante los años de 1958 y 1959. Como mencioné antes, el último año del gobierno del presidente Ruiz Cortines fue objeto de un intenso movimiento de desestabilización social y política; se buscaba desarticular la economía y la devaluación parecía inevitable. Con la firme decisión y el apoyo del presidente López Mateos, logramos mantener la estabilidad y recuperar la confianza durante 1959. Mostramos a la sociedad mexicana y a la comunidad internacional que contábamos con un programa viable y que teníamos la capacidad para llevarlo a la práctica.

Otro factor fundamental era el diseño mismo del programa económico. El objetivo último era el desarrollo económico y social de México; la estrategia, crecer con estabilidad. Los instrumentos de política económica quedaron totalmente comprometidos con esa estrategia.

Una vez definido el programa, la parte más compleja era su ejecución. Una parte muy importante de mi tiempo como secretario de Hacienda la dediqué a negociar y a dar seguimiento detallado de las diversas acciones que emprendíamos. Cuando las instituciones de un país no se encuentran totalmente consolidadas, como era el caso de México en esa época, resulta vital que las más altas autoridades concilien con los distintos grupos sociales la ejecución de la política económica.

Yo procuraba mantener un contacto permanente con los líderes obreros y empresariales del país, así como con los principales miem-

bro del Congreso. Con mis colegas del gabinete buscaba un equilibrio entre las restricciones que representaba una sana política de finanzas públicas con las necesidades de gasto de las diversas dependencias. La fuerte influencia que los mercados internacionales pueden tener en la economía mexicana no es un fenómeno reciente; por eso, mantuve contacto permanente con las principales autoridades financieras de los Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales, así como con los directivos de las más importantes instituciones financieras privadas.

Un comentario común respecto al desarrollo estabilizador ha sido que si bien logró resultados positivos, para principios de los setenta había quedado agotado. Ésta es una apreciación errónea. El modelo del desarrollo estabilizador no es un recetario de medidas económicas detalladas. El desarrollo estabilizador es la concepción de que es deseable y posible conciliar el crecimiento y la estabilidad. Ello requiere firmeza en los objetivos, creatividad en el diseño de las medidas concretas y capacidad de ejecución. Estoy seguro de que esta concepción sigue siendo válida.

Ciertamente, hacia el fin del periodo algunas políticas concretas tenían que haber sido modificadas. Éste es un proceso normal en un país que evoluciona y en el que las propias medidas específicas tienen objetivos concretos que al cumplirse requieren de acciones distintas. Nosotros mismos modificamos varias políticas durante ese periodo. Igualmente, había medidas que desde un inicio no habían dado los resultados esperados o que en el camino se desviaron y debían ser modificadas. Sin embargo, el enfoque global y las estrategias generales siguen vigentes. Durante la época del desarrollo estabilizador culminó un proceso de varias décadas para acceder al crecimiento con estabilidad. Lo que sucedió posteriormente fue un cambio en la concepción de la política económica que desembocó en inflación e impidió el crecimiento económico sostenido.

Los experimentos de crecimiento inflacionario, en México y en el resto del mundo, no han dado resultados positivos. México ha mostrado que puede crecer con estabilidad. Frente a los grandes retos que enfrenta para las próximas décadas, nuestro país cuenta con la gente y los recursos naturales para salir adelante. Nada debe impedir que se conjunten las voluntades de los mexicanos para lograr un elevado nivel de desarrollo con justicia, el cual a lo largo de nuestra historia hemos venido construyendo.



## BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Óscar, "La medición de la población económicamente activa en México", *Demografía y Economía*, vol. 8, núm. 1 (El Colegio de México, México, 1974).
- Aspe, Pedro, y Javier Beristáin, "Toward a First Estimate of Inequality in Mexico", en *Political Economy of Income Distribution in Mexico*, Holmes & Meier Publishers, Londres, 1984.
- Balassa, Bela, *Estructura de la protección en países en desarrollo*, CEMLA, México, 1972.
- Bazant, J., *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*, El Colegio de México, México, 1968.
- Berman, Paul, *A Tale of Two Utopias*, Norton, Nueva York, 1996.
- Bissell, Richard, *Reflections of a Cold Warrior*, Yale University Press, New Haven, 1996.
- Bojórquez, Juan de Dios, *Obregón. Apuntes biográficos*, México, Patria Nueva, 1929.
- , *Crónica del México constituyente*, Comisión Nacional Editorial del CEN del PRI, México, 1985.
- Borja Martínez, Francisco, *Joaquín D. Casasús*, Banco de México, México, 1997.
- Bortz, Jeffrey L., *Los salarios industriales en la ciudad de México 1939-1975*, FCE, México, 1988.
- CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 1973.
- Chernow, Ron, *The House of Morgan*, Touchstone, Estados Unidos, 1990.
- Comercio Exterior*, t. x, núm. 12, ed. xx (México, diciembre de 1960).
- Davief, Norman, *Europe: A history*, Oxford University Press, Londres, 1996.
- De la Cueva, Mario, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Ed. Porrúa, México, 1975.
- Díaz Ordaz, Gustavo, *Discursos al pueblo de México*, Centro de Estudios Nacionales, México, 1965.
- "Díaz Ordaz envió el proyecto...", *Excélsior* (México, 17 de diciembre de 1964), p. 1A.

- Dobrynin, Anatoly, *In confidence: Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents*, Times Book, Nueva York, 1997.
- Enríquez Coyro, Ernesto, *Los Estados Unidos de América ante nuestro problema agrario*, UNAM, México, 1984.
- Fursenko, A., y T. Naftali, *One Hell of a Gamble*, W. W. Norton, Nueva York, 1997.
- Galbraith, John Kenneth, *A Journey through Economic Time*, Houghton Mifflin, Nueva York, 1994.
- Green, Rosario, *El endeudamiento público externo de México 1940-1973*, El Colegio de México, México, 1976.
- Guillén, Fedro, *Vasconcelos: Apresurado de Dios*, México, Comunidad Latinoamericana de Escritores, 1990.
- Hobsbawn, Eric, *The Age of Extremes, A History of the World 1914-1991*, Pantheon Books, Nueva York, 1994.
- IMSS, *Informe matemático financiero del balance actuarial del Instituto Mexicano del Seguro Social al 31-XII-57*, IMSS, México, 1957.
- INEGI, *Estadísticas históricas de México*, tomo II, México, 1992.
- Izquierdo, Rafael, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, FCE, México, 1995.
- Krauze, Enrique, *La presidencia imperial*, Tusquets Editores, México, 1997.
- Lamont, E., *The Ambassador from Wall Street*, Madison Books, Maryland, 1994.
- Llinás Alvarez, Edgar, *Vida y obra de Ramón Beteta*, Libros del Umbral, México, 1996.
- Lloyd, T. O., *Empire to Welfare State*, Oxford University Press, Estados Unidos, 1987.
- Marr, David, *Vietnam 1945. The Quest for Power*, University of California Press, Los Angeles, 1995.
- May, E., y P. Zelikow, *The Kennedy Tapes*, The Belknap Press, Massachusetts, 1997.
- Nafin, *La economía mexicana en cifras*, México, 1970.
- Negrín M., José Luis, *Análisis del minifundismo en el agro mexicano. Comparación de productividad entre unidades agrícolas grandes y pequeñas*, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, México, 1991.
- Nocera, J., *A Piece of the Action*, Simon and Schuster, Nueva York, 1994.

- Ortiz Mena, Antonio, *Política Económica Nacional*, mimeo, 1958.
- , *Discursos y declaraciones*, SCHP, México, 1964.
- , “Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México”, en *Testimonios del mercado de valores*, t. I, núm. 44, (Nafinsa, México, 1969). (Ensayo presentado por el autor en ocasión de las reuniones anuales del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Fondo Monetario Internacional celebradas en la ciudad de Washington en septiembre de 1969).
- , “La seguridad social como posible instrumento para financiar la educación en América Latina” (exposición en el Tercer Seminario Interamericano sobre Financiamiento a la Educación, celebrado en San José de Costa Rica el 7 de julio de 1980).
- Pani, Alberto J., *El problema supremo de México*, ARPA, México, 1955.
- Patterson, James, *Grand Expectations*, Oxford University Press, Londres, 1996.
- Política Económica Nacional*, mimeo, 1958.
- “¿Por cuál camino...?”, *Excélsior* (México, 24 de noviembre de 1960), p. 23A.
- “El presidente Ruiz Cortines no...”, *Novedades* (México, 25 de abril de 1954), p. 1A.
- Reyes Heróles González Garza, Jesús, *Política macroeconómica y bienestar en México*, FCF, México, 1983.
- Sasson, Donald, *One Hundred Years of Socialism*, The New Press, Nueva York, 1996.
- Schecter, J., *Khrushchev Remembers*, Litte, Brown and Company, Boston, 1990.
- Skidlesky, R., *The Road from Serfdom*, The Penguin Press, Nueva York, 1996.
- Smith, Peter, *Talons of the Eagle*, Oxford University Press, 1996.
- Suárez, Eduardo, “Más que estabilizar, elevar el ingreso”, *Excélsior* (México, 12 de mayo de 1955), p. 1A.
- , *Comentarios y recuerdos (1926-1946)*, Ed. Porrúa, México, 1977.
- Taladrid, José de Jesús, “Revela Ortiz Mena cómo se nacionalizó la industria eléctrica”, *El Sol de México* (México, 23 de septiembre de 1974).
- Torres Bodet, Jaime, *Memorias*, Ed. Porrúa, México, 1974.
- Thurow, Lester C. *The Future of Capitalism*, Nueva York, W. Morrow, 1996.

- Vilalta, Adrián, "Díaz Ordaz envió el Proyecto al Congreso", *Excélsior* (México, 17 de diciembre de 1964), p. 1A.
- Williams, Charles, *The last great frenchman: a life of general de Gaulle*, Londres, John Wiley and Sons 1997.
- Wionczek, Miguel, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, Siglo XXI Editores, México, 1975.



## ANEXOS



## ANEXO I

### POLÍTICA ECONÓMICA NACIONAL\*

#### INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico de México en los últimos años no sólo ha superado el de otras etapas de nuestra historia, sino que en muchos aspectos ha sido extraordinario. De un país casi exclusivamente productor y exportador de materias primas minerales y agrícolas, México se ha convertido en unas cuantas décadas en una nación en la que cada día tienen mayor importancia la industria, el comercio y los servicios. El desenvolvimiento de la economía nacional ha sido el fruto de múltiples factores, entre los que merecen subrayarse la expedición de un nuevo Código Político en 1917, la iniciación de un vasto proceso de reforma del régimen de tenencia y explotación de la tierra, la apertura de nuevas zonas agrícolas de riego, la integración de una red nacional de comunicaciones, la nacionalización de los ferrocarriles y de la industria petrolera, la reorganización del sistema bancario y financiero y los avances logrados en el proceso de industrialización.

Aunque es evidente que el país se enfrenta hoy día a problemas nuevos, ni siquiera previstos hace treinta o cuarenta años, es asimismo innegable que hay todavía muchos viejos problemas no resueltos.

En tierras antes improductivas han surgido nuevos centros agrícolas e industriales; al amparo de la agricultura, la industria y el comercio, poblaciones pequeñas, de fisonomía marcadamente rural, se han convertido rápidamente en ciudades modernas y progresistas que disponen de servicios urbanos cada vez mejores. Pero el nivel de vida de la mayor parte de la población sigue siendo sumamente bajo. El grueso del sector rural continúa dependiendo de una agricultura aleatoria y técnicamente atrasada; miles de hombres dejan anualmente el país por no contar con posibilidades de trabajo; hay subocupación rural y urbana; faltan escuelas en todos los niveles educativos; existen todavía zonas insalubres y el régimen de alimentación de la mayoría de la población no sólo es insuficiente, sino que contribuye al mantenimiento y propagación de numerosas enfermedades y es un factor de influencia en la baja productividad del trabajo.

El inequitativo reparto de la riqueza y el ingreso nacionales no sólo entraña un grave problema social y político, sino que tiene obvias repercusio-

\* Documento inédito preparado por el autor para el presidente Adolfo López Mateos.

nes económicas. El desarrollo económico y la industrialización tienen que ser fundamentalmente producto del esfuerzo del pueblo mexicano; pero a fin de que la productividad y la producción aumenten a un ritmo más rápido y estable, es preciso contar con un mercado cada vez más amplio, capaz de absorber crecientemente lo que el país produzca.

Con frecuencia se sostiene que los problemas económicos nacionales sólo pueden resolverse con más y más producción, y que el aumento del ingreso es el mejor camino para lograr un reparto más equitativo del mismo. Es indudable que México debe aumentar su producción en muchos campos fundamentales, pero aparte de ello hay que lograr una mejor distribución de la renta nacional y una elevación en el nivel de vida del pueblo.

El mejoramiento del nivel de vida es necesario para aumentar el poder de compra de los sectores más amplios; esto a su vez es condición indispensable en el crecimiento del mercado y la existencia de un mercado en rápido desarrollo, el factor que más puede contribuir en la actualidad al aumento de la producción y por ende al del ingreso. Ésta es la razón por la cual debe estimularse, en bien del país, de la gran masa consumidora y de los propios empresarios, una política que tienda a ampliar el mercado nacional dentro de un marco que ofrezca amplias perspectivas para el desarrollo económico futuro.

En años recientes se ha avanzado en la comprensión de los problemas económicos fundamentales del país. Se ha llegado, por ejemplo, a reconocer que el desarrollo económico no es un fin en sí mismo, y se ha reiterado, una y otra vez, la necesidad de lograr un reparto más equitativo de la renta nacional. Pero tal postulado no ha llegado a ser, en un sentido estricto, parte integrante de la política económica, ya que, a pesar del acuerdo casi unánime en torno al propósito de lograr una mejor distribución del ingreso, el país no ha empleado hasta ahora medios idóneos para alcanzar tal objetivo. El principal defecto de nuestra política económica consiste en que no ha logrado eslabonar las metas y los instrumentos y medios de acción. Y como lo más complejo no es trazarse ciertos objetivos sino encontrar la manera de alcanzarlos, nuestra política económica deja la impresión de que tenemos una conciencia cada vez más clara acerca de cuáles deben ser los fines, pero no respecto a los medios necesarios para alcanzar tales fines. Simultáneamente, hay sectores que parecen sólo preocuparse de ciertos aspectos del proceso de desarrollo, de aspectos técnicos a través de los cuales no es posible entender los grandes problemas nacionales, ni menos encontrarles una solución satisfactoria.

Es necesario examinar los objetivos y revisar a fondo el instrumental con que se ha trabajado. Los objetivos del desarrollo económico de un país como el nuestro no pueden inventarse caprichosamente; tienen que ser la síntesis de viejos anhelos, de esfuerzos cuya continuidad deja ver la historia mexi-

cana, y de exigencias presentes surgidas del proceso mismo de transformación económica y social de la República.

Los principales objetivos del desarrollo económico del país, mediatos e inmediatos, pueden enunciarse en unas cuantas líneas:

1. Elevar el nivel general de vida de la población, sobre todo de los campesinos, obreros y ciertos sectores de la clase media (empleados, pequeños comerciantes, etcétera).

2. Continuar aumentando el ingreso nacional y mejorar la forma en que éste se reparte entre los diversos sectores sociales.

3. Acelerar el proceso de diversificación de la economía mexicana y lograr nuevos y mayores avances en el desarrollo de las actividades directamente productivas.

4. Avanzar en el proceso de industrialización, prefiriendo el aumento de industrias básicas cuyo desarrollo sigue siendo insuficiente.

5. Integrar crecientemente la economía del país, coordinando, como partes de un todo, las actividades productivas. La integración económica no sólo tendrá efectos favorables en el proceso de industrialización, sino que contribuirá a la mayor cohesión social y cultural de la República.

6. Estimular y encauzar debidamente el desarrollo económico regional, a fin de lograr un desenvolvimiento nacional más equilibrado.

7. Lograr una mejor combinación de los recursos productivos y una mayor coordinación de la inversión pública y privada.

8. Pugnar por el aumento de la productividad, no sólo del trabajo sino de todos los factores de la producción, a fin de que los incrementos de productividad den lugar a mejores condiciones de vida de los trabajadores y a reinversiones de fondos que permitan lograr un ritmo más rápido de desarrollo económico.

9. Lograr una creciente movilización y un mejor aprovechamiento económico y social de los recursos financieros nacionales, a través de medidas que hagan posible coordinar la política monetaria, fiscal, de crédito y de fomento del mercado de capitales; que permitan ampliar las fuentes de financiamiento no inflacionario y que, debidamente eslabonadas con la política de comercio exterior, coadyuven al mantenimiento de la estabilidad cambiaria.

10. Alentar el desarrollo del capital nacional, de empresas mexicanas, y en general fortalecer la independencia económica del país.

11. Tender al aumento y a la diversificación creciente del comercio exterior, así como a una mejor relación de intercambio, a través de una política que aliente las exportaciones y contribuya a regular el monto y la composición de las importaciones, de acuerdo con nuestras necesidades y nuestra capacidad de pago.

12. Preservar la paz interna a través de la vigencia de la Constitución y del fortalecimiento del régimen democrático surgido de la Revolución mexicana.

Para alcanzar tales objetivos se necesita conjugar numerosas medidas de diverso rango, naturaleza y alcance. En las páginas que siguen, y sin pretender un tratamiento exhaustivo, se señalan algunas de las más importantes, pero naturalmente faltan otras más.

Falta, por ejemplo, considerar la organización y funcionamiento de la administración pública. Independientemente del papel que la iniciativa privada puede y debe jugar en el desarrollo del país, el sector público necesita disponer de instrumentos eficaces, que operen con la debida agilidad y que sirvan para promover y coordinar la acción económica del estado.

La estructura administrativa del poder público se ha venido modificando. Al lado de las dependencias tradicionales han surgido otras y se ha ampliado el sector de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal; pero la administración pública sigue en muchos aspectos sujeta a normas dictadas en otras épocas y frente a otras exigencias; la intervención del Estado es en algunos casos un obstáculo más que un estímulo para nuestro desenvolvimiento; se continúa con frecuencia trabajando de manera deshilvanada y rutinaria y burocráticamente; la Federación lesiona a menudo la soberanía de los estados y no ha llegado a contarse con mecanismos realmente adecuados de promoción y coordinación del desarrollo económico.

La reorganización administrativa del Estado no debería hacerse con base en soluciones parciales y fragmentarias. Es necesario enfrentarse a los problemas con ideas de conjunto y no tender a crear organismos nuevos que no tengan una estricta justificación.

La política económica de un país se desenvuelve siempre en un marco social en el que pugnan intereses contrapuestos; cualquier empeño serio de programar el desarrollo económico, de mexicanizar la economía nacional y de mejorar sustancialmente las condiciones de vida del pueblo tropezará sin duda con múltiples obstáculos. Sin embargo, a medida que se desarrollara una política como la que se bosqueja en las presentes líneas, se contaría cada vez más con el apoyo popular. Con ese apoyo y un programa claro y realista, consciente de nuestras debilidades y de nuestras fuerzas, México podría seguramente dar grandes pasos adelante en la lucha por su bienestar.

En las páginas que siguen se presenta el bosquejo de una política económica tendiente a lograr las metas antes señaladas. Se trata solamente de un bosquejo, en el que se han ordenado una serie de proposiciones sobre cuestiones económicas básicas. La ejecución de la política que se sugiere sí requiere posteriormente una instrumentación rigurosa que llegue al detalle.

Precisados tales criterios, el señalamiento de medidas más concretas en cada campo de actividad resultaría relativamente fácil; no plantearía problemas de método sino más bien consistiría en descender a mayores detalles de los que se llega en el desarrollo de las ideas aquí expresadas.

## POLÍTICA AGROPECUARIA

*Agricultura*

1. Para que la política agrícola se desenvuelva en planos cada vez más racionales y como parte de un programa de conjunto, se necesita proceder sin demora a la formulación de un inventario de las tierras y suelos, de los pastizales, de los recursos forestales, de la flora y de las disponibilidades de agua con que cuenta el territorio nacional.

Con independencia de tal inventario, es preciso revisar y perfeccionar los sistemas y métodos de investigación, explotación y vigilancia de los recursos naturales al servicio de la agricultura, a fin de garantizar el aprovechamiento racional y la conservación productiva de los mismos.

La conservación de los suelos debe descansar, en particular, en la formulación y desarrollo de un plan inmediato destinado a evitar y contrarrestar los efectos de la erosión, tanto en las zonas agrícolas como en los pastizales y áreas forestales.

2. La organización de un régimen adecuado de tenencia y explotación de la tierra no es en México una mera cuestión de importancia técnica o un simple asunto en torno del cual confluyan anhelos más o menos abstractos de justicia social. La reforma agraria es una exigencia política, jurídica y económica indeclinable. Constituye uno de los postulados trascendentales de la Revolución mexicana, es uno de los pilares en que descansa nuestro régimen constitucional y es un requisito fundamental del desarrollo económico del país.

3. En las condiciones que privan actualmente en la República, continuar la reforma agraria significa concluir la liquidación de los latifundios, revisar la estructura de la propiedad y explotación de la tierra en los distritos y zonas de riego a fin de ajustarla a la Constitución y a las leyes agrarias, acabar con el comercio ilícito de tierras ejidales, intensificar el deslinde, fraccionamiento, lotificación y titulación de las mismas; proteger a las comunidades frente a las acechanzas y despojos de especuladores y personas sin escrúpulos y continuar la entrega de la tierra a los campesinos mexicanos que carecen de ella.

Aunque en la doctrina de la reforma agraria mexicana siempre ha estado presente el reconocimiento de que la consolidación del régimen agrario establecido en la Constitución sólo podría lograrse si junto a la tierra se entregan los demás medios de producción, para que la reforma agraria rinda los mayores frutos económicos y sociales, hoy es más necesario que nunca que la entrega de las tierras a los campesinos se realice en tanto que se conjugue con la adopción de múltiples medidas que hagan posible dotar a los nuevos

productores de los recursos técnicos, económicos y financieros indispensables, pues de otra manera se entregaría la tierra pero sin los medios para trabajarla.

4. La política de colonización seguida hasta ahora ha carecido de unidad y no ha respondido a las necesidades nacionales, a las exigencias del desarrollo económico y al propósito de lograr la mejor distribución geo-económica posible y la constante elevación del nivel de vida del pueblo.

Para que tales objetivos lleguen a alcanzarse, sin perjuicio de adoptar otras medidas, se requiere considerar la distribución y redistribución de la población rural como uno de los principales aspectos de la política agraria y agrícola nacional, así como organizar la intervención del Estado a fin de reducir la subocupación rural, contrarrestar el éxodo de campesinos al extranjero y contribuir a facilitar y encauzar el desplazamiento de trabajadores del campo hacia las ciudades y hacia las actividades en que mejor pueda aprovecharse el excedente de mano de obra rural.

5. El incipiente desarrollo de la técnica en la mayor parte de la agricultura mexicana condiciona desfavorablemente el nivel medio de productividad, el monto del ingreso y las condiciones de vida de los productores rurales. Entre las tareas que actualmente reclaman mayor atención están el fomento de la investigación y experimentación agrícolas, la renovación de los métodos de preparación y cultivo de la tierra, el empleo cada vez mayor y más racional de fertilizantes e insecticidas, la mecanización de la agricultura en donde ello sea técnica y económicamente aconsejable y la reorganización de los productores con la mira de que los organismos de distinta naturaleza en los cuales se agrupan sean verdaderos instrumentos de defensa de sus intereses comunes.

6. A pesar de los progresos logrados en las últimas décadas, los sistemas de financiamiento de la agricultura mexicana siguen siendo muy defectuosos. Después de más de veinte años de haberse establecido, el Banco Nacional de Crédito Ejidal solamente ha llegado a financiar a menos del 25% de los ejidatarios. El Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero también es del todo insuficiente para atender las necesidades de los pequeños agricultores. La banca privada destina a la agricultura sólo una pequeña parte de sus recursos y el Fondo Nacional de Garantía y Fomento de la Agricultura, Ganadería y Avicultura opera en forma reducida para las crecientes necesidades de financiamiento.

Una gran parte del financiamiento agrícola corre a cargo de intermediarios particulares que operan a base de intereses altos y en condiciones que con frecuencia obligan al agricultor a vender su producto a precios inequitativos.

Pocas cuestiones tienen hoy día mayor importancia que la de precisar a fondo la política de financiamiento de la agricultura. El país sigue careciendo del crédito a largo plazo esencial para acelerar el proceso de formación de



capitales en las actividades agropecuarias y sigue sin disponer de mecanismos que aseguren la creciente canalización de los recursos que la banca privada concentra, hacia el desarrollo agrícola. Con objeto de lograr los mejores resultados en el crédito a la agricultura, sería conveniente reorganizar los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal y establecer criterios y mecanismos adecuados de coordinación del crédito público y privado a la agricultura.

Respecto del crédito privado, lo fundamental sería revisar y modificar el régimen y la política de inversión de los bancos privados, a fin de que, sin menoscabo de su estabilidad financiera, destinen directa o indirectamente mayores recursos hacia el desarrollo agrícola nacional. Es asimismo necesario reglamentar la actividad financiera que realizan en gran escala numerosos intermediarios particulares, que hasta ahora han operado al margen de la ley y de la política de crédito.

7. Lo que el país ha logrado en material de seguros agrícolas entraña sin duda un paso adelante. Sin embargo, como las organizaciones creadas hasta ahora han sido en cierto modo de tipo experimental, es necesario revisar su funcionamiento y estudiar la conveniencia de fundirlas en una sola institución; es igualmente necesario extender el seguro agrícola a ramas básicas de la agricultura, ganadería y avicultura y reestudiar, a la luz de la experiencia ya obtenida, las bases conforme a las cuales se han fijado las primas en vigor, a fin de asegurar que la prestación del servicio no entrañe una carga injustificada para el Estado ni para los productores.

8. La falta de una política agrícola debidamente estructurada se traduce en una defectuosa combinación de los factores de la producción y en una igualmente defectuosa coordinación de las inversiones. Es decir, en lugar de que el crédito, la técnica y otros recursos productivos se empleen de acuerdo con las disponibilidades de tierra, agua, recursos humanos, etc., con base en un programa previamente elaborado, en unos casos se advierten lagunas y en otros duplicidades que implican graves desequilibrios, impiden el desarrollo racional de la agricultura y afectan la productividad de la inversión pública y privada. Esta situación podría remediarse a través de la elaboración y ejecución de planes a largo alcance, de tipo regional o nacional, en los que se establezcan y jerarquicen del modo más preciso y ordenado posible las soluciones y se coordinen los esfuerzos públicos y privados.

9. La estructura de la producción agrícola acusa un grado insuficiente de diversificación. Para lograr una mayor diversificación es necesario que el desarrollo de la producción agrícola se lleve a cabo de una manera más equilibrada. Para ello, a su vez, es preciso estudiar y determinar las condiciones óptimas de aprovechamiento, sobre todo de los distritos y zonas de riego, y promover e impulsar los cultivos —existentes o nuevos— que por razones ecológicas, técnicas, económicas y comerciales aseguren un mejor aprove-

chamamiento de los recursos, más alta productividad y mayores ventajas a los agricultores y al país en general.

La política tendiente a lograr una mayor diversificación no debe limitarse al desarrollo agrícola, sino combinarse con otras actividades y subordinarse fundamentalmente a las necesidades de desarrollo industrial del país.

10. Las condiciones de conservación de los productos agrícolas son defectuosas, cuantitativa y cualitativamente. Faltan en muchas zonas almacenes, bodegas y frigoríficos y las facilidades de que se dispone no ofrecen con frecuencia la debida seguridad. La política de almacenamiento y conservación debe formularse en atención a las disponibilidades de transportes y a la estructura y tendencias de la producción y considerarse como un elemento importantísimo de la política de regulación del mercado de ciertos productos y de desarrollo económico nacional.

11. Es indispensable revisar y modificar los sistemas de distribución y venta de la producción agrícola, creando condiciones que permitan fortalecer la posición competitiva de los productores, sobre todo frente a los intermediarios. El país debe contar con organismos que ayuden a los agricultores a vender sus productos a precios razonables y equitativos en el mercado interno y en los mercados extranjeros.

Aunque hay muchas organizaciones de agricultores, en la práctica se observa que la mayor parte de ellas no solamente no defienden los intereses del productor rural, sino que carecen de autoridad, de prestigio y de organización adecuada y suelen estar incluso en connivencia con los intermediarios y especuladores o representar frecuentemente los intereses de grandes empresarios.

12. En la actualidad existen precios de garantía para el trigo, el maíz, el frijol y otros productos alimenticios. Si bien la fijación de tales precios ha entrañado un progreso en la regulación del mercado de varios productos agrícolas, todavía falta mucho por hacer en este campo. Es preciso, por ejemplo, establecer los precios de garantía en atención a los costos y rendimientos en cada región; se necesita imprimirles un grado de flexibilidad que hasta ahora no han tenido, extenderlos a otros cultivos y lograr que la presencia permanente del gobierno en el mercado permita pagar a los agricultores sin demora y evitar que, como hasta ahora ha ocurrido en muchos casos, sean los intermediarios quienes obtengan el beneficio de la protección estatal.

13. El desarrollo agrícola en los últimos años ha dejado ver una creciente supeditación de la actividad al mercado exterior. Si bien el país debe continuar exportando, incluso en escala creciente, ciertos productos agrícolas, es indispensable dar preferencia a renglones de actividad esenciales en la alimentación del pueblo y básicos para el desarrollo industrial. En los programas de política agrícola deben establecerse metas de producción, particularmente tratándose de productos en los que se considera que el país debe ser autosu-

ficiente, así como en casos en que la acumulación de excedentes pueda traer consigo serios problemas de venta en el mercado exterior.

14. Sin perjuicio de establecer con precisión las condiciones generales que hayan de asegurar un desarrollo equilibrado y debidamente coordinado de la agricultura nacional, es necesario revisar la política seguida hasta ahora respecto a cada uno de los cultivos agrícolas más importantes, a fin de formular programas específicos en cada uno de dichos campos. Entre otras muchas medidas, sería conveniente considerar las que siguen.

*a)* El país debe hacer esfuerzos máximos para reducir el carácter aleatorio de la producción de maíz y frijol a fin de que dicha producción sea suficiente para abastecer el consumo nacional; es preciso intensificar las labores de la Comisión Nacional del Maíz, librar gradualmente a los productores de los intermediarios y mejorar la técnica en todos sus aspectos.

*b)* Es menester regular la producción de trigo a fin de que, sin perjuicio de cubrir el consumo interno y de mantener una existencia reguladora, el país no tenga excedentes que sería imposible colocar en el exterior en condiciones ventajosas.

*c)* Es necesario determinar con precisión las zonas en que México debe producir algodón y aquellas en que no es conveniente fomentar el cultivo; el Estado debe reglamentar las actividades de las empresas algodonerías, que como se sabe operan simultáneamente como industriales, comerciantes, agricultores, agentes financieros, etc., a fin de establecer condiciones que permitan uniformar, vigilar y ajustar su funcionamiento a las leyes y a la política de desarrollo económico del país; trazarse un plan de mexicanización de esta rama fundamental de la economía del país y organizar el mercado nacional del algodón con objeto de proteger a los productores y de evitar irregularidades y maniobras especulativas injustificadas. A este respecto, se sugiere establecer una Bolsa Nacional de Algodón y varias Bolsas Regionales en las principales zonas productoras de la fibra.

*d)* Conviene dar un creciente apoyo a la Comisión Nacional del Café a fin de estudiar y poner en práctica medidas que permitan reducir los costos y aumentar los rendimientos unitarios. Es conveniente asimismo no dejar caer el comercio del café en manos extranjeras de las que después sería muy difícil librarlo. Se necesita promover la búsqueda de nuevos mercados y formular una política comercial basada en el propósito de que América Latina unifique y coordine sus ofertas en el mercado exterior.

*e)* Los bajos rendimientos de la caña de azúcar en casi todas las zonas productoras mexicanas vuelven indispensable organizar e intensificar la investigación agrícola en ese campo. El cultivo de la caña debe concentrarse en las zonas que ofrecen condiciones verdaderamente propicias y sustituirse por otros cuando ello sea técnica o económicamente aconsejable; es necesario asimismo reestructurar la industria azucarera, revisar los sistemas de finan-

ciamiento, de fijación de precios de la caña y estudiar si es, o no, posible y conveniente, independizar a los productores agrícolas de las empresas que fungen como intermediarios.

15. La agricultura mexicana tiene muchos problemas aún no resueltos. Su productividad sigue siendo baja en la mayor parte de los casos y más bajos aún los ingresos que recibe la mayoría de los productores rurales. La preocupación del Estado no debe ser solamente la de invertir más, sino la de canalizar sus inversiones de manera de obtener los mejores frutos económicos y sociales a corto y largo plazo. México debe empeñarse en los próximos años en modernizar la actividad agrícola, en acabar con situaciones históricamente anacrónicas y en elevar la productividad, los ingresos rurales y en particular el nivel de vida de los campesinos a un ritmo más rápido que el logrado hasta ahora.

### *Fruticultura*

16. La fruticultura es un renglón de la actividad agrícola al que no se ha dado la atención que merece. La fruticultura puede y debe contribuir a diversificar la agricultura del país y a mejorar las condiciones de vida de los campesinos. Entre los numerosos frutales cuya producción debe organizarse están el plátano, la piña y otros productos tropicales; la vid, manzana, naranja, fresa, dátil, etcétera.

17. Para acelerar el firme desarrollo de la fruticultura se requiere organizar regionalmente a los productores, establecer servicios permanentes de investigación y experimentación, organizar y activar el combate de plagas y enfermedades, renovar las plantaciones degeneradas y poco productivas, disponer de facilidades de conservación y promover la industrialización.

### *Ganadería*

18. Aunque la ganadería es una de las actividades económicas de mayor arraigo en el país, su desarrollo ha sido hasta ahora insuficiente y no ha respondido a una política deliberada de integración de la actividad rural y de la economía nacional en su conjunto.

Para que tal objetivo se logre es necesario racionalizar el régimen de aprovechamiento de los pastizales y el mejoramiento de éstos. Se requiere asimismo intensificar los esfuerzos para prevenir y contrarrestar los efectos de la sequía y perfeccionar la técnica, sobre todo de explotación, alimentación del ganado y combate de plagas y enfermedades.

19. Debe revisarse y modificarse la política de inversiones y financiamiento de la ganadería. La estructura de la inversión ganadera deja ver la poca

importancia relativa y en ocasiones casi la ausencia de postas zootécnicas, ganado fino, maquinaria, equipo e instalaciones, potreros adecuados, bodegas, baños garrapaticidas, bebederos, etc., indispensables para lograr un alto nivel de productividad.

Es necesario organizar, dentro del sistema nacional de financiamiento de la agricultura y en especial dentro de los bancos nacionales, el crédito a la ganadería, sobre todo a plazos medio y largo, que hasta ahora ha sido insuficiente y ha estado en gran parte controlado por los intermediarios y comerciantes en ganado.

20. La política ganadera debe tender a aumentar y diversificar la producción y a mejorar su calidad, a organizar la compra y distribución de animales finos y mejorados, a promover y estimular el desarrollo de la industria lechera, de carnes frescas y preparadas, de forrajes, lana, grasas, queso, mantequilla, etcétera.

21. Para acabar con las exportaciones de ganado en pie es inaplazable reorganizar, mediante la acción conjunta del Estado y de los particulares interesados, el funcionamiento de las plantas empacadoras y enlatadoras del norte, que hasta ahora sólo han aprovechado una pequeña parte de su capacidad instalada y no han llegado a operar en condiciones económicas satisfactorias. El desarrollo de la industrialización ganadera debe coordinarse con la elaboración de un plan de abastecimiento de las plantas y con una política comercial que permita mejorar la distribución interna y abrir nuevos y más amplios y estables mercados exteriores a la producción excedente.

22. Debe mejorarse el sistema de transportes al servicio de la ganadería, pues la insuficiencia de los mismos implica pérdidas y mermas que suelen ser excesivas. La actividad ganadera necesita fundamentalmente de camiones especiales y de carros-jaulas, vehículos que el país ya está en condiciones de fabricar.

23. Es necesario revisar la política de precios seguida hasta ahora, a fin de lograr una remuneración adecuada de los productores y una mejor distribución del ingreso entre los productores e intermediarios en el comercio del ganado. De acuerdo con este último propósito debe liberarse a la ganadería de trabas e impuestos alcabalatorios y revisarse el funcionamiento de los rastos y los sistemas de distribución.

24. Sin perjuicio de continuar dependiendo del mercado exterior como fuente de abastecimiento de aquello que el país no esté por ahora en condiciones de producir, y para exportar los excedentes de la producción ganadera, la política de fomento de la misma debe tender a subordinar su desarrollo a las exigencias nacionales, pues sólo así podrá lograrse una mediana estabilidad, diversificarse la actividad agrícola y contribuir a mejorar la alimentación del pueblo.

25. El desarrollo de la ganadería debe suponer un estímulo equilibrado de

las distintas ramas de la actividad. Con independencia de la mayor importancia de la explotación de ganado vacuno, es necesario que el Estado contribuya activamente a organizar la ganadería porcina y ovi-caprina. Recientemente se ha dado cierto impulso oficial a la porcinotecnia, pero aún falta mucho por hacer para organizar a los productores, mejorar los sistemas de conservación y distribución, racionalizar el combate de plagas y enfermedades y promover la industrialización. El fomento debidamente organizado de la ganadería porcina y ovicaprina podría seguramente contribuir a corregir el déficit nacional de grasas alimenticias y de lana y a elevar el nivel de vida de importantes sectores de la población rural.

### *Avicultura*

26. En los últimos años ha cobrado sensible impulso el desenvolvimiento avícola, lográndose en un breve lapso reducir apreciablemente la importación de huevos y aves. No obstante tal progreso, el desarrollo firme de la avicultura reclama una política cada vez más congruente y bien coordinada.

27. Es necesario continuar incrementando la producción aviar, con objeto de que el país no dependa en adelante de importaciones, salvo en casos excepcionales y justificados. Las plantas de incubación deben distribuirse racionalmente desde el punto de vista geográfico y operar bajo el control de mexicanos y bajo una estricta vigilancia del poder público. Hasta ahora el país ha dependido parcialmente de importaciones de aves producidas en Estados Unidos, que se distribuyen sin previos estudios ni procesos de adaptación, en zonas que con frecuencia no son las apropiadas para crianza y crecimiento.

28. A fin de reducir los riesgos inherentes a la explotación avícola, el Estado debe estimular de preferencia el establecimiento, ampliación y modernización de plantas avícolas que fundamentalmente se dediquen a la producción de huevo para el consumo y que formen parte de explotaciones agrícolas diversificadas.

29. Al amparo del reciente y rápido desarrollo de la avicultura, en los últimos años ha surgido y se ha desenvuelto una importante industria de concentrados y alimentos para aves y diversas especies de ganado, en la que hay cada día mayor injerencia de intereses extranjeros. El Estado debe intervenir en la regulación y vigilancia de dicha industria, tanto con objeto de evitar que definitivamente caiga en manos de extranjeros como a fin de garantizar el cumplimiento de normas que aseguren la uniformidad y buena calidad de los concentrados y raciones alimenticias.

30. Para asegurar el buen desarrollo de la avicultura es imprescindible organizar servicios gubernamentales de investigación, experimentación y

asistencia técnica. Se necesita capacitar y especializar veterinarios, llevar a cabo numerosos estudios genéticos y orientar, sobre todo a los avicultores rurales, acerca de la mejor manera de organizar y manejar sus explotaciones. Otra importante tarea en el aspecto técnico consiste en la producción y distribución nacional de vacunas, antibióticos y preventivos en general.

31. El Estado debe fijar y revisar los precios de garantía del huevo, de acuerdo con los costos y las condiciones de producción en cada zona avícola; establecer precios tope para los alimentos de las aves, cuya producción y venta reporta altas utilidades; ampliar los sistemas de crédito de los avicultores, sobre todo rurales, y estimular la organización cooperativa de los mismos a fin de reducir los costos, hacer posible la prestación de múltiples servicios, facilitar la conservación y distribución de los productos y consolidar el desarrollo de la industria avícola nacional.

### *Apicultura*

32. Otra actividad que merece una creciente atención y estímulo del Estado es la apicultura. Si bien su desarrollo es todavía incipiente, las experiencias y los resultados obtenidos en Yucatán, Morelos, Veracruz y otras entidades comprueban que no hay razón alguna para desdeñar el esfuerzo de los apicultores. México es un país con una abundante flota melífera y con condiciones propicias para organizar una industria apícola cuyos productos tendrían una buena acogida en el mercado nacional y en el extranjero y contribuirían además a diversificar la producción agropecuaria.

### *Silvicultura*

33. México no ha sabido hasta ahora aprovechar su riqueza forestal. Cuando los bosques no han sido explotados de manera irracional y desenfrenada, se han dejado sin utilizar y en un abandono que a nadie beneficia. Entre los numerosos problemas que afectan el desarrollo de la silvicultura, acaso los más importantes provienen del desconocimiento de la capacidad productiva de los bosques, del atraso de la industria forestal, de la falta de sistemas adecuados de financiamiento, de la defectuosa organización de los productores y de la ausencia de una política que verdaderamente tienda a promover la mejor y más productiva explotación de los recursos forestales.

34. Aunque tradicionalmente el Estado ha tenido conciencia de la necesidad de conservar la riqueza forestal, hasta ahora no se ha llegado a trazar ni a poner en ejecución una política que, al propio tiempo que ayude a resolver los problemas de la actividad forestal, contribuya a aprovechar los recursos

sobre bases cada vez más racionales. En tal virtud, la política gubernamental en esa materia ha cumplido con una función limitada y de carácter pasivo, extremándose en ella el papeleo burocrático y el desempeño de labores puramente policiacas.

Para modificar la situación que actualmente prevalece en la actividad forestal es preciso revisar a fondo la política seguida hasta ahora. Se necesita una nueva ley forestal, una nueva organización administrativa y un nuevo régimen que sirva de base, no al ejercicio rutinario y burocrático de un presupuesto insuficiente de gastos, sino a una activa intervención estatal que tienda a promover el desarrollo de los recursos forestales.

35. Entre otras medidas, es necesario evitar, salvo en casos en que ello tenga una plena justificación técnica, económica y social, que las tierras forestales se usen con fines de explotación agrícola, así como prevenir y sancionar el sobrepastoreo. Hay que organizar la explotación forestal a través de una política equilibrada, que permita librar los recursos forestales tanto de la conservación improductiva y del abandono, como de una explotación inmoderada e irracional.

36. Debe estimularse la regeneración natural de los bosques y organizarse e intensificarse la reforestación. Para que ésta produzca resultados satisfactorios se requiere elaborar verdaderos planes de reforestación que aseguren el desarrollo de los árboles y su adaptación a las zonas en que se planten.

37. Es preciso mejorar los sistemas de vigilancia de los bosques, a fin de acabar con las explotaciones clandestinas, e intensificar los esfuerzos para prevenir y combatir adecuadamente los incendios. Se necesita formar unidades económicas de explotación de bosques, condicionar el otorgamiento de concesiones y permisos a estudios dasonómicos previos que permitan calcular la capacidad de las superficies arboladas y establecer los volúmenes anuales de explotación, y obligar además a los propietarios, concesionarios, permisionarios y contratistas a contribuir activamente a la conservación productiva de la riqueza forestal y al bienestar de las comunidades rurales que fundamentalmente viven de la silvicultura.

#### POLÍTICA PESQUERA

38. En pocos campos de actividad cuenta México con recursos naturales tan abundantes y variados como en la pesca; pero en pocos también se desaprovechan tales recursos en tan alta proporción. De más de veinte especies susceptibles de explotarse comercialmente, sólo se aprovechan en gran escala tres o cuatro, y las más importantes —como atún y camarón— están en buena parte controladas por extranjeros y casi en su totalidad se destinan al mer-



cado exterior. Por otro lado, los pocos productos que quedan para el mercado nacional se venden a precios elevados.

39. En una simple enunciación podría señalarse que los problemas fundamentales de la pesca son los siguientes: desdén hacia los estudios oceanográficos y hacia la investigación en general; insuficiencia de embarcaciones y de equipo; falta de estímulo de la industria naval; carencia de fuentes y formas adecuadas de financiamiento; excesiva dependencia respecto del mercado exterior; defectuosa organización de los productores, los que en gran medida dependen de los intermediarios y en particular de los llamados "armadores"; falta de sistemas adecuados de vigilancia de las aguas nacionales a fin de combatir la explotación ilegal, sobre todo por parte de pescadores extranjeros y, finalmente, peligrosas tendencias de concentración y monopolio y existencia de sistemas antieconómicos de distribución y venta.

40. Para que la política pesquera contribuya eficazmente a intensificar y racionalizar la explotación de los recursos naturales, así como a mejorar las condiciones de vida de los pescadores, es indispensable conjugar una serie de medidas de promoción, de orden administrativo, técnico y financiero, del tipo de las siguientes:

a) Se necesita fomentar el estudio permanente de los recursos bióticos de los mares nacionales para un mejor aprovechamiento de los mismos y para organizar y acelerar el desarrollo de la pesca.

b) Sin perjuicio de lo anterior, convendría realizar una labor sistemática de promoción y desarrollo que sirva de enlace entre el Estado, los productores y las instituciones de crédito interesadas en el financiamiento de la pesca.

c) Es preciso dar un mayor impulso a la industria de construcción naval, a fin de que el país pueda producir y reparar, en sus propios astilleros, por lo menos todas las embarcaciones pequeñas y medianas que requiere la captura de las principales especies.

d) Es inaplazable rescatar y reorganizar la explotación del atún, promoviendo la creación de empresas pesqueras mexicanas y modificando el régimen de permisos llamado "Vía la Pesca" en favor de embarcaciones extranjeras, que hasta ahora no ha reportado al país ningún beneficio digno de tomarse en cuenta.

e) Debe reorganizarse la explotación del camarón, fundamentalmente con el doble propósito de lograr una mayor equidad en las relaciones entre pescadores y "armadores" e intermediarios y de mejorar las condiciones en que concurre la producción mexicana al mercado de Estados Unidos. La reorganización es especialmente urgente en el Golfo de México, en donde es preciso además buscar solución al grave problema de la pesca ilegal por parte de embarcaciones extranjeras.

f) El Estado debe hacer frente con decisión al problema que entraña el defectuoso funcionamiento de las cooperativas pesqueras, las que en gran

parte son sólo expedientes usados por personas y empresas comerciales para cumplir con lo establecido por la Ley de Pesca y gozar de los beneficios que dicho estatuto establece en favor de las cooperativas. Las sociedades cooperativas han demostrado ser una de las formas más adecuadas de organización de la producción pesquera en muchos países. El hecho de que en México no se hayan desenvuelto en condiciones satisfactorias no es razón para acabar con ellas sino más bien para reorganizarlas. A fin de que las cooperativas se desenvuelvan de manera adecuada es preciso, a riesgo de decir una pero-grullada, que sean realmente cooperativas, que sus miembros participen activamente en las mismas, que se mejoran los sistemas de vigilancia y sobre todo que se pongan a su disposición los recursos técnicos, económicos y financieros indispensables. Si esto último no se logra seguirán fracasando, como fracasaría cualquier otra forma de empresa comercial.

g) La pesca no podrá desarrollarse firmemente mientras no se revisen y modifiquen a fondo los sistemas de distribución y venta de los productos del mar. Hay que acabar con los perjudiciales y antieconómicos monopolios en la distribución del pescado, en donde los intereses de unas cuantas personas han prevalecido sobre los de la actividad pesquera y sobre los del país. Mientras no se rompa esa estructura, que va desde el control de las embarcaciones hasta el control de los mercados finales de destino, la pesca seguirá descansando en la explotación de los productores y del consumidor. En cambio, si el Estado se empeña seriamente en contribuir a reorganizar la actividad pesquera, será posible mejorar las condiciones de vida de los pescadores y simultáneamente abaratar los productos que se destinan al mercado nacional.

#### POLÍTICA MINERA

41. La minería mexicana ha sido tradicionalmente una actividad al servicio de intereses extranjeros; lo fue en la Colonia, lo fue después de la guerra de Independencia y lo ha seguido siendo en gran medida después de la Revolución de 1910. La dependencia respecto al mercado exterior y el control por parte de intereses extraños a los del país han traído consigo que, en lugar de que nuestra minería haya concurrido activamente al proceso de industrialización nacional, hasta ahora haya sido una fuente de abastecimiento de materias primas de los grandes países industriales y particularmente de Estados Unidos.

42. En rigor, México no ha tenido una verdadera política de fomento minero. Durante el siglo xix, la principal preocupación del Estado fue dictar medidas de orden legislativo destinadas a facilitar la explotación y principalmente a atraer capitales extranjeros. Después de la Revolución, tras de un momento de euforia nacionalista que en cierto modo cristalizó en el actual

régimen constitucional del país, las compañías extranjeras siguieron explotando las mejores minas y controlando los procesos de beneficio, fundición y afinación, volviéndose a relegar la intervención del Estado a planos secundarios. Bajo el gobierno del presidente Cárdenas se dio un paso adelante al crear la Comisión de Fomento Minero, pero el funcionamiento de dicho organismo en los últimos veinte años, no obstante su utilidad, no ha respondido cabalmente a las previsiones iniciales.

43. La política minera del país debe responder a dos propósitos esenciales: 1) mexicanizar gradualmente, en la medida de lo posible, la actividad, y 2) modificar su estructura a fin de que la minería sirva al desarrollo industrial y al comercio exterior del país a través de exportaciones que impliquen un mayor grado de transformación.

44. Para que la minería deje de ser una actividad productora y exportadora de materias primas, es necesario reforzar la política tendiente a que todos los minerales extraídos en el país se industrialicen, en la mayor medida posible, en plantas localizadas en el territorio nacional.

45. Como en otros campos de la actividad nacional, se necesita avanzar en la cuantificación de las reservas minerales, sobre todo de aquellos que más interesan al desarrollo industrial del país, y localizar y estudiar nuevos yacimientos con objeto de incorporarlos a las reservas mineras nacionales.

46. Es necesario revisar la política fiscal que afecta a la minería, con objeto de que los subsidios, exenciones y otras franquicias beneficien primordialmente a las empresas mexicanas pequeñas y medianas y, al propio tiempo, a fin de que los ingresos tributarios que el Estado obtiene de la minería contribuyan fundamentalmente a robustecer los programas de promoción y fomento de dicha actividad.

47. Debe reorganizarse la Comisión de Fomento Minero, con el objeto de que participe más activamente en la explotación minera y preste servicios más eficaces a las empresas mexicanas.

48. La Comisión de Fomento Minero debe formular un plan que asegure el gradual aprovechamiento de las reservas mineras nacionales.

49. Es preciso reglamentar las disposiciones de la Ley minera relativas a los sistemas de maquila de minerales a fin de proteger a los pequeños mineros, así como establecer laboratorios, fundiciones y plantas de beneficio que la Comisión de Fomento Minero o los propios mineros podrían promover, para que los productores nacionales se independicen poco a poco de las grandes empresas extranjeras.

50. El desarrollo de cualquier programa de fomento de la minería nacional debe suponer una organización financiera adecuada. A este respecto podría dotarse a la Comisión, una vez reorganizada ésta, de mayores recursos financieros o establecerse un Fondo de Fomento Minero que se encargue princi-

pálmente de financiar el desenvolvimiento de la genuina minería mexicana. En el caso de crearse un Fondo, la Nacional Financiera y el Banco Nacional de Comercio Exterior podrían fungir como socios, participar en su Dirección y coadyuvar al desarrollo industrial de la minería y a diversificar los mercados extranjeros de la misma.

51. El Estado debe mejorar sus sistemas de vigilancia a fin de evitar y en su caso sancionar cualquier forma de explotación irracional, el apartamiento por parte de las empresas privadas de las concesiones y contratos respectivos y cualquier abuso o irregularidad, particularmente que lesione a los pequeños productores.

52. El desarrollo de prácticas monopolísticas no sólo es perjudicial para el sano desenvolvimiento de la minería y para el adecuado abastecimiento del mercado nacional, sino que entraña injustificadas violaciones del régimen constitucional y es fuente de conflictos políticos. En consecuencia, la política minera debe tender a regular la competencia entre las empresas y a evitar y desalentar el desarrollo de monopolios privados.

53. Tanto la política minera en general como los programas específicos de fomento en que el Estado intervenga, directa o indirectamente, deben tender al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores mineros y a abrir mayores oportunidades de trabajo a los técnicos mexicanos.

54. Tradicionalmente los precios de los minerales que México exporta han estado sujetos a súbitas y violentas fluctuaciones que alteran desfavorablemente las relaciones de intercambio del país y entrañan una causa de inestabilidad. Sin perjuicio de avanzar en el proceso de industrialización de la minería y de reducir la dependencia respecto a los mercados extranjeros, es indispensable que México continúe defendiendo los precios de sus minerales tanto a través de gestiones individuales como de acuerdos con otros países productores y con las principales naciones importadoras.

#### POLÍTICA SOBRE ENERGÍA Y COMBUSTIBLES

55. En los últimos veinte años México ha aumentado sensiblemente su capacidad de generación de energía eléctrica y su producción de petróleo y derivados. No obstante, el país sigue padeciendo un déficit que obstruye su desarrollo industrial y que ha llegado a influir adversamente en su balanza de pagos. En los próximos años será necesario incrementar más la producción de energía y combustibles.

56. El gobierno debe continuar e intensificar las campañas organizadas en los últimos años a fin de reducir el empleo de leña y carbón vegetal como combustibles. Ello podrá lograrse mediante el mejor abastecimiento de petróleo y derivados y a través de una política forestal que prevenga eficaz-

mente el corte y la explotación irracional de las especies que se aprovechan para la obtención de leña.

57. Aunque los recursos de carbón mineral de México no son excepcionales, se requiere prestar mayor atención al estudio de dichos recursos y a la formulación de planes para el aprovechamiento gradual de los mismos, pues sólo de esa manera podrá aumentarse la producción de carbón y de hierro y acero.

58. Sin perjuicio de llevar adelante los planes de expansión de la industria petrolera, de intensificar los trabajos de explotación y perforación y de continuar aumentando la producción nacional a fin de corregir lo antes posible el déficit actual de refinados, el Estado debe formular una política capaz de hacer frente a los problemas que afectan el desarrollo de la industria tanto a corto como a largo plazo y que contribuya a la consolidación de la industria nacionalizada. En los últimos años, casi todos los esfuerzos han tendido a satisfacer necesidades inmediatas; y si bien ello puede explicarse en virtud de apremios y exigencias impostergables, ha llegado a ser indispensable elaborar un plan de conjunto para consolidar y llevar adelante el desarrollo y la integración de la industria petrolera.

59. Entre las tareas más importantes de dicho plan están las siguientes:

a) Revisar sin demora la estructura económica de la industria, a fin de corregir cualquier desequilibrio que ponga en peligro la estabilidad financiera y el desarrollo futuro de Pemex. Aparte de esta revisión deben elevarse los precios de los productos de la industria en la escala que se considere indispensable, para que sin menoscabo de que Petróleos Mexicanos siga contribuyendo al desarrollo económico del país con una política de precios razonables, se asegure al propio tiempo a la empresa un margen satisfactorio de utilidades que permita financiar las crecientes inversiones requeridas por la industria.

b) Revisar y perfeccionar la organización interna de Pemex, a fin de elevar al máximo la productividad en la industria y de prescindir de todos aquellos gastos, sobre todo de orden administrativo, que no sean indispensables.

c) Considerar si de acuerdo con el actual régimen de control estatal conviene o no, y en qué medida, mantener una organización centralizada de Pemex o bien descentralizar, en beneficio de una mejor organización, algunas de las actividades que actualmente realiza Petróleos y otras más de tipo industrial que se emprendan en el futuro.

d) Liberar a Pemex de los numerosos gravámenes que lo afectan y especialmente de las cuantiosas pérdidas que entraña el abastecimiento de los mercados del norte y noroeste, por virtud de la política del Estado de vender los combustibles a precios inferiores a su costo.

e) Estudiar la conveniencia y posibilidades de diversificar las fuentes nacionales y extranjeras de abastecimiento de maquinaria, equipo y materiales,

procurando alentar el desarrollo de industrias mexicanas y obtener en el extranjero los mejores precios y condiciones de venta de todo aquello que Pemex tenga que importar.

*f)* Revisar los sistemas y métodos de distribución a fin de lograr que los distribuidores no obtengan, a costa de la industria petrolera o del consumidor, utilidades excesivas.

*g)* Asegurar, en el menor plazo posible, el abastecimiento de las zonas deficitarias del norte y noroeste, ampliando para ello los depósitos actuales, extendiendo la red de oleoductos y gasoductos y considerando la posibilidad de establecer refinerías en el noroeste.

*h)* Revisar la organización y manejo de la flota petrolera, a fin de que Pemex cuente con suficientes medios de transporte marítimo para abastecer el mercado nacional y para exportar su producción excedente y delimitar las funciones de Petróleos Mexicanos en esta materia de las propias de la institución.

*i)* Dentro de la descentralización de Pemex, planteada en el inciso *c)*, ampliar el radio de acción de la industria nacionalizada a ramas básicas de la petroquímica, ya que el progreso tecnológico de los últimos años ha modificado la estructura tradicional de la industria petrolera mundial.

Si bien la nacionalización del petróleo debe abarcar la petroquímica básica, a los particulares debe quedar la posibilidad de desarrollar numerosas ramas secundarias de dicha industria.

*j)* El Estado debe establecer, de acuerdo con el alcance del Artículo 27 Constitucional y de la nacionalización de la industria petrolera, bases que permitan rescatar definitivamente los yacimientos de hidrocarburos que todavía se encuentran en poder de particulares, muchos de ellos extranjeros, con motivo de concesiones confirmatorias otorgadas con anterioridad a la expropiación.

*k)* En virtud de la gran importancia de la industria petrolera como fuente de energía y combustibles, y de las crecientes reinversiones que la misma requiere, el Estado debe dar prioridad a su desarrollo en los próximos años.

Es necesario formular una política financiera de largo alcance, en la que en atención a los programas de desarrollo e integración de la industria, se combine la aplicación de fondos propios con recursos derivados de la colocación de valores, créditos internos e internacionales y aportaciones del Gobierno Federal.

60. Sin perjuicio de mantener e incluso acelerar el ritmo de aumento de la capacidad de producción de energía eléctrica, el Estado debe revisar la política seguida hasta ahora en este campo con objeto de mejorar los sistemas de abastecimiento, extender la prestación del servicio eléctrico a sectores de la población que aún no disfrutaban de dicho servicio y lograr una coordinación más eficaz entre la Comisión Federal de Electricidad y las empresas privadas de energía eléctrica.

61. La Comisión Federal de Electricidad debe cumplir las funciones para las

cuales fue creada, no limitándose a generar energía sino integrando debidamente sus sistemas a fin de que, cuando ello sea conveniente, la propia Comisión distribuya la energía que genera. Cuando la distribución de la energía generada en las plantas de la CFE quede a cargo de empresas privadas, debe cuidarse de que éstas no obtengan beneficios excesivos en virtud de bajos precios fijados por la Comisión.

62. Es necesario revisar la organización y funcionamiento de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, a fin de que dicho organismo tenga un carácter más representativo de los intereses de diversos grupos de consumidores y disponga de elementos de juicio que le permitan obtener un conocimiento más completo de las condiciones en que operan las empresas eléctricas.

63. Los planes de desarrollo de la industria eléctrica deben determinar el radio de acción de la Comisión Federal de Electricidad y en general el alcance de la intervención del Estado en la industria eléctrica. Sin perjuicio de adoptar otras medidas tendientes a facilitar la mexicanización de la industria de energía eléctrica, el Estado debe estudiar la conveniencia y posibilidad de no otorgar concesiones a favor de empresas extranjeras.

64. La importancia que seguramente tendrá en el futuro la energía nuclear, aconseja proceder con la mayor responsabilidad y cautela, sobre todo ante el peligro de que los minerales radioactivos con que cuenta el país puedan eventualmente caer en manos de intereses extranjeros.

65. De acuerdo con el principio de que sólo el poder público puede efectuar exploraciones de yacimientos de minerales radioactivos y de que la explotación de los mismos puede llevarse a cabo a través de contratos determinados con empresas privadas, conviene crear condiciones que aseguren en la práctica el desarrollo de dicho régimen.

66. En el caso de que el país no cuente en los próximos años con recursos financieros y técnicos suficientes para organizar adecuadamente la explotación de sus minerales radioactivos o para aprovechar cualquier otro recurso utilizable en la producción de energía nuclear, es preferible limitarse por ahora a localizar, inventariar y evaluar dichos recursos y empeñarse en conservarlos como parte del patrimonio nacional, que crear situaciones que puedan traer consigo la pérdida, enajenación o explotación irracional de los mismos.

67. El aprovechamiento de los recursos energéticos nacionales se ha llevado a cabo, en el mejor de los casos, a través de programas aislados en los que con frecuencia ni siquiera han llegado a precisarse los objetivos inmediatos. Es indispensable contar con mecanismos sencillos y eficaces que aseguren la explotación óptima de las diferentes fuentes de energía y que sirvan de pauta en los planes de inversión y financiamiento del Estado y los particulares.

## POLÍTICA INDUSTRIAL

68. En las últimas dos décadas México ha logrado un apreciable desarrollo industrial. No puede dejar de reconocerse la importancia de tal hecho, pero tampoco conviene exagerarla. La industria ha crecido a un ritmo muy semejante al del ingreso nacional en su conjunto y menos de prisa, por ejemplo, que la actividad comercial. El desarrollo industrial, por otra parte, no ha sido producto de una política más o menos congruente y bien estructurada de promoción y fomento, sino de situaciones imprevistas, unas veces favorables y otras desfavorables, de contingencias y apremios de diversa naturaleza y de medidas fragmentarias y sin continuidad.

69. Para que la industrialización del país se lleve adelante en los próximos años a un ritmo más rápido, en condiciones más firmes y con mejores resultados económicos y sociales, es indispensable establecer con precisión las metas centrales a corto y largo plazo de dicha industrialización; revisar, perfeccionar y subordinar al logro de tales objetivos, los instrumentos y recursos disponibles y concebir el desarrollo industrial no como un esfuerzo destinado solamente a aumentar la producción, sino a transformar gradualmente la estructura de la economía nacional.

70. El trazo de una nueva política industrial debe partir de una valoración de lo que se ha hecho hasta ahora y de lo que falta por hacer. Dicha valoración no debe limitarse a examinar en forma más o menos seria el cuadro que ofrece cada rama de la industria, sino abarcar el conocimiento de la política seguida hasta hoy y de los factores condicionantes del desarrollo de la industria y de la economía nacional en su conjunto. Sólo así podrán superarse los defectos y obstáculos y establecerse bases que aseguren mayores frutos del esfuerzo industrializador.

71. Es necesario intensificar y coordinar el estudio de la estructura económica del país y en particular de su industria, así como dedicar mayor atención que hasta ahora al examen sistemático de problemas y posibilidades de desarrollo económico regional. Tales estudios deben proyectarse y realizarse de acuerdo con criterios previos, bien definidos y no como investigaciones académicas o meras monografías, sino como parte activa de la política industrial y económica. Es preciso, asimismo, dar un mayor estímulo a la investigación tecnológica en el campo industrial y vincular en forma cada vez más estrecha los trabajos de investigación con necesidades reales y con la proyección y ejecución de una política general de desarrollo.

72. Para que la industria cuente con abastecimientos adecuados y para que las demás actividades productivas dependan a su vez crecientemente de la industria nacional (y menos del exterior), se necesita conocer y aprovechar mejor los recursos naturales y las disponibilidades de materias primas, mate-



riales y bienes de capital. El desarrollo industrial requiere seguridad en los abastecimientos de materias primas y materiales, y ello, por su parte, impone la necesidad de garantizar el fácil acceso de la industria a las fuentes de aprovisionamiento. Por lo que hace a las importaciones, aún no se ha logrado establecer un régimen suficientemente flexible que entrañe un estímulo para el desarrollo industrial.

73. Aunque el crecimiento de la población y el mercado de trabajo ha permitido a la industria mexicana contar con suficiente mano de obra, en algunos sectores hay problemas aún no resueltos. Es necesario influir en los desplazamientos de población, sobre todo del campo hacia las ciudades, con el objeto de que las necesidades de la industria no se satisfagan por caminos que impliquen una injustificada explotación del trabajo a través del abatimiento de los salarios. Se requiere satisfacer plenamente las necesidades y disponibilidades de técnicos y personal directivo y administrativo calificado y orientar en este sentido la educación nacional, particularmente en los cursos intermedios y de alta enseñanza.

74. En años recientes se ha puesto énfasis en la necesidad de elevar los niveles de productividad, sobre todo en la industria. Si bien es mucho lo que el país tiene que lograr en ese campo, conviene que los esfuerzos conjuntos del Estado y los particulares, destinados a contribuir al aumento de la productividad, no se traduzcan solamente en un empeño por hacer más productivo el trabajo de los asalariados, ya que con frecuencia los bajos niveles de productividad resultan de defectos en la capitalización de las empresas, falta de organización, prácticas administrativas inadecuadas, irregularidades en los abastecimientos, problemas de transporte, etc. Es importante también cuidar que los aumentos de productividad del trabajo se compensen con mayores salarios y prestaciones y con mayores reinversiones en las industrias.

75. El país no ha llegado a disponer de un sistema adecuado de promoción y financiamiento de la industria. La intervención del Estado a través de la Nacional Financiera y de otros bancos nacionales ha sido importante, pero es mucho lo que todavía falta por hacer. Las instituciones nacionales de crédito deben conjugar sus esfuerzos para promover y financiar industrias básicas y no distraer sus recursos en campos no fundamentales, que por otra parte pueden desarrollarse sin el concurso financiero del Estado. En materia de promoción, sin perjuicio de apoyar y de contribuir al éxito de proyectos industriales de origen privado, debe adoptarse una política activa y sistemática, cuya ejecución no dependa de iniciativas aisladas y fragmentarias de los particulares.

La política de promoción y fomento industrial no sólo debe responder, como con frecuencia ha ocurrido, al propósito de substituir importaciones, sino al de aprovechar mejor los recursos productivos disponibles, estimular el desarrollo económico regional, ampliar el mercado interno y alentar el consumo de lo que el país produzca.

76. Con independencia de la política que siga el Estado en materia de promoción y financiamiento de la industria, es necesario que la banca contribuya en mayor medida que hasta ahora en ese campo. El Estado debe estimularla cuando auxilie la promoción y el financiamiento de industrias que el país realmente necesita e interesarla en el desarrollo de nuevas actividades que contribuyan a diversificar la economía de zonas que hasta ahora han dependido fundamentalmente de la agricultura u otras actividades primarias.

77. La industria se ha diversificado sensiblemente en los últimos años. Sin embargo es necesario precisar las lagunas que aún quedan por cubrir. Para que la política de desarrollo industrial contribuya a llenar esos vacíos y se traduzca en una creciente integración de la economía nacional, se requiere establecer un orden de prelación que permita canalizar la mayor parte de los recursos productivos disponibles hacia ciertas actividades y dentro de éstas hacia ramas e inversiones industriales determinadas.

En el caso particular de la industria, sin perjuicio de alentar el desarrollo de otras actividades, es incuestionable que merecen una atención primordial la industria petrolera y petroquímica, la eléctrica, la siderúrgica y varias ramas de la industria mecánica y química. Si por lo menos en ese campo se establece con precisión lo que se considera viable hacer, y tras de ello se coordinan prácticamente los esfuerzos que hayan de desplegarse en los próximos años, el desarrollo industrial de México dará un gran paso adelante.

78. Entre las tareas más importantes por realizar en los sectores de la industria antes señalados, están las siguientes:

a) En materia de petróleo es necesario, —como ya se indicó— aumentar en el menor plazo posible la producción de refinados, a fin de corregir el actual déficit y poder hacer frente al rápido crecimiento de la demanda. Es asimismo inaplazable iniciar el desarrollo de la industria petroquímica, empezando con aquellas ramas que, además de ser esenciales para la integración de la industria petrolera, no impliquen problemas técnicos y financieros que el país no pueda resolver por ahora.

b) Es preciso coordinar y acelerar el desarrollo de la industria eléctrica, dando mayor atención al aumento de la producción en zonas como el noroeste, en donde la escasez y el alto precio de la energía eléctrica entrañan un serio obstáculo a su industrialización.

c) Es necesario coordinar de manera más estrecha el desarrollo de las empresas públicas y privadas y elaborar un plan de desenvolvimiento de la siderurgia, que entre otras cuestiones considere lo siguiente: corregir cuando antes el déficit actual; estimular la creación de nuevas fábricas y la ampliación de las existentes; llevar adelante la integración de las plantas y empezar a producir cierto tipo de aceros especiales.

d) A fin de que el desarrollo de la minería contribuya crecientemente a estimular la industrialización del país, se requiere promover la creación y el

desarrollo de industrias metalúrgicas básicas que permitan aprovechar, en la medida en que ello sea viable, metales como el plomo, zinc, manganeso y otros que hasta ahora se han destinado en gran parte a la exportación.

e) En el campo de la industria mecánica hay varias tareas de gran importancia por realizar. Se necesita reexaminar el funcionamiento de las empresas armadoras de automóviles y camiones y alentar de manera sistemática el desarrollo de industrias mexicanas conexas a la automovilística. La reorganización de las plantas armadoras —si se considerase que deberían subsistir éstas— debe incluir como uno de sus principales elementos la fabricación nacional de motores, una vez que existan condiciones que hagan técnica y económicamente viable su producción.

f) El Estado debe prestar el mayor apoyo posible a la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, no sólo para aumentar su producción de carros-furgón, sino para entrar a la fabricación de carros-tanque, carros-jaula, cabuses y carros de pasajeros. Debe asimismo ayudarse a la Constructora para que venda en el exterior sus excedentes de producción, en condiciones que le permitan competir con los grandes países industriales.

g) Debe estudiarse la conveniencia de reorganizar la empresa denominada Diesel Nacional y pensarse en la posibilidad de que dicha planta combine su actual producción con otras líneas de la industria mecánica, a fin de lograr un mejor aprovechamiento del equipo y de obtener resultados financieros satisfactorios.

h) Es necesario estudiar la mejor manera posible de iniciar en grande escala la fabricación de tractores y otros equipos agrícolas que el país sigue importando del extranjero, pues existe ya un mercado que justifica la existencia de una industria nacional.

i) En años recientes se ha hablado con entusiasmo de la necesidad de promover la “marcha al mar”. Para que tal política cobre importancia práctica es necesario, entre otras cosas, promover el desarrollo de una industria naval que permita al país producir por lo menos embarcaciones para el tráfico de cabotaje y para la industria pesquera.

Es necesario revisar la orientación de las políticas de desarrollo industrial de la pesca y estimular conjuntamente el crecimiento de las exportaciones y el consumo interno. México cuenta con numerosas especies que hasta ahora no se han aprovechado debidamente y que, por su abundancia y su alto valor alimenticio e industrial, podrían ser la base de una producción diversificada y en grande escala.

j) La industria química ha logrado un desarrollo importante en los últimos años. Sin embargo, hay todavía ramas fundamentales, como la producción de cloro, sosa cáustica, fertilizantes e insecticidas, en que sigue habiendo un déficit. En la industria de ácido sulfúrico convendría estudiar la posibilidad de que Petróleos Mexicanos contribuya a aumentar la producción y a reducir

los precios, mediante el aprovechamiento de los gases sulfhídricos que hasta ahora no han sido utilizados con ese fin.

*k)* El gobierno debe dar un creciente impulso a la producción de fertilizantes e insecticidas, a través de un programa que asegure la participación conjunta y la más eficaz coordinación posible de Petróleos Mexicanos, Guanos y Fertilizantes, Industria Nacional Químico Farmacéutica, la Nacional Financiera y otros organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin perjuicio de ayudar al desarrollo de industrias privadas mexicanas. La integración de la industria de fertilizantes e insecticidas requiere establecer plantas en las que se obtengan los productos básicos que hasta ahora se han venido importando, así como organizar la distribución de las mezclas de manera de lograr los precios más bajos posibles.

*l)* El Estado debe promover, en coordinación con el capital privado, el establecimiento de empresas que se dediquen a producir materiales de construcción destinados a contribuir a resolver el problema de la vivienda en el país. El estímulo oficial a dichas empresas debe condicionarse además al aprovechamiento de materias primas y materiales regionales y a que los productos industriales se vendan directamente y a los precios más bajos posibles.

*m)* A través del esfuerzo conjunto del Estado y los particulares es necesario continuar la modernización de la industria textil algodonera y lograr que se vendan a precios bajos los productos de mayor consumo popular.

*n)* En el sector de industrias alimenticias hay varias a las que hasta ahora no se ha concedido la debida atención. Es necesario reorganizar la industria azucarera con el objeto de bajar costos y aumentar la productividad de la misma, eliminando o reorganizando aquellos ingenios que trabajan en condiciones marginales o antieconómicas. Es menester crear condiciones que permitan poner sobre bases más costeables las plantas empacadoras de carne construidas en los años siguientes a la segunda Guerra Mundial, y que es también indispensable reestructurar la industria molinera de trigo, a fin de facilitar el desarrollo regional y de desplazarla del Distrito Federal y en general del centro del país hacia las grandes zonas productoras de trigo.

79. Uno de los aspectos en que mejor se advierte la falta de una política industrial adecuada es el relativo a la localización de la industria nacional. En tanto que por un lado se postula la necesidad de estimular el desenvolvimiento regional, por el otro ha cobrado impulso un fenómeno de extrema concentración de la actividad económica y sobre todo de la industria en el Distrito Federal. El Distrito Federal y sus alrededores, incluyendo la zona industrial del Estado de México, sólo una fracción muy pequeña del territorio, absorbe cerca de 15% de la población y más de la mitad de la actividad industrial del país. Tal concentración es producto de factores históricos complejos que vuelven imposible corregirla a corto plazo. Sin embargo, es evi-

dente que si el Estado contribuye, a través de su política industrial y en general de desarrollo económico, a crear condiciones propicias al desenvolvimiento de nuevas zonas, el país podrá lograr un progreso más equilibrado. La descentralización geográfica de la industria no debe entenderse, de manera simplista, como un mero desplazamiento del Distrito Federal hacia la provincia, sino que debe por fuerza suponer estudios previos de localización que aseguren que las nuevas plantas podrán operar en condiciones técnicas, económicas y financieras satisfactorias.

80. La política de fomento industrial seguida tradicionalmente en México ha consistido principalmente en el mantenimiento de un régimen de protección arancelaria y en los últimos años en el otorgamiento de franquicias fiscales que han servido para acelerar el desarrollo de ciertas industrias. Acaso el principal defecto de dicha política consiste en su rigidez, en su alcance sumamente limitado y en el hecho de que las autoridades han sido demasiado generosas en la autorización de aranceles y exenciones fiscales, con lo que han estimulado el crecimiento de una industria que en general opera con altos costos, elevadas utilidades, altos precios y un bajo grado de eficiencia y de responsabilidad frente al consumidor. Es preciso condicionar de manera más estricta la protección a la industria, vigilar de cerca su funcionamiento y ampliar el sentido de la política industrial, sobre todo en campos como la promoción, la investigación e información técnica y comercial, la organización y el financiamiento. Es inaplazable, por otra parte, proteger la industria genuinamente mexicana, de la competencia cada vez mayor de parte de grandes empresas extranjeras, que al amparo de la política del Estado y de otras circunstancias han cobrado una fuerza que entraña un grave peligro para numerosas empresas nacionales.

81. Aunque el grado de desarrollo de la economía mexicana limita las posibilidades de concurrir a los mercados exteriores con excedentes considerables de producción industrial, es necesario que, como parte de la política de fomento de la industria, se auxilie, a través de medidas fiscales, comerciales y financieras, a las empresas que produzcan artículos cuyo costo y calidad les permita competir en el extranjero, y cuya exportación no perjudique el abastecimiento del mercado nacional.

82. Aunque en años recientes el Estado ha intervenido directa e indirectamente en el desarrollo industrial del país, hasta ahora no han llegado a precisarse criterios que sirvan de base y de norma a dicha intervención. En tanto que el gobierno no ha participado en ciertos campos fundamentales de la industria, ha intervenido en otros en donde puede no ser indispensable su presencia. Por otra parte, en algunos casos ha dejado, en poder de particulares, empresas en que ya era accionista y otras veces ha tomado a su cargo negocios de cuyo mal manejo no era responsable. Es indispensable que el Estado establezca con claridad los campos de la industria que, por su impor-

tancia, por razones legales o por consideraciones de interés nacional, deban quedar reservados al sector público o ser estimulados a través de empresas de carácter mixto.

Convendría, asimismo, revisar a fondo el funcionamiento de todas las empresas industriales controladas por el Estado, que hasta ahora han operado con resultados técnicos, financieros, económicos o sociales insatisfactorios, a fin de elaborar planes de integración, fusión, reorganización o, en su caso, liquidación de las mismas.

83. Con objeto de aumentar la productividad agrícola, de acelerar la industrialización regional y de librar a los agricultores de los intermediarios, conviene impulsar la creación y el desarrollo de empresas privadas que agrupen al mayor número posible de productores y que se dediquen a operar industrias agrícolas y servicios indispensables como la mezcla y venta de insecticidas y fertilizantes, organización de servicios mecánicos, despepíte de algodón, beneficios de arroz, etc. La satisfactoria experiencia obtenida en diversas zonas de riego de Sonora y Sinaloa, a través de tales empresas y de algunas Uniones de Crédito, podría servir de base para la promoción y organización de industrias similares en otras regiones agrícolas del país.

84. La política de desarrollo industrial de México debe proyectarse en una dirección que contribuya al mejoramiento de la población trabajadora, a la elevación del nivel general de vida y al crecimiento del mercado interior.

#### POLÍTICA DE COMERCIO INTERIOR

85. Desde hace tiempo se viene señalando que la organización comercial del país es defectuosa y que la excesiva red de intermediarios entraña una pesada carga para la economía mexicana. Los datos sobre el producto nacional permiten comprobar, en efecto, que el comercio es la actividad que concentra la mayor parte del ingreso de los mexicanos.

86. Hasta ahora, sin embargo, poco se ha hecho para modificar esta situación, salvo haberse dictado disposiciones aisladas y establecido un sistema de control y vigilancia de precios que no ha llegado a funcionar con eficacia. En campos no directamente ligados a la actividad comercial, pero cuya importancia no debe subestimarse —almacenamiento, transportes, regulación del crédito, etc.— se han hecho esfuerzos por lograr una mejor distribución; pero independientemente de los frutos logrados, aún no se ha conseguido modificar favorablemente la estructura del comercio. Incluso podría decirse que, en rigor, no se ha llegado siquiera a formular una política comercial interna.

87. Entre las numerosas medidas que el gobierno podría adoptar a fin de mejorar la organización comercial del país y reducir los costos de distribución, pueden mencionarse las siguientes:

*a)* Es necesario desplegar esfuerzos sistemáticos de gran envergadura con objeto de alentar la organización de los principales grupos de productores. Hace unos 20 o 25 años se intentó avanzar en ese camino, pero tras de realizaciones alentadoras se abandonó el propósito de organizar a los productores en uniones, asociaciones, cooperativas, etc. Mientras los productores, y sobre todo los pequeños productores rurales, concurren aislados al mercado o dependen de antemano de los intermediarios, será prácticamente imposible mejorar sus condiciones de vida y evitar que una parte del ingreso que ellos deberían percibir, se transfiera de uno u otro modo al sector comercial. Se necesita fomentar la creación de organismos eficaces, verdaderamente representativos y bien organizados que funcionen al servicio de sus miembros. El problema tiene tal gravedad, que no sólo no se circunscribe, como podría pensarse, a los grupos más débiles del sector rural, sino que se le encuentra en toda la economía nacional. En la agricultura, por ejemplo, no sólo no están organizados los productores de maíz o frijol, sino que tampoco lo están los de algodón, pues si bien existe una unión nacional de productores de la fibra, éstos dependen de los intermediarios en prácticamente todos los aspectos. Tampoco están debidamente organizados los ganaderos, los pescadores, las comunidades indígenas en las zonas forestales, los pequeños mineros y así sucesivamente.

*b)* Es indispensable reglamentar la actividad de los intermediarios y en particular de los que operan en gran escala en el sector agropecuario. Como ya se ha dicho, a pesar de la creciente importancia del crédito a la agricultura, ésta sigue dependiendo de los más variados intermediarios, los que en algunos casos —como ocurre con las empresas algodonerías— han llegado a funcionar como verdaderas instituciones de crédito que manejan cientos de millones de pesos cada año. No obstante, hasta ahora no se ha reglamentado su actividad, lo que trae consigo que impongan a los agricultores acreditados las condiciones que quieran y que obtengan ventajas injustificadas en lo que hace a precios, clasificación, etc.

*c)* Es necesario que, sin perjuicio de que el comercio tenga el apoyo del sistema de crédito para el mantenimiento de sistemas adecuados de distribución de bienes y servicios, los bancos no financien a los productores a través de comerciantes e intermediarios. Una de las razones a que obedece la fuerte posición de estos últimos consiste precisamente en que son ellos quienes obtienen con frecuencia el respaldo de la banca, en lugar de que ésta opere directamente con los productores, tanto en forma individual como a través de uniones y en general de mecanismos de garantía que aseguren la recuperación de los créditos.

*d)* Es menester revisar los sistemas de distribución, por lo menos de ciertos productos básicos, tanto alimenticios como industriales, y fomentar la creación de organismos de carácter comercial que supongan la participación

de los productores y que permitan eliminar a todos aquellos intermediarios no indispensables.

e) Otra cuestión fundamental en el trazo de una política comercial que realmente tienda a modificar la defectuosa estructura del comercio es la que se refiere a la especulación. Desde hace años se sostiene en círculos oficiales que es preciso combatir la especulación y crear condiciones que alienten la inversión verdaderamente productiva de los recursos financieros nacionales. No obstante, hasta la fecha no se ha logrado combatir en forma adecuada a los especuladores y acaparadores. A este respecto debe estudiarse la adopción de medidas fiscales o de otra naturaleza e imponerse sanciones estrictas a todas aquellas personas que efectúen especulaciones y maniobras ilícitas.

f) Lo mismo debe hacerse en relación con los monopolios, capítulo en el que tampoco se ha procedido satisfactoriamente y con la debida energía. Se requiere estudiar a fondo la incidencia de los monopolios en la economía del país y formular una política tendiente a prevenir situaciones antieconómicas e ilegales.

g) En materia de precios es necesario que el Estado revise el instrumental con que hasta ahora se ha trabajado y establezca con precisión el alcance y sentido de su intervención en ese campo. Por lo que hace al sistema de precios de garantía, conviene extenderlo a otros productos de los que depende el monto del ingreso y el nivel de vida de amplios sectores de la población. En cuanto a los sistemas de control y vigilancia de los precios, el Estado no debe orientar su actividad con fines preferentemente policiacos, sino que debe imprimirle una función reguladora, basada en los niveles reales de costos y en la conjugación de intereses de los productores y consumidores. Es preferible, por otro lado, que el Estado limite su radio de acción a capítulos básicos, a que pretenda intervenir en campos demasiado amplios, a la postre con resultados insatisfactorios. Cualquiera que sea el alcance de la intervención estatal en los precios, es indispensable establecer condiciones que, tomando en cuenta la realidad, aseguren el máximo grado posible de eficacia a la política del gobierno.

h) Es necesario intensificar y coordinar las inversiones tendientes a dotar al país de una red adecuada de almacenes y bodegas. La capacidad de almacenamiento debe usarse para mejorar y abaratar la distribución y lograr una mayor eficiencia en los abastecimientos y no para retener o acaparar mercancías con fines especulativos.

i) La ampliación de la red nacional de carreteras y caminos ha contribuido grandemente a dar mayor fluidez a la distribución de mercancías; sin embargo, subsisten numerosos obstáculos, trabas e impuestos alcabalatorios con los que es necesario acabar. Falta, en cambio, una regulación adecuada del comercio interestatal, cuyo propósito no debería ser el de dificultar los intercambios comerciales, sino el de facilitarlos al máximo.



j) En el aspecto administrativo, convendría revisar el funcionamiento de los organismos del Estado que más de cerca intervienen en la actividad comercial, tanto con objeto de contar con organismos más adecuados, como con el propósito de centralizar y coordinar la política gubernamental. Debería, asimismo, revisarse la organización y el funcionamiento de la CEIMSA, con el propósito de reducir sus costos de operación, simplificar su estructura y convertirla en una empresa comercial que sólo tenga que ver con la regulación del mercado y con la distribución de artículos de consumo nacional, dejando a otros organismos las operaciones de comercio exterior.

#### POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR

88. El comercio exterior de México en los últimos años acusa una tendencia cada vez más acentuada de desequilibrio de la balanza comercial, al propio tiempo que una creciente importancia de los ingresos derivados del turismo y otros renglones invisibles de la balanza de pagos.

89. Aunque la política de comercio exterior no debe descansar en la idea mercantilista de que el país será más rico en tanto las exportaciones aumenten y mayor sea el saldo de su balanza comercial, se necesita desplegar esfuerzos sistemáticos para prevenir, reducir y contrarrestar el déficit del intercambio de mercancías.

90. El creciente desequilibrio de la balanza comercial y los frecuentes desajustes de la balanza de pagos son en parte consecuencia del desarrollo económico mismo y en parte producto de la falta de una política comercial bien estructurada, de la inequitativa relación de intercambio comercial entre México y los grandes países industriales y de la defectuosa distribución del ingreso y la riqueza nacionales.

91. La política comercial exterior debe en primer término subordinarse a la política de desarrollo económico y tender hacia una diversificación cada vez mayor de productos y mercados. Es necesario promover activamente las exportaciones, sobre todo de productos industriales y semielaborados y regular el monto de la composición de las importaciones, no únicamente de acuerdo con la capacidad real de pago del país, sino con las necesidades del desarrollo económico nacional.

92. Es necesario unificar la oferta de los productos excedentes que México ofrece al exterior. En tanto no se logre tal unificación, los exportadores mexicanos competirán injustificada y aun ruinosamente entre sí, y el país en su conjunto no podrá aprovechar debidamente su capacidad de compra internacional ni robustecer su posición competitiva en los mercados extranjeros.

93. México debe tender a eliminar gradualmente la intermediación de otros países en sus transacciones comerciales con el exterior, estableciendo para

ello relaciones con los países directamente consumidores de nuestros productos y con las naciones abastecedoras.

94. Es indispensable persistir en el propósito de lograr el establecimiento de mecanismos internacionales que ayuden a prevenir y contrarrestar las súbitas y excesivas fluctuaciones de los precios de las materias primas, a fin de crear condiciones que permitan mejorar las relaciones de intercambio y acelerar el desarrollo económico del país y de otras naciones incipientemente industrializadas.

95. Aunque la celebración de operaciones de trueque y de intercambio compensado no constituye en sí misma una base permanente para resolver los problemas comerciales, en tanto subsista una defectuosa distribución mundial de divisas y recursos cambiarios internacionales, el país debe usar de tales expedientes para facilitar la venta de ciertos productos, para diversificar sus intercambios y para mejorar los términos de su comercio exterior.

96. Deben revisarse los contratos y convenios comerciales entre México y otros países y estudiarse si conviene o no continuar otorgando incondicional e ilimitadamente "la cláusula de la nación más favorecida", sobre todo frente al propósito de contribuir a la creación y desarrollo de un mercado común latinoamericano. Sin perjuicio de conceder las más amplias facilidades a la importación de maquinaria, equipo y otros productos necesarios para estimular el desarrollo económico y para garantizar el abastecimiento de actividades básicas, es menester revisar a fondo la política seguida hasta ahora en materia de importaciones y abandonar definitivamente la idea de que todas las compras de bienes de capital son igualmente útiles.

Con objeto de que el país sólo importe la maquinaria y equipo que realmente necesite y a fin de lograr la utilización más racional y eficiente que el país obtenía en un momento dado, convendría formular un inventario que por lo menos cubra los conceptos más importantes de la maquinaria y equipo en poder del sector público y de los particulares.

97. De acuerdo con la política propuesta en el punto anterior, se necesita en particular revisar y modificar la Tarifa de Importación, con el fin de no permitir importaciones de artículos que, aun formando parte de determinadas unidades, se produzcan en el país o no sean indispensables.

98. La extensión del régimen de permisos de importación no ha sido hasta ahora eficaz para regular las compras en el extranjero. Sin perjuicio de mantener dicho régimen en ciertos casos, sería preferible adoptar una política más elástica, a través de la cual se regulen las importaciones mediante medidas que vayan desde las facilidades máximas para ciertas compras hasta la prohibición absoluta para otras.

99. Las importaciones del sector público han llegado a representar sumas muy considerables. Es necesario poner fin a la anarquía que prevalece en

las adquisiciones efectuadas por dicho sector, canalizándolas, de ser posible, a través de un solo organismo para obtener mejores condiciones en las compras.

100. La política arancelaria debe resultar de la coordinación de la política industrial y de comercio exterior y formularse de manera que entrañe una protección eficaz para la industria mexicana y que no se traduzca en situaciones de privilegio ni en perjuicios injustificados para los consumidores. Dicha política debe además coordinarse con lo que se haga en materia de inversiones extranjeras, pues de otra manera cada día será mayor el peligro de que los productos que dejen de importarse no alienten el desarrollo de una industria genuinamente mexicana, sino de empresas del exterior.

101. Es indispensable revisar el régimen conforme al cual funcionan las zonas y perímetros libres. Aunque tales entidades se crearon con el propósito de asegurar el abastecimiento y estimular la industrialización de ciertas zonas apartadas del centro del país, el mantenimiento de las zonas y perímetros libres está actualmente impidiendo la industrialización de algunas regiones que viven al amparo de ese régimen fiscal, privando a la industria nacional de un sector importante del mercado.

102. Es preciso lograr una mayor flexibilidad de la política fiscal que afecta el comercio exterior, con el fin de alentar ciertas exportaciones, facilitar determinadas importaciones y ajustar el monto de la naturaleza de los gravámenes a condiciones sumamente dinámicas y cambiantes.

103. Se necesita revisar los mecanismos de financiamiento del comercio exterior y particularmente la organización y atribuciones del Banco Nacional de Comercio Exterior. Convendría asimismo, en cooperación con el Banco de México, estudiar las posibilidades de facilitar el financiamiento del comercio internacional y en especial de las exportaciones.

104. Para que el país cuente con adecuados instrumentos comerciales de promoción, que contribuyan de manera eficaz a unificar la oferta de excedentes y a obtener las mejores condiciones en las compras que se hacen en el exterior, es conveniente establecer una empresa comercial, que podría depender del Banco Nacional de Comercio Exterior y tomar a su cargo, como se propone en el punto 87 inciso j), algunas de las funciones actuales de la CEIMSA, pues como este organismo ha llegado a ser principalmente un instrumento de regulación del mercado en cierto productos alimenticios, el comercio exterior ha carecido de un mecanismo ágil, organizado sobre bases comerciales, que facilite las transacciones con otros países y que lleve a cabo una política más activa en materia de comercio exterior.

105. Debería revisarse la organización y el funcionamiento del Consejo Superior Ejecutivo de Comercio Exterior, con el fin de que dependa de la Secretaría de Economía y sirva en la práctica al propósito de consulta y coordinación que determinaron su establecimiento. La Comisión de Protección del

Comercio Exterior\* debe funcionar como un organismo auxiliar de la política del comercio exterior del Estado y no limitarse, como ha ocurrido en gran parte hasta ahora, a investigar faltas e irregularidades en que incurren los exportadores mexicanos, sino a cumplir con las funciones establecidas en el derecho que la creó.

106. Debe estudiarse la conveniencia de expedir una legislación de comercio exterior y de reorganizar a fondo la intervención del Estado en dicho campo de actividad, fundamentalmente con el propósito de reducir la burocracia, simplificar los trámites y procedimientos, evitar duplicidades innecesarias y facilitar la coordinación de la política gubernamental y de la acción pública y privada.

107. Tradicionalmente, el país ha perdido sumas considerables de divisas y de ingresos fiscales en virtud del contrabando, el que además entraña una competencia inequitativa para el comercio y la industria organizados y constituye un factor de perturbación del desarrollo económico. Es necesario que el Estado, con la cooperación cada vez mayor de los particulares, despliegue esfuerzos crecientes para combatir y contrarrestar el contrabando. Aunque el problema es complejo, es indudable que puede atacársele con éxito a través de medidas que impliquen una mejor selección del personal aduanal, mediante programas destinados a formar personal especializado y funcionarios aduanales de carrera; fijación de sueldos más elevados; mejores sistemas de vigilancia; aplicación de sanciones drásticas a los contrabandistas y a los funcionarios y empleados que falten a su deber; organización de campañas en favor de la industria mexicana y mejoramiento de los sistemas de venta de los productos mexicanos.

108. La concentración de gran parte del poder de compra en un pequeño sector de la población, seguirá entrañando, en tanto no se corrija esta situación, un factor de desequilibrio en las transacciones comerciales de México, derivado de una tendencia a importar bienes y servicios por encima de la capacidad de pago o de las necesidades de la gran masa de la población.

#### POLÍTICA DE TURISMO

109. La actual política de promoción y fomento del turismo no ha respondido hasta ahora a las necesidades y posibilidades de desarrollo de esta activi-

\* Se trata de una comisión formada por representantes de la Secretaría de Economía, Relaciones Exteriores, el Banco Nacional de Comercio Exterior y diversas agrupaciones de industriales y comerciantes, que funciona como comisión auxiliar permanente del Consejo Superior Ejecutivo de Comercio Exterior y que tiene por objeto estudiar problemas que afecten el desarrollo del comercio exterior del país y proponer la adopción de medidas concretas o de carácter general a las autoridades correspondientes. Funciona además como comisión de arbitraje.

dad, ni ha llegado a definirse en cuanto a sus objetivos inmediatos y de largo alcance, ni a su proyección geográfica y medios de acción.

110. Aunque en la práctica es inevitable enfrentarse en un momento dado a problemas imprevistos que suelen requerir soluciones de emergencia, es necesario que la política gubernamental de fomento turístico se base en estudios y programas previos que permitan evaluar el patrimonio turístico nacional y ponderar las necesidades y canalizar los recursos disponibles hacia los campos en donde más se justifique la aplicación de los mismos.

111. La política de promoción del turismo no debe limitarse a facilitar el financiamiento de determinadas inversiones. Si bien los problemas financieros son de los más importantes, el desarrollo del turismo está condicionado por múltiples factores sobre los que es necesario actuar de manera coordinada.

112. Con independencia de realizar estudios generales —como el que ha iniciado el Fondo de Garantía y Fomento del Turismo, a través de la Universidad Nacional Autónoma de México, que permitan conocer y aprovechar los recursos de diversa naturaleza con que cuenta el país para el desarrollo del turismo, el Estado debe promover o auxiliar, en su caso, el desarrollo de investigaciones sistemáticas destinadas a conocer la estructura y las tendencias de la demanda nacional y extranjera de hospedaje y servicios conexos. Asimismo, es indispensable conocer las condiciones económicas, financieras y técnicas en que operan las distintas ramas de actividad al servicio del turismo. Sólo así podrán precisarse y corregirse las fallas y mejorarse la prestación de dichos servicios.

113. El Estado, en cooperación con los particulares interesados, debe formular planes de desarrollo regional de la industria turística. Tales planes deben suponer la elaboración de inventarios que permitan determinar el grado de interés turístico de cada región y las necesidades y disponibilidades de servicios de los mismos. Ello es necesario para garantizar una mejor satisfacción de la demanda, para asegurar a los inversionistas rendimientos satisfactorios y, sobre todo, para impedir un desarrollo anárquico que a la postre se traduzca en competencias injustificadas que impliquen resultados financieros negativos para las empresas y el país en general.

114. El país cuenta con diversos centros fronterizos de atracción del turismo norteamericano. Es necesario, sin embargo, estimular aún más la corriente de visitantes extranjeros y sustituir gradualmente los actuales motivos de atracción —juego, alcoholismo, prostitución, etc.— por otras diversiones y fuentes de esparcimiento.

115. La creación del Fondo de Garantía y Fomento del Turismo ha entrañado un paso adelante. Sin embargo, es necesario que tanto el Fondo como las instituciones nacionales de crédito condicionen su apoyo a la banca privada y a las empresas hoteleras, no sólo a consideraciones financieras convencionales, sino a criterios económicos y sociales que garanticen el mejor uso

posible de los recursos disponibles. A este respecto debería darse preferencia a los créditos e inversiones destinados a ampliar, modernizar o mejorar hoteles y otras actividades ya establecidas, en donde haya un déficit real de servicios que deba corregirse de inmediato.

En cambio, las instituciones financieras vinculadas al Estado no deben apoyar a empresas privadas que pretendan operar en lugares del país o sectores de la industria en que haya saturación o el peligro de que sobrevenga; no deben apoyar tampoco empresas extranjeras, ni inversiones de empresas interesadas fundamentalmente en competir con otra, en tanto no se compruebe la necesidad de servicios adicionales.

116. Es necesario intensificar la propaganda para interesar a los mexicanos en su propio país y desalentar los viajes de nacionales al extranjero a través de una activa promoción del turismo interior, que despierte en los sectores de población con mayores recursos y en las poblaciones cercanas a la frontera norte, una inquietud por conocer los numerosos atractivos naturales y culturales que ofrece México. Para que tal política tenga éxito se requiere, asimismo, crear nuevas fuentes de atracción que interesen a los turistas y viajeros.

117. En materia de turismo del exterior, hay todavía amplias posibilidades para atraer nacionales radicados en Estados Unidos y otros países, así como turistas norteamericanos y de Canadá, Europa, Cuba, Centro y Sudamérica.

118. Se necesita organizar una labor permanente de información y promoción turística, que incluya la edición de publicaciones periódicas y eventuales como guías del turista, en español e idiomas extranjeros, la construcción y acondicionamiento de museos, la preparación de eventos artísticos y de ferias y exposiciones comerciales, la organización de recorridos especiales o rutas previamente determinadas, la creación de empresas que presten servicios auxiliares o conexos a la industria hotelera y turística y la organización de planes de vacaciones para grupos sociales de diferentes niveles de ingreso.

119. Aunque el desarrollo de la industria hotelera y en general los servicios de hospedaje es esencial, la promoción del turismo nacional y extranjero debe desenvolverse en campos más amplios que abarquen el mejoramiento de los restaurantes, la organización de múltiples servicios que faciliten y vuelvan placentera la estancia de los turistas, la exaltación y el debido aprovechamiento del patrimonio natural y cultural del país, el estímulo de nuevas y atractivas formas de diversión, la difusión del genuino folclor nacional y la preparación de informaciones de diversas clases que den a conocer y permitan comprender mejor a México.

Todo lo anterior debe hacerse sin abandonar los valores culturales de la nación.

120. La Dirección General de Turismo ha hecho esfuerzos para corregir numerosas irregularidades y abusos en la prestación de servicios. Se necesita,

sin embargo, de mecanismos de vigilancia más adecuados a fin de reforzar el prestigio de la industria y proteger los intereses del público.

Actualmente se cometen con frecuencia abusos que lesionan a los turistas, sobre todo en la fijación de precios desproporcionadamente altos por ciertas mercancías y servicios.

121. Con el objeto de promover de manera más activa el desarrollo del turismo y de la industria turística y de coordinar las actividades realizadas por el Estado y los particulares, probablemente sería aconsejable, en lugar de crear algún nuevo organismo, hacer un revisión de los siguientes mecanismos: Dirección General de Turismo, Fondo de Garantía y Fomento del Turismo y asociaciones hoteleras y de agentes de viajes.

#### POLÍTICA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

122. Para que el desarrollo de las comunicaciones y transportes nacionales se lleve a cabo de una manera más adecuada y con mayor uniformidad, es necesario adoptar una política que permita coordinar lo que se hace en cada rama, con base en criterios de conjunto y partiendo de un examen riguroso del estado en que actualmente se encuentra todo el sistema de comunicaciones y transportes.

##### *Carreteras y caminos*

123. La necesidad de integrar geográficamente el país y de lograr la mayor productividad de la red de carreteras y caminos aconseja dar preferencia a las comunicaciones transversales de carácter interestatal y a los caminos vecinales, sobre todo en zonas en que la falta de tales caminos impide una satisfactoria explotación de los recursos productivos.

124. Las carreteras deben ser principalmente complementarias o alimentadoras de los ferrocarriles, dándose en general referencia a aquellas de corte transversal que permitan la creciente integración del país en dirección este-oeste. Cuando las necesidades del tráfico y del desarrollo económico del país lo justifiquen, conviene construir carreteras longitudinales o paralelas a las vías férreas.

125. Entre las carreteras cuya construcción o terminación debe acelerarse a fin de avanzar en el proceso de integración de la economía nacional y de la nación misma, son muy importantes la Transpeninsular de Baja California, la de Baja California-Sonora y Sonora-Chihuahua, Durango-Mazatlán, Yucatán-Quintana Roo, Chiapas-Tabasco, Tabasco-Campeche y la comunicación entre diversas zonas de la costa del Pacífico, en los estados de Jalisco, Michoacán, Guerrero y Oaxaca.

126. El país no debe construir las llamadas supercarreteras, a menos que se trate de tramos de gran densidad de tráfico. Las características y especificaciones básicas de la carreteras y caminos deben corresponder a las necesidades reales y al desarrollo previsible de las mismas, cuidándose de no caer en construcciones de mala calidad que acorten la duración de las obras, afecten su grado de eficiencia y eleven injustificadamente los gastos de conservación y mantenimiento.

127. La construcción de caminos vecinales debe alternarse con las vías férreas y con las carreteras principales.

Sin perjuicio de construir caminos de zonas hasta ahora aisladas, debe darse preferencia a la integración vial de regiones que ya tienen importancia económica y en las que la insuficiencia de caminos de penetración se traduce en frecuentes trastornos y pérdidas para la producción local.

128. El Estado debe mantener una estrecha vigilancia que le permita conservar en forma adecuada y oportuna, a la vez que con el mínimo de costo, las carreteras y caminos. La falta de oportunidad en los trabajos de conservación causa a menudo graves daños y encarece las reparaciones.

### *Ferrocarriles*

129. El Estado debe estudiar la conveniencia de unificar la administración de todos los ferrocarriles del país, sin perjuicio de mantener una administración flexible que permita hacer frente con oportunidad a las necesidades regionales.

130. Con independencia de llevar adelante la rehabilitación del sistema ferroviario nacional y de concluir en el menor tiempo posible la construcción del Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, es necesario determinar la necesidad de nuevas líneas y extender el sistema ferroviario en aquellas zonas en las que dicha rama del transporte sea necesaria para estimular el desarrollo económico.

131. Debe procederse sin demora a estudiar las condiciones internas de los Ferrocarriles, con el objeto de definir y contrarrestar los factores determinantes de su desequilibrio económico y financiero. Aunque los Ferrocarriles deben contribuir con tarifas razonables de carga y pasaje al desarrollo de la economía nacional, es indispensable que el nivel de las mismas se fije en atención a los costos del servicio y que se elabore un plan de reorganización tendiente a aumentar la productividad y reducir todos los gastos que no se consideren estrictamente indispensables para el buen funcionamiento de los ferrocarriles. En particular, debe abandonarse el sistema de fletes diferenciales en favor de la minería, en virtud de que tal sistema beneficia principalmente a un pequeño grupo de grandes empresas extranjeras, y simplificarse las tarifas ferroviarias, sobre todo de carga.



132. Con el objeto de regular la competencia entre los servicios ferroviarios y los que prestan las empresas de autotransportes, se necesita entre otras cosas coordinar las rutas, horarios y tarifas de los mismos, así como estudiar comparativamente los costos de operación.

133. Es indispensable lograr un empleo más eficiente del equipo de los ferrocarriles y en especial de los carros de carga. Para ello se necesita eliminar o reducir las escalas innecesarias y las estancias de los carros en patios y espuelas, así como lograr mayor fluidez en la distribución nacional del equipo de tracción y de carga de acuerdo con los desplazamientos y oscilaciones de la demanda.

134. Debe elaborarse un plan de financiamiento de los ferrocarriles, en el que se consideren en conjunto las condiciones y necesidades de las diversas líneas que forman el sistema y en el que, en la mayor medida posible, se alienante la formación y expansión de empresas nacionales, de participación estatal o privadas, que contribuyan al abastecimiento de las empresas ferroviarias.

### *Autotransportes*

135. Es preciso reorganizar los servicios de autotransportes de carga y pasajeros con el propósito de racionalizar la prestación de los mismos y de acabar definitivamente con las falsas cooperativas y con el comercio irregular de concesiones y permisos de ruta.

136. El Estado debe regular la competencia de las empresas de autotransportes, cuidando de abaratar los servicios, de no crear privilegios en favor de determinadas personas y de evitar la formación y el desarrollo de monopolios. Cuando se compruebe que las empresas privadas no están en condiciones de prestar servicios adecuados y en general de cumplir los compromisos contraídos con el Estado, éste debe estudiar la conveniencia de intervenir o de tomar a su cargo la prestación de dichos servicios.

137. La Ciudad de México no ha llegado a contar con un servicio de autotransportes digno de su importancia. Es necesario afrontar definitivamente tal problema y estudiar si conviene, o no, municipalizar el autotransporte de pasajeros. Independientemente del grado de control que a la postre llegue a tener el Estado en la organización y funcionamiento del servicio, se requiere reorganizar la distribución de líneas y rutas a fin de lograr un empleo más racional del equipo disponible y una satisfacción más adecuada a la demanda. Mientras ello no se haga, las condiciones de operación del sistema de autobuses serán defectuosas, subsistirán lagunas y a la vez problemas derivados de la innecesaria superposición de líneas, y en tanto algunas empresas obtengan resultados financieros más que satisfactorios, otras seguirán operando en condiciones precarias y siempre en espera de una elevación de tarifas

para resolver problemas que en el fondo obedecen a la mala organización de todo el servicio.

### *Transporte marítimo y fluvial*

138. En los últimos años el Gobierno Federal ha dado un impulso considerable a la construcción de obras portuarias. No obstante, hasta ahora no se ha dado suficiente atención a la necesidad de mejorar la administración de los puertos. El país sigue prácticamente careciendo de una marina mercante. El tráfico de altura depende de empresas y embarcaciones extranjeras y en el de cabotaje sólo se dispone de servicios en general irregulares y deficientes.

139. Los problemas que afectan el desarrollo de la marina mercante son numerosos y de naturaleza muy variada. Van desde las inadecuadas condiciones de muchos puertos, hasta la falta de embarcaciones, de astilleros de construcción y reparación, de medios de financiamiento y de una legislación marítima moderna que realmente impulse el desarrollo de la marina.

140. Sin perjuicio de adoptar medidas tendientes a otorgar ciertos beneficios fiscales y de establecer mecanismos que contribuyan a mejorar la prestación de servicios marítimos de diversa clases, el desarrollo de la marina mercante requiere organizar una labor sistemática de promoción y financiamiento, a través de sistemas que escapen a la rutina y a las formalidades de tipo burocrático.

141. Con objeto de mejorar la administración portuaria, es conveniente organizar "autoridades" o comités de administración portuaria en los que estén representados el sector público y privado y que operen con un grado suficiente de elasticidad. Actualmente existen demasiadas dependencias del Estado que intervienen en la operación de los puertos y que no sólo no coordinan su intervención, sino que con frecuencia actúan en direcciones opuestas.

142. En materia de fomento y financiamiento, es necesario conjugar esfuerzos oficiales y particulares a fin de encauzar mayores sumas de dinero hacia la creación y desarrollo de empresas navieras o que presten servicios indispensables a la navegación, así como gestionar la obtención de empréstitos extranjeros para la compra de embarcaciones utilizables para el tráfico marítimo internacional. La política de financiamiento debe coordinarse con medidas fiscales de carácter proteccionista y con una revisión de las tarifas, las que en general no se han establecido con propósitos de fomento, ni son objeto de una adecuada vigilancia.

143. Aunque por ahora probablemente no se justificaría dictar una ley de navegación marítima semejante a las que tienen en vigor países con grandes flotas y larga tradición naviera, es indispensable revisar la legislación que afecta el transporte marítimo, a fin de librarla de numerosos anacronismos y

formalidades y para convertirla en un instrumento de estímulo al desarrollo de la marina mercante nacional.

144. El Estado debe asimismo contribuir a mejorar y fomentar el desarrollo del transporte fluvial, sobre todo en el Golfo y el sureste, en donde a pesar de su abandono, dicha rama del transporte tiene importancia económica. Tal es el caso, por ejemplo, de la navegación fluvial del Río Grijalva, por el que se mueve una buena parte de la producción de plátano de Tabasco.

### *Telecomunicaciones*

145. Probablemente lo más importante en este sector del sistema nacional de comunicaciones sea revisar el régimen conforme al cual ha venido funcionando Teléfonos de México, S. A., empresa que ha sido adquirida por un grupo de inversionistas mexicanos. Se requiere que el Estado no otorgue a dicha empresa facilidades financieras especiales, distintas de las que conceda en otros campos de actividad; que se vigile de cerca su funcionamiento, a fin de mejorar los servicios, y que se estudie, desde los puntos de vista legal —especialmente constitucional— y financiero, la autorización en virtud de la cual se hace la colocación coactiva de acciones y obligaciones a que se ha condicionado en los últimos años la prestación del servicio telefónico a nuevos usuarios.

146. La radiodifusión ha experimentado un notable desarrollo en México, llegando a ser uno de los principales vehículos de difusión e información comercial. Para estimular su desarrollo y para que el radio y la televisión cumplan una función social cada vez más útil, conviene regular la competencia entre las empresa, prevenir la formación de monopolios y tratar de que la radiodifusión sirva crecientemente a fines de información, educación y divulgación artística y cultural.

### POLÍTICA DE OBRAS PÚBLICAS

147. Es necesario revisar los sistemas conforme a los cuales se construyen y realizan las obras públicas, definiéndose con precisión los casos en que convenga que el Estado se haga cargo de la construcción de determinadas obras y aquellos en que se considere preferible o necesario encomendarlas a empresas particulares.

148. Tanto en los casos en que el Estado tome a su cargo ciertas obra como cuando se contraten con particulares, se requiere mantener un régimen de estricta vigilancia, tendiente a prevenir, corregir y sancionar irregularidades y abusos de cualquier naturaleza.

Para mejorar los sistemas de vigilancia y los resultados prácticos de los mismos, conviene que los proyectistas de las obras —sean entidades públicas o contratistas privados—, supervisen conjuntamente la ejecución de tales obras, a fin de que los organismos o personas encargados de ejecutarlas no se aparten de las especificaciones y recomendaciones técnicas aprobadas previamente en cada caso.

149. En las obras que construye el Estado a través de contratistas debe darse preferencia, en igualdad de condiciones, a empresas mexicanas. Ese mismo principio debe regir por lo que hace a la compra de materiales, materias primas, equipos y a la contratación de servicios técnicos o de otra naturaleza.

150. El Estado no sólo debe procurar que las obras públicas tengan la mayor productividad y permitan la más rápida amortización posible, sino que debe cuidar que los beneficios que implican dichas obras se distribuyan equitativamente desde el punto de vista social.

151. Con el objeto de abaratar los costos de construcción, de lograr un empleo más eficiente de la maquinaria y equipo y de facilitar la vigilancia de las obras que el Estado construya directamente, debe estudiarse la conveniencia de unificar y coordinar las actividades de las distintas dependencias y organismos descentralizados, o por lo menos evitarse que entidades que sólo construyen ciertas obras en forma ocasional, adquieran equipos propios que a la postre no se aprovechan con la debida intensidad.

152. El Estado debe estudiar la conveniencia de crear mecanismos especiales a través de los cuales se canalicen las compras y el uso de la maquinaria, equipo y materiales que se requieran para la construcción y mantenimiento de obras públicas. Las importaciones y en general las compras de dichos productos no deben en ningún caso exceder las necesidades reales de los mismos. En los planes de construcción de obras públicas es conveniente considerar, en cada caso, la posibilidad de sustituir el uso de maquinaria y equipo por mano de obra, a fin de ampliar las fuentes de trabajo y ocupación, cuando ello resulte técnica y económicamente aconsejable.

153. Sin perjuicio de atender necesidades aisladas que se consideren imposterables o de construir obras o establecer servicios en condiciones de emergencia, la política del Estado debe tender a establecer con criterios regionales una red de obras y servicios básicos, estableciendo previamente un orden de prelación de los mismos.

154. Sin menoscabo de la soberanía de los estados, de la autonomía municipal y de la independencia con que deban actuar otras entidades, las obras que ejecute y los servicios que realice el sector público deben coordinarse de manera más eficaz, canalizando los recursos de diversas fuentes hacia actividades fundamentales por su interés económico y social.

155. El Estado debe dar preferencia a la construcción y financiamiento de obras federales, locales y municipales, que además de ser social y económi-

camente productivas, puedan autofinanciarse. El Gobierno Federal no debe construir o financiar obras públicas locales o municipales cuyo importe visiblemente exceda la capacidad de pago de los mismos y la expansión previsible de dicha capacidad de pago, a menos que se trate de obras cuya construcción no deba aplazarse por razones de interés público o de fuerza mayor.

156. Cuando la amortización de ciertas obras sólo pueda lograrse en los plazos inicialmente previstos, mediante el pago de cuotas que resulten excesivas frente al nivel medio de ingresos de los beneficiarios, el Estado debe ampliar los plazos de amortización, sin perjuicio de fijar cuotas diferenciales de acuerdo con los niveles de ingreso y la posición económica de los usuarios.

157. La política de obras públicas debe proyectarse y ejecutarse como un elemento integrante de la política de desarrollo económico y social del país. Cuando el Estado realice ciertas obras cuya conclusión no baste por sí sola para lograr los mejores resultados, es indispensable que dichas obras se complementen con otras que sean parte de un mismo programa o sistema y que se dé prioridad a la construcción de las mismas.

En ningún caso debe autorizarse la iniciación o el financiamiento de una obra pública, en relación con la cual no existan estudios y proyectos ya aprobados por la autoridad correspondiente.

#### POLÍTICA DE HABITACIÓN POPULAR

158. Aunque en los últimos años se han desplegado esfuerzos cada vez mayores para atacar el problema de la vivienda, las necesidades y la demanda de alojamiento han crecido más de prisa que la oferta de habitaciones de distintas clases.

Con independencia del déficit cuantitativo de viviendas, la calidad de la mayor parte de las habitaciones es insatisfactoria. Grandes sectores de la población rural y urbana viven en condiciones de hacinamiento y promiscuidad, que tienen una significativa relación con los altos niveles de morbilidad, mortalidad y criminalidad.

159. Entre las dependencias e instituciones públicas que han contribuido al fomento de la habitación están el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Dirección de Pensiones Civiles, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas y el Instituto Nacional de la Vivienda. En el sector privado han contribuido a la construcción de casas habitación los bancos capitalizadores, los hipotecarios, los de ahorro y préstamo para la vivienda familiar y las compañías de seguros y las de fianzas. Sin embargo, aparte de que los esfuerzos desplegados hasta ahora han sido en conjunto insuficientes, se ha carecido de programas y prácticamente no ha habido coordinación en el sector público, ni entre éste y la iniciativa privada. Las instituciones privadas, además, se han

interesado principalmente por la construcción y financiamiento de casas habitación al alcance de sectores sociales de clase media y alta.

160. El Estado debe intensificar sus esfuerzos para fomentar la habitación popular. Pero como la acción pública será siempre insuficiente para atacar el problema de la vivienda, es necesario conjugar medidas de promoción y fomento que alienten a los particulares. Entre otras medidas destinadas a tal propósito, sería conveniente otorgar subsidios y exenciones fiscales; ampliar las facilidades de financiamiento; diseñar contribuciones tipo, principalmente a base de materiales regionales; organizar servicios de asesoría y consultoría técnicas sostenidos por el Estado y exaltar el espíritu cívico de los comerciantes, industriales, agricultores, etc., a fin de que contribuyan del modo más amplio posible a mejorar las condiciones de alojamiento de los trabajadores que de ellos dependan.

161. Tanto el Estado como los particulares que participen en el fomento de las viviendas deben cuidar de que la ejecución de los programas suponga una correlación adecuada entre el costo de las construcciones y la capacidad de pago de los beneficiarios de las mismas, con el fin de evitar la inmovilización de fondos y el entorpecimiento de los programas por falta de recuperación de las inversiones.

162. El establecimiento del Instituto Nacional de la Vivienda no ha dado hasta ahora los frutos deseados. Para que cumpla con sus funciones en forma cada vez más satisfactoria es preciso que dicho Instituto y las dependencias e instituciones gubernamentales que tienen contacto más estrecho con el problema de la vivienda formulen un programa de acción del Estado y de coordinación con los particulares, en el que se precisen los objetivos, los medios de acción, los sistemas generales de trabajo, las fuentes y métodos de financiamiento y los mecanismos de coordinación. Como no es posible que un plan semejante aspire a resolver en su integridad el problema de la vivienda en todo el país, es indispensable establecer un orden de prelación conforme al cual se decida el encauzamiento de los fondos de que pueda disponerse y la aplicación de los demás recursos productivos.

El Instituto Nacional de la Vivienda debe además orientar y facilitar el desarrollo y la coordinación de los programas de fomento de la vivienda a cargo de los gobiernos locales.

163. La elaboración de un plan nacional de fomento de la vivienda debe responder principalmente a necesidades a corto plazo y no implicar una centralización rígida que burocratice y estorbe la acción estatal o privada. Es necesario, sin embargo, decidir qué organismos e instituciones del Estado deben construir directa o indirectamente diversos tipos de viviendas y cuáles no deben hacerlo, bien sea por razones de conveniencia económica, técnica o administrativa.

164. Es indispensable lograr una mejor coordinación en materia de fabri-

cación y de compra venta y distribución de materiales de construcción para la vivienda, a fin de lograr precios más bajos y mejores condiciones de abastecimiento. El sistema actual se caracteriza por una dispersión en las compras y en las construcciones, que sin duda incide desfavorablemente en los costos de los programas oficiales de fomento de la habitación popular.

165. Conviene revisar el sistema de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, con objeto de simplificar su funcionamiento y de ampliar las facilidades que se otorgan a las personas y familias de menores ingresos. Debe asimismo fomentarse el ahorro destinado específicamente a la construcción de viviendas populares, creándose al efecto fondos y mecanismos especiales en los que se combine la promoción del ahorro con la prestación de servicios destinados a facilitar la construcción, ampliación o modernización de viviendas.

166. Es necesario fomentar el establecimiento de empresas estatales o mixtas que se dediquen exclusivamente a la construcción de habitaciones populares ya que, sin perjuicio de obtener utilidades legítimas, estén dispuestas a cooperar con el Estado en el fomento de la vivienda económica. El gobierno debe otorgar créditos o en su caso crear condiciones que permitan a dichas empresas disponer de facilidades crediticias para vender las casas habitación que construyan a precios bajos, a plazos amplios y cobrando a los beneficiarios tipos de interés razonables.

167. El Estado debe condicionar el otorgamiento de ciertas concesiones de explotación de recursos naturales y de prestación de servicios públicos, a que las empresas beneficiarias contribuyan, en condiciones que naturalmente tendrían que variar en cada caso, a resolver el problema de la habitación de sus trabajadores y empleados.

168. Los programas de fomento de la habitación popular en las ciudades deben basarse en estudios previos de planeación urbana, a fin de que las nuevas construcciones no creen innecesaria e injustificadamente demandas de servicios que eleven el costo global de las obras, ejerzan una presión inmoderada y entrañen cargas financieras adicionales para los gobiernos municipales. Además, con objeto de aprovechar al máximo los espacios y servicios existentes en cada ciudad, debe planificarse el desenvolvimiento urbano y coordinarse con tal planeación los programas de fomento de la vivienda, a fin de evitar que ciertas ciudades continúen creciendo en forma anárquica y desmedida.

169. No obstante lo que se señale en el punto anterior, en casos en que así se justifique, el Gobierno Federal y los gobiernos locales y municipales deben conjugar sus esfuerzos para abrir y desarrollar nuevas colonias urbanas y suburbanas, sobre todo en donde la población está creciendo más de prisa y los problemas de alojamiento son más graves. En el desenvolvimiento de dichas colonias pueden aprovecharse terrenos públicos que se vendieran a

los interesados a precios bajos y a través de créditos amplios. Esta medida entrañaría por sí sola un estímulo para la construcción de viviendas, en virtud de que el alto precio de los terrenos urbanos, derivado a su vez de un largo proceso de especulación, es uno de los obstáculos con que tropieza el desarrollo de la habitación popular.

170. Sin perjuicio de concluir y complementar la Investigación Nacional sobre el Problema de la Vivienda, primer estudio general efectuado por el Instituto Nacional de la Vivienda, es necesario que las labores de promoción que se realicen en adelante en las ciudades comprendidas en dicho estudio, tomen en cuenta las conclusiones de tal investigación y las experiencias que su elaboración haya permitido recoger.

171. A fin de que la política de congelación de rentas no llegue a significar un obstáculo a la inversión privada en viviendas al alcance de los sectores populares y de la clase media, se necesitan revisar, de acuerdo con la experiencia existente, las medidas adoptadas hasta ahora.

#### POLÍTICA DE BIENESTAR SOCIAL

172. La política de bienestar social no debe considerarse ligada solamente a propósitos de justicia o asistencia sociales, sino conjugarse estrechamente con la política de desarrollo económico y tender al mejoramiento general de las condiciones de vida del pueblo.

Entre otros aspectos fundamentales, dicha política debe comprender la higienización de zonas todavía insalubres o expuestas a frecuentes epidemias, la extensión del régimen de seguridad social, la purificación o potabilización del agua, el mejoramiento de la alimentación y la preservación de la salud en general.

173. La política de la Secretaría de Salubridad y Asistencia debe coordinarse con la de otras dependencias y organismos del Estado y empresas o instituciones particulares que hasta ahora han trabajado al margen de toda planeación. Sin perjuicio de seguir construyendo grandes hospitales en donde éstos realmente sean indispensables, las especificaciones y los servicios de los mismos deben responder estrictamente a las necesidades y al propósito de lograr el mejor aprovechamiento posible de los recursos técnicos y financieros disponibles.

174. El Instituto Mexicano del Seguro Social debe continuar trabajando en la dirección en que lo ha hecho en los últimos años. Es conveniente, sin embargo, perfeccionar las relaciones establecidas con uniones médicas en donde se ha implantado la seguridad social y desplegar mayores esfuerzos a fin de seguir mejorando los servicios que se prestan a los asegurados. El Instituto Mexicano del Seguro Social debe extender gradualmente sus servicios



a las comunidades rurales, sobre todo en aquellas regiones agrícolas en que hay condiciones propicias para la implantación del Seguro.

175. Con el objeto de que el Instituto Mexicano del Seguro Social contribuya cada vez más al desarrollo de las zonas en que opera, convendría revisar el régimen de inversiones conforme al cual ha trabajado hasta ahora, y ampliar el radio de acción de la política iniciada por el Instituto, para que éste efectúe inversiones con cargo a los seguros correspondientes, en actividades que tienden a mejorar las condiciones de vida y a preservar la salud de los asegurados. Conforme a tal propósito, el Instituto no sólo podría llevar adelante y ampliar sus programas de fomento de la habitación, sino que estaría en condiciones de dar mayor impulso a las Casas de la Asegurada y de seguir contribuyendo a mejorar el agua y la alimentación de ciertos grupos de población. Dentro de este campo, significaría un gran interés ayudar a la formación de genuinas cooperativas entre los asegurados, tendientes a preservar, aprovechar y distribuir a bajos precios alimentos que ahora se pierden por falta de medios de conservación o que no están al alcance de los sectores populares.

176. Por sus vinculaciones cada vez más estrechas con las necesidades de ciertas zonas rurales, el Instituto Mexicano del Seguro Social debería cooperar en el fomento de la vivienda rural. A este respecto convendría elaborar planes de construcción de acuerdo con las necesidades, disponibilidades de materiales y costumbres de los campesinos en cada zona, y estudiar la posibilidad de que las construcciones no sólo resolvieran las necesidades de alojamiento de los campesinos, sino las de aprovisionamiento de agua y otras necesidades.

177. El mejoramiento de las condiciones alimenticias del pueblo es de tal manera urgente, que sin perjuicio de adoptar medidas tendientes directamente a lograr que los sectores populares más amplios dispongan de ingresos que les permitan comer más y mejor, convendría crear algún instituto u organismo especializado en materia dietética, que estudie y proponga medidas prácticas para diversificar el régimen alimenticio a través de programas que no impliquen la necesidad de gastos sustancialmente mayores a los que en la actualidad se hacen en alimentación, sino que inclusive puedan traducirse en una reducción de dichos gastos.

En la elaboración y ejecución de los programas nacionales tendientes a mejorar la alimentación del pueblo, deben participar y coordinarse los esfuerzos de todas aquellas dependencias y organismos que, por razón de sus funciones y de su relación con tal problema, estén obligados a cooperar a su solución satisfactoria.

178. Es necesario revisar las bases en que hasta ahora han descansado las campañas antialcohólicas e intensificar los esfuerzos del Estado y los particulares a fin de que, sobre todo en los estratos sociales más bajos, se combata

el alcoholismo. Las campañas antialcohólicas deben estar ligadas a programas educativos permanentes y a la promoción de nuevas formas de diversión y esparcimiento social y cultural.

179. El Estado debe volver a dar un gran impulso a la alfabetización, dirigido preferentemente a preparar a la juventud. Para ello es necesario destinar mayores recursos financieros, organizar centros especiales de enseñanza, revisar los sistemas empleados hasta ahora y estimular tanto la participación de quienes sepan leer y puedan por tanto enseñar a otros, como de los analfabetas.

180. Con el objeto de que los servicios de hospitalización que organice y sostenga el Estado y en particular la Secretaría de Salubridad y Asistencia, permitan cubrir al máximo las necesidades de los sectores populares, conviene dar preferencia a la construcción y acondicionamiento de salas generales para la atención de los enfermos, dedicando a cuartos individuales el espacio que se considere estrictamente indispensable por razones médicas o de otra naturaleza.

181. La política de bienestar social debe tender específicamente a mejorar las condiciones en que viven los sectores de población indígena que, por razones de idioma, por su incomunicación, por su ignorancia o por su pobreza siguen sustraídos del resto de la población. Los sistemas de ayuda a los indígenas no deben ser de tipo caritativo ni implicar formas de discriminación social. El Estado debe respetar las tradiciones de las comunidades indígenas que no sean una traba a su progreso y mejoramiento y fincar sus programas de estímulo en medidas que tiendan a transformar los anacrónicos sistemas de producción indígena.

182. El Estado debe contribuir a organizar, con la cooperación de los particulares y la participación activa de los productores mismos, las numerosas artesanías populares que tiene México. Debe darse atención preferentemente a aquellas de mayor tradición y de las que viven un mayor número de personas, en tanto no se trate de actividades que sólo sirvan para eternizar la miseria de quienes en ellas trabajan. El aliento a las artesanías populares debe comprender la adopción de medidas que tiendan a mejorar y modernizar los medios y sistemas de producción y que, sobre todo, liberen a los productores de los intermediarios, que en la mayor parte de los casos son quienes obtienen los beneficios de la producción artesanal.

183. Aunque en los últimos años la mujer mexicana se ha ido incorporando gradualmente a la vida pública del país, llegando a ocupar posiciones que hasta hace poco tiempo le estaban vedadas, la política de bienestar social debe ayudar a mejorar las condiciones de vida de la mujer; sobre todo obrera y campesina. El Estado debe esforzarse por reglamentar los sistemas del trabajo a domicilio, que en gran parte se realizan por mujeres. Es necesario, asimismo, reglamentar los servicios domésticos, que hasta la fecha siguen

entrañando una verdadera servidumbre para miles de personas y particularmente mujeres.

184. Se necesita dar mayor atención al cuidado y preparación de la niñez y elaborar programas especiales que se traduzcan en mayores oportunidades de estudio y trabajo para los jóvenes que aún no lleguen a la mayoría de edad.

185. Con independencia de cualquier otra medida, es necesario que los salarios de los trabajadores les permitan disponer de bienes y servicios esenciales para una subsistencia humana. Debe estudiarse la conveniencia y posibilidad de establecer una escala móvil de salarios, a fin de evitar que la elevación de los precios haga nugatorios los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los sectores más amplios de la población.

186. Independientemente de la labor social que se realice en beneficio de las clases laborantes y de otros sectores activos de la población, el Estado debe dar un mayor aliento a la política social destinada a auxiliar, proteger y en su caso rehabilitar y ocupe a las personas que por retiro, inhabilidad, vejez u otras causas hayan dejado de formar parte de la fuerza de trabajo.

#### POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL

187. La concentración de la actividad económica en el Distrito Federal y sus alrededores no sólo plantea problemas cada vez más graves, sobre todo en la Ciudad de México, sino que entraña obstáculos crecientes al desarrollo equilibrado de la economía nacional y al propósito de alentar el desenvolvimiento de la provincia.

188. Para que el desarrollo económico del país se descentralice gradualmente y contribuya a facilitar la integración de zonas y regiones económicas nuevas o en proceso de desenvolvimiento, se requiere prestar atención a una serie de cuestiones que hasta ahora se han desatendido.

*a)* Es necesario empezar a delimitar las zonas y regiones de mayor importancia del país, así como definir las características de las principales regiones naturales.

*b)* Se requiere conocer las disponibilidades de recursos humanos, naturales, técnicos, económicos y financieros en cada zona y región.

*c)* Es necesario conocer la estructura regional de la economía mexicana, así como los factores de diversa naturaleza que influyen favorable o desfavorablemente en el desarrollo regional.

*d)* Deben estudiarse las interrelaciones económicas en cada región y entre unas y otras zonas del país, a fin de que la política de desarrollo regional no se desenvuelva dentro de marcos estáticos más o menos arbitrarios.

*e)* Se requiere formular programas de desarrollo económico regional, en los que sin perderse la perspectiva nacional de conjunto, se consideren las

necesidades y posibilidades de desarrollo de zonas que abarcan varias entidades federativas. Simultáneamente a la proyección y ejecución de tales programas, con base en los mismos criterios deben ponerse en marcha planes de industrialización y fomento de regiones específicas dentro de cada uno de las grandes zonas. El noroeste y sureste, por ejemplo, requieren de programas de desarrollo regional; pero en cada una de dichas zonas hay determinadas regiones que en sí mismas tienen unidad y que reclamarían un tratamiento especial.

*f)* El Estado debe organizar, con la cooperación activa de los particulares, la investigación económica regional sobre bases permanentes, y establecer, en caso necesario, mecanismos especiales para concentrar y aprovechar la gran cantidad de estudio disperso realizados por diversas dependencias y que hasta hoy no se han aprovechado debidamente, como punto de partida para nuevos estudios y para elaborar programas de desarrollo regional.

*g)* El Gobierno Federal debe adoptar medidas de diversa naturaleza tendientes a que los bancos nacionales actúen de acuerdo con el propósito de alentar y facilitar la integración de las zonas y regiones en que trabajen, y a que conjuguen y coordinen sus esfuerzos en la proyección y ejecución de planes económicos regionales.

*h)* Para que las instituciones de crédito contribuyan a promover y financiar el desarrollo económico regional, de acuerdo con programas previos que a su vez sean el fruto de un conocimiento cada vez más riguroso de los problemas y posibilidades de desenvolvimiento económico regional, es necesario que el Estado realice una activa labor de promoción en tal sentido y estímulo a los bancos privados a fin de que sus actividades respondan a tal proyección.

*i)* Las instituciones de crédito que por distintos conductos obtienen recursos en determinadas zonas no deben contribuir a agudizar la escasez de recursos financieros regionales desplazando estos fondos hacia el Distrito Federal y los principales centros urbanos. El Banco de México, por el contrario, debe cuidar que el sistema de crédito contribuya cada vez más a canalizar recursos de los centros más desarrollados y con mayor capacidad financiera, hacia aquellas zonas cuyo desarrollo reclama crecientes inversiones.

*j)* El gobierno debe interesar a los gobiernos locales a fin de que, sin menoscabo de la soberanía estatal, establezcan mecanismos permanentes de consulta en los que estén representados los diversos gobiernos de zonas y con problemas semejantes, cuyo desarrollo deba encauzarse con criterios regionales. En las regiones en desarrollo, así como en aquellas que ya tienen una gran importancia económica, conviene asimismo promover la creación de comités mixtos de carácter consultivo, a fin de que los problemas que afectan a cada sector de la población no se consideren aisladamente, sino en forma conjunta.

k) Para que los Consejos de Planeación Económica y Social creados con motivo de la última campaña presidencial contribuyan eficazmente a estimular el desarrollo regional, convendría revisar su organización y funcionamiento y ampliar la representación de los diversos sectores sociales en los mismos. Tales Consejos, por otra parte, sin perjuicio de plantear necesidades y problemas, deberían organizarse de manera de contribuir a encontrar soluciones constructivas y realistas que permitan acelerar y coordinar el desarrollo económico regional.

## POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO

189. Los recursos financieros son, como los demás recursos productivos, esenciales para el progreso económico del país. Sin embargo, en el caso de México y en general de las naciones que empiezan a industrializarse, el uso de tales recursos tiene una importancia especial. México no podrá alcanzar las metas de progreso que se ha señalado, o siquiera poner en acción ciertos mecanismos básicos para estimular su desarrollo económico, sin llevar a cabo una profunda revisión de su política financiera. Aunque desde hace tiempo se reconoce que es necesario coordinar la política fiscal, monetaria, de crédito y de inversiones, y que la política financiera debe contribuir a una máxima movilización y canalización cada vez más productiva de los fondos disponibles, todavía falta mucho por lograrse en ese campo.

### *Política fiscal*

190. La política fiscal abarca tres campos fundamentales en los que es indispensable lograr una mayor coordinación, a saber: la política tributaria, la política de deuda pública y la política de gastos públicos.

La política tributaria se ha caracterizado hasta ahora principalmente por dos rangos distintivos: impuestos relativamente bajos y regresividad de los mismos.

191. Para que la política tributaria contribuya en los próximos años a redistribuir el ingreso nacional y a ampliar las fuentes de financiamiento no inflacionario que se requieren para atender las crecientes necesidades de obras y servicios públicos, debe responder a los principios siguientes:

a) Revisar y modificar gradualmente la actual estructura del sistema tributario, para lograr una mayor contribución de los sectores sociales que obtienen más altos ingresos.

b) Lograr una mayor progresividad de los impuestos directos y particularmente del Impuesto sobre la Renta.

c) Estudiar la conveniencia de aumentar los impuestos indirectos que gravan el consumo de artículos suntuarios, así como de mercancías y servicios que estén sólo al alcance de los grupos de más altos ingresos o que, por su naturaleza, no afecten el nivel general de precios ni la capacidad de consumo de la población.

d) Continuar mejorando la administración fiscal y simplificar aún más las leyes fiscales y los sistemas para el pago de los impuestos.

e) Desplegar mayores esfuerzos para moralizar la administración fiscal y para reducir la evasión de parte de los causantes. A este respecto es necesario mejorar los sistemas de vigilancia y sancionar de modo más enérgico el peculado y los delitos que se cometan contra el fisco.

f) Acelerar la calificación de las declaraciones fiscales de los causantes y otorgarse facilidades y estimularse a los contribuyentes que tengan buenos antecedentes fiscales y que cumplan escrupulosamente con sus obligaciones.

g) Lograr una mayor flexibilidad fiscal, a fin de que las tasas impositivas se ajusten rápida y oportunamente a los cambios en las condiciones que hayan determinado el establecimiento de un gravamen, y de que los impuestos no se traduzcan en ganancias excesivas en favor de determinados causantes y en quebrantos injustificados para otros.

h) Revisar los mecanismos conforme a los cuales se reparten los ingresos fiscales entre la Federación, los estados y municipios. La política tributaria del Gobierno Federal no puede privar a los estados y municipios de ingresos que legítimamente les corresponden y que con frecuencia son esenciales para mantenimiento de servicios públicos básicos.

i) Revisar la política de exenciones fiscales, a fin de que sin perjuicio de alentar el desarrollo de industrias nuevas y necesarias para el país, el Estado no deje de percibir ingresos fiscales en casos en que la exención no proteja a los empresarios contra pérdidas eventuales, sino que entrañe beneficios injustificados.

j) Seguir desplegando esfuerzos a fin de resolver el problema de la tributación internacional a través de acuerdos que no signifiquen una disminución de los ingresos tributarios de México.

192. Para que la política de deuda pública contribuya al financiamiento de obras y servicios de interés general, sin implicar presiones inmoderadas sobre los precios, es necesario que los valores del Estado se distribuyan y coloquen entre inversionistas individuales e institucionales, fundamentalmente del sector privado.

193. Aunque el Banco de México y la Nacional Financiera deben seguir contribuyendo al sostenimiento de la deuda pública, su principal misión no debe ser la de mantener indefinidamente o inmovilizar en su cartera una considerable proporción de dicha deuda, sino la de comprar y vender títulos públicos y privados con fines de regulación del mercado de valores.

194. La regulación adecuada y permanente del mercado de valores sólo podrá lograrse mediante la adopción de una política de conjunto conforme a la cual actúen el Banco Central y las demás instituciones nacionales de crédito y siempre y cuando se disponga de un mecanismo especial que permita revisar oportunamente la política de regulación a fin de que tenga la debida flexibilidad y eficacia.

195. A fin de ampliar el mercado de valores públicos y privados, es necesario revisar los sistemas empleados hasta ahora, sobre todo por lo que se refiere a emisión, distribución, colocación, tipos de interés y otras modalidades de los títulos-valores en moneda nacional y extranjera, así como el régimen de inversión institucional. Por lo que hace a este último, hay todavía muchas instituciones que sólo contribuyen a la colocación de los títulos de la deuda pública con inversiones muy pequeñas en relación con el monto de sus recursos. En cuanto a los tipos de interés de los valores gubernamentales, debe estudiarse si conviene o no mantener una tasa invariable de 5% al año o establecer tipos diferenciales de acuerdo con la naturaleza de los tenedores, toda vez que en el mercado hay títulos de renta fija, de amplia circulación, que pagan a sus tenedores 8%, 9% y hasta 12% anual.

196. Debe estudiarse la conveniencia de efectuar emisiones de valores públicos con fines de fomento del desarrollo económico regional y en relación con obras específicas de gran importancia para el desenvolvimiento de determinadas regiones. Es probable que a través de dichas emisiones se obtuvieran un respaldo mucho más amplio de los inversionistas individuales e institucionales a ciertos valores del Estado.

197. Sin perjuicio de seguir haciendo esfuerzos por mantener el equilibrio de la cuenta pública cuando convenga por razones monetarias o financieras, el presupuesto anual de Egresos del Gobierno Federal debe responder fundamentalmente a la necesidad de que el Estado coadyuve a la solución de problemas económicos y sociales de gran importancia nacional. Las fuentes de ingresos fiscales y de otra naturaleza no deben limitarse rígidamente al monto de los gastos públicos, sino que el Estado debe esforzarse por ampliar dichas fuentes de ingresos.

198. Al elaborarse anualmente el presupuesto anual de gastos de la Federación debe considerarse previamente el efecto que pueda ejercer éste en el nivel de precios, en el monto y distribución del ingreso, en la inversión nacional y en el volumen de la ocupación. El control presupuestal no debe limitarse en un sentido estricto a las cuentas del Gobierno Federal, sino extenderse a todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para lo cual se requiere consolidar anualmente el presupuesto de todas las dependencias y agencias gubernamentales, a través de un presupuesto global del sector público.

190. Es indispensable asegurar la mayor progresividad posible al gasto

público. Actualmente, la política fiscal es en gran parte regresiva, tanto por el hecho de que el sistema tributario grava directa o indirectamente ingresos de los sectores más amplios de la población, como porque hay gastos públicos que benefician principalmente el pequeño sector de altos ingresos. Se requiere, por consiguiente, que los gastos e inversiones que realice el Estado tiendan de manera fundamental a beneficiar a los sectores populares.

200. Es necesario asegurar que el gasto público tenga un alto grado de productividad. Las obras que el Estado inicia y deja a medias o concluye tardíamente no pueden rendir frutos cabalmente satisfactorios.

La productividad del gasto público, e inclusive de la inversión pública, no depende de que los fondos del Estado se canalicen en general hacia actividades productivas. Es menester que las asignaciones de dichos gastos vayan precedidas de estudios rigurosos que garanticen que el Estado destine sus fondos hacia obras que aseguren los mayores rendimientos y beneficios generales.

201. Debe revisarse la estructura del gasto público y determinarse la relación entre la inversión y los gastos corrientes con arreglo a una política flexible, que responda con oportunidad a exigencias y condiciones cambiantes, sin menoscabo de atender en forma permanente ciertas inversiones fundamentales.

202. Los sueldos que perciben la mayor parte de los trabajadores del Estado siguen siendo bajos. Es necesario revisar los tabuladores de salarios que paga el gobierno y formular un plan de mejoramiento de los mismos, en el que simultáneamente se establezcan condiciones que aseguren una mejor organización y una mayor productividad del trabajo.

203. Debe revisarse la política de subsidios seguida en los últimos años. Los subsidios que otorga el Estado deben sujetarse a condiciones estrictas y sólo otorgarse cuando haya verdaderamente un interés general que lo justifique. Al igual que el gasto público en general, los subsidios deben concederse de acuerdo con el propósito de ayudar a redistribuir el ingreso nacional y a mejorar las condiciones de vida de los sectores populares.

204. La política de inversiones del Estado no debe ir a la zaga de la iniciativa privada. El Estado debe formular programas de inversión de corto y largo alcance que a su vez formen parte de un plan general de desarrollo económico. Dadas las crecientes necesidades de inversión y la responsabilidad indeclinable del Estado de contribuir al desarrollo económico nacional, el monto de los gastos públicos en los próximos años debe crecer a un ritmo más rápido que el del ingreso nacional en su conjunto; de ahí la necesidad de que el Estado asegure los medios adecuados de financiamiento.



*Política monetaria*

205. Independientemente de la necesidad de coordinar la política monetaria con otras ramas de la política financiera nacional, es necesario revisar las bases en que hasta ahora ha descansado aquélla, sus orientaciones y sus efectos. Mientras que hace algunos años la expansión monetaria se empleó con demasiada liberalidad como instrumento de financiamiento del desarrollo económico, con posterioridad se ha sostenido que la política monetaria debe fundamentalmente contribuir a mantener condiciones estables, dándose una marcada preferencia al empleo de medidas restrictivas del crédito y en general de los medios de pago.

206. No obstante tal orientación, entre 1948-1954 el país sufrió dos drásticas devaluaciones de su moneda, que sin duda han contribuido a la elevación de los precios en la última década. Aunque las dos últimas devaluaciones se produjeron en condiciones diferentes, en los dos casos se postuló que dichas medidas se adoptaban con el fin de restablecer un desequilibrio externo de la economía mexicana.

207. Los desequilibrios del comercio exterior y la balanza de pagos son la consecuencia de factores internacionales e internos de las más variada naturaleza. Mientras no se proceda frente a ellas con medidas idóneas, dentro y fuera de la órbita propiamente monetaria, el país seguirá expuesto a nuevas devaluaciones. En estos momentos estamos otra vez frente a un déficit sin precedente de la balanza comercial y ante peligros que sería poco responsable exagerar o subestimar.

208. Acaso no exista en la actualidad una tarea tan importante como la de evitar una nueva devaluación a la que el gobierno debe empeñarse con todos sus recursos. Para lograr tal cosa es indispensable adoptar medidas inmediatas, junto con otras de plazo medio y largo. Dentro de las medidas inmediatas, las principales podrían ser las siguientes:

a) Prohibir sin demora, parcialmente en unos casos y totalmente en otros, todas aquellas importaciones de bienes de consumo y aun de producción que no sean indispensables.

b) Revisar la política actual respecto a los movimientos de capital y salida de divisas que afectan la balanza de pagos.

c) Gestionar la obtención, en las mejores condiciones posibles, de empréstitos internacionales cuyo importe se destine a aumentar la producción en renglones básicos de la actividad nacional, que estén incidiendo desfavorablemente en la balanza comercial o de pagos.

d) Dar las más amplias facilidades financieras y de otra naturaleza al fomento de las exportaciones.

e) Adoptar medidas enérgicas contra el contrabando.

*f)* Evitar el déficit del presupuesto, cuidándose que el equilibrio se logre no sólo en las cuentas del Gobierno Federal sino en el sector público.

209. Otras medidas que deben tomarse cuanto antes, son las siguientes:

*a)* Elaborar un plan realista de sustitución de importaciones por producción nacional, como elemento muy importante del programa de industrialización.

*b)* Promover activamente las ventas de productos mexicanos en el exterior, buscar nuevos mercados a los que el país pueda recurrir directamente y formular una nueva política comercial.

*c)* Modificar a la mayor brevedad posible la política fiscal, en los términos ya señalados en páginas anteriores, tanto por lo que hace al sistema tributario, como a la deuda y gasto públicos.

*d)* Revisar la política de precios y distribución para prevenir y sancionar la especulación y el aumento injustificado de los precios.

*e)* Adoptar una política que tienda eficazmente a aumentar la productividad y la producción.

*f)* Lograr un reparto menos inequitativo del ingreso y la riqueza nacionales.

210. En el aspecto propiamente monetario, entre las cuestiones más importantes están las siguientes:

*a)* Sin perjuicio de adoptar una política monetaria que tienda a acelerar el desarrollo económico nacional y a compensar sus fluctuaciones, se requiere depender fundamentalmente de mayores ingresos fiscales y de una más activa movilización del ahorro y los recursos financieros internos, a través de una mejor organización del mercado de dinero y capitales.

*b)* Es necesario revisar el funcionamiento del Banco de México, a fin de que tal institución cumpla de un modo más adecuado sus funciones reguladoras del crédito y la moneda.

*c)* El Banco de México debe adoptar medidas más flexibles para influir, tanto en periodos de alza como de baja de la actividad económica y financiera, en la política de las instituciones de crédito y en el financiamiento de toda la economía del país.

*d)* Es necesario establecer principios generales que permitan regular las variaciones en el monto del activo del Banco Central y particularmente en su política de redescuento y de inversiones en valores.

*e)* Se necesita revisar a fondo la estructura y el funcionamiento de cada uno de los sectores del mercado monetario, a fin de que éste no solamente contribuya a financiar actividades comerciales y en general necesidades a corto plazo, sino que sea un punto de apoyo cada vez más sólido del crédito a largo plazo y del mercado de capitales.

*f)* El Banco de México debe influir en las tasas de interés que rigen en los diversos sectores del mercado, como instrumento de política monetaria.

*g)* Debe abandonarse la política de recompra a la par y a la vista de valo-

res de renta fija, tanto con objeto de formar un verdadero mercado de valores, como a fin de proteger la reserva monetaria contra el peligro que entraña, en un régimen de libertad de cambios, la creciente concentración de fondos a la vista, que en cualquier momento pueden canalizarse hacia la especulación y la compra de divisas o incluso fugarse al extranjero.

*h)* Para atraer a ciertos sectores del público hacia inversiones permanentes, se necesita diversificar crecientemente la colocación de valores de renta fija, estimular al pequeño ahorrador, ofrecer alternativas más amplias de inversión y, en general, pensar en nuevos mecanismos tendientes a desplazar gradualmente los ahorros en inversiones a la vista hacia sistemas de imposición de capitales a largo plazo.

*i)* Es necesario estudiar la forma de conseguir que los capitales de nacionales invertidos o depositados en el extranjero regresen gradualmente al país. A este respecto, sin perjuicio de mantener condiciones estables que estimulen el retorno de dichos capitales, convendría que el gobierno interesara a quienes tienen fondos en el extranjero, a llevar a cabo determinadas inversiones en el país.

*j)* La incertidumbre respecto al porvenir de la moneda mexicana y muchas otras causas de diversa naturaleza han contribuido para que se extiendan las operaciones en dólares. Es necesario que las autoridades monetarias intervengan directa e indirectamente a fin de impedir que gradualmente vayan desplazando el uso de la moneda nacional.

### *Política de crédito*

211. El énfasis puesto recientemente por el Banco de México en la adopción de medidas restrictivas del crédito ha convertido el sistema bancario en un auxiliar de la política monetaria, restándole posibilidades de prestar un concurso más activo al desarrollo económico nacional. Es necesario revisar y modificar tal política, la que no sólo ha limitado la importancia del crédito como palanca para el desenvolvimiento de numerosas actividades, sino que ha mostrado un valor relativamente limitado como instrumento antiinflacionario.

212. Tras de una evolución de más de tres décadas, el sistema de crédito en México ha pasado gradualmente de uno de instituciones privadas a otro de naturaleza mixta, en el que frente al sector privado opera un grupo cada vez más importante de bancos oficiales. Es necesario que la legislación bancaria y la política de crédito partan del reconocimiento expreso de tal hecho, abandonando el criterio tradicionalista de la Ley Bancaria de 1941.

213. El funcionamiento de las instituciones nacionales de crédito ha descansado hasta ahora en un conjunto de estatutos aislados y fragmentarios y

en algunos casos inclusive ha carecido de bases jurídicas propias, dejando el desarrollo de ciertos bancos a la discreción de sus directivos y a exigencias y coyunturas imprevisibles. Por otra parte, la organización y funcionamiento de dichos bancos ha mostrado vicios, lagunas y contradicciones y con frecuencia se ha burocratizado y vuelto ineficaz.

Con objeto de corregir tales fallas y de dar unidad a la política del Estado en materia de crédito, debe estudiarse a fondo la estructura actual de los bancos nacionales, con la mira de llegar a establecer los principios generales que hayan de regir a tales instituciones, con objeto de definir las fuentes de recursos de las propias instituciones, las responsabilidades y el radio de acción de cada una de ellas, el régimen de inversiones, sus relaciones con el Estado y las interrelaciones y mecanismos de coordinación dentro del sector de bancos oficiales y entre dicho sector y la banca privada. Dichos principios, si así se estimara conveniente y posible desde el punto de vista político, podrían formar parte de la Ley Bancaria o de una ley especial.

214. En lugar de que el Estado proceda a crear apresuradamente una o varias nuevas instituciones de crédito o liquide alguna de las existentes, convendría partir de un estudio de conjunto del funcionamiento de los bancos nacionales, que permita definir criterios generales y decidir, sobre bases firmes y en atención a necesidades reales, la creación de nuevas instituciones o la desaparición de alguna de las actuales.

215. Las instituciones nacionales de crédito deben adoptar una activa política de promoción en cada uno de sus respectivos campos. La política de promoción de los bancos del Estado ha sido hasta ahora demasiado pasiva y carente de unidad y continuidad, quedando a menudo a la zaga de iniciativas particulares que a su vez no responden a ningún plan de desarrollo.

216. Es necesario revisar las carteras de crédito e inversión, así como otras cuentas importantes del activo y pasivo de las instituciones nacionales, no sólo con fines de depuración contable, sino con el objeto de asegurar que los recursos de dicho sector del sistema bancario se canalicen hacia actividades fundamentales dentro de cada uno de los campos en que operan.

217. Debe estudiarse la conveniencia de ampliar las operaciones de crédito de carácter regional, a través de mecanismos en que participen conjuntamente varias instituciones nacionales de crédito y cuya principal tarea consiste en promover y financiar actividades que contribuyan a acelerar y a facilitar la integración del desarrollo económico de ciertas zonas y regiones del país.

218. Es necesario proceder a una revisión de conjunto del régimen conforme al cual operan las instituciones privadas de crédito, así como las instituciones de seguros y fianzas. La banca privada mexicana se sustenta en criterios conservadores, superados tanto en la doctrina como en la práctica bancarias de otros países. Incluso en el caso de nuestro país, desde 1943 se ha tendido, sólo que a través de medidas aisladas y de alcance limitado, a lo-

gar que los bancos privados contribuyan crecientemente a estimular el desarrollo económico nacional.

219. México requiere de un mercado de capitales cada vez más vigoroso y bien organizado, a través del cual puedan financiarse actividades económicas promovidas por el Estado y los particulares. Con independencia de otras fuentes de financiamiento, el desarrollo de tal mercado debe suponer una contribución cada vez mayor del sistema bancario y en particular de los bancos comerciales o de depósito que, como se sabe, constituyen el sector más importante de la banca privada. Es indispensable, por tal razón, encontrar mecanismos que, sin quebranto de la estabilidad del sistema de crédito, permitan sumar definitivamente los bancos comerciales al financiamiento del desarrollo económico.

220. El sistema de crédito y en particular la banca privada tienen entre otras funciones la de financiar operaciones a corto plazo ligadas al comercio, la industria y otras actividades. Si bien tal función debe seguir siendo atendida a fin de auxiliar la producción y sobre todo la distribución de bienes y servicios, los bancos deben eliminar en sus financiamientos a intermediarios que encarecen los precios, aumentan injustificadamente la demanda de crédito y operan en detrimento de los verdaderos productores.

221. La banca privada no debe, salvo en la medida en que ello sea estrictamente indispensable, transferir ahorros y recursos del mercado de capitales hacia el mercado monetario y en general al financiamiento de operaciones comerciales a corto plazo. Por el contrario, debe contribuir a aumentar las concentraciones de fondos en el mercado de capitales y a canalizar dichos fondos hacia las actividades productivas a través de créditos a plazos medio y largo y de inversiones en valores.

222. El crédito bancario está defectuosamente distribuido desde un punto de vista geográfico, económico y social. En el primer aspecto es necesario lograr una mayor movilidad en la distribución de los recursos financieros y desplegar mayores esfuerzos para acelerar el desarrollo económico de ciertas zonas y regiones. En el aspecto económico, hasta ahora se ha tratado de canalizar recursos crecientes hacia la producción, limitando el apoyo financiero al comercio. Si bien tal orientación es correcta, debe lograrse una mayor selectividad en la distribución del crédito, a fin de no caer en el error de considerar que todo financiamiento del comercio es perjudicial y que el apoyo a cualquier producción es benéfico. Deben mejorarse los sistemas y mecanismos de vigilancia a fin de evitar que los bancos presenten como financiamientos productivos muchas operaciones que en la práctica no tienen tal carácter. Por lo que se refiere a la distribución social del crédito, es indispensable lograr que los beneficios derivados del mismo alcancen a un mayor número de productores, que hasta ahora no han llegado a tener acceso directo al sistema bancario.

223. El Estado debe prevenir y contrarrestar el desarrollo de tendencias de concentración y monopolio dentro del sistema de crédito. Aparte de que tales tendencias pugnan con nuestro régimen constitucional, entrañan prácticas discriminatorias, afectan desfavorablemente la distribución de los recursos del público que la banca concentra y generan múltiples desequilibrios.

224. Se requiere dar mayor estímulo al otorgamiento de crédito a plazos medio y largo y simplificar la operación de los mismos. Dichos créditos deben destinarse, en la mayor medida posible, hacia ramas específicas de la producción, fundamentales para el desarrollo económico nacional o regional del país.

225. Tradicionalmente se ha sostenido que el crédito debe ser oportuno y barato. Pero en cuanto a su grado de oportunidad, sigue siendo común que el crédito se otorgue en forma tardía, con el consiguiente perjuicio para el productor y para el país en general. En cuanto a su precio, las tasas reales del interés que actualmente se pagan suelen ser tan altas, que es indudable que influyen de manera sensible en los costos de la producción, en los precios de numerosos artículos y en las posibilidades de recuperación del propio crédito.

226. Independientemente de la necesidad de regular las tasas de interés y de influir a través de medidas directas e indirectas de política monetaria y de crédito para que el costo del dinero y del crédito no se eleve desproporcionadamente, es necesario prevenir, desalentar e inclusive sancionar la especulación crediticia y la fijación de tasas de interés que no se justifiquen por las condiciones del mercado en general por razones económicas o financieras, sino que sean producto de los altos márgenes de ganancia de los intermediarios. El Banco de México, además, debe regular las tasas de interés en los diversos sectores del mercado, así como los diferenciales que se asignan los intermediarios financieros.

227. Es necesario organizar el crédito al consumo, a fin de que los consumidores puedan disponer de recursos que les permitan obtener ciertos artículos en condiciones más adecuadas. El funcionamiento de un buen sistema de crédito al consumo ayudaría a ampliar el poder de compra de ciertos sectores de la población y entrañaría un estímulo al desarrollo del mercado. El crédito a los consumidores debe traducirse en facilidades especiales para adquirir bienes duraderos de consumo producidos por industrias genuinamente mexicanas.

228. Aunque el desarrollo del sistema bancario nacional ha sido muy importante en las últimas décadas, una buena parte de la actividad económica sigue siendo financiada a través de créditos usuarios y de operaciones que incluso suelen dar lugar a abusos y formas delictivas. En tanto el sistema de crédito no puede extenderse de manera de satisfacer todas las necesidades, es menester que el Estado regule y vigile el otorgamiento de crédito no bancario y, en su caso, sancione las irregularidades que se adviertan en el mismo.

229. La revisión del sistema bancario debe abarcar el estudio conjunto de las condiciones en que operan las organizaciones auxiliares de crédito, pues en tal sector se aprecia una evidente falta de unidad, numerosas lagunas y aun imprecisión respecto al papel que deben jugar dichas organizaciones.

#### POLÍTICA SOBRE CAPITALES DEL EXTERIOR

230. La política sobre inversiones y empréstitos extranjeros debe responder a las necesidades y orientaciones del desarrollo económico y contribuir, por consiguiente, a diversificar la actividad económica nacional, a mejorar los niveles generales de vida y a fortalecer la independencia del país.

231. Para que las inversiones extranjeras sean realmente útiles al desarrollo económico y contribuyan de manera eficaz al progreso del país, es necesario que satisfagan las condiciones siguientes:

*a)* Respetar escrupulosamente nuestras leyes e instituciones y someterse en casos de conflicto a los tribunales nacionales.

*b)* Contribuir en las condiciones más estables posibles al incremento del ingreso nacional y sobre todo al aumento de la producción en campos deficitarios.

*c)* Contribuir a la diversificación del comercio exterior, al equilibrio de la balanza comercial y de pagos y al aumento de la capacidad financiera internacional del país.

*d)* No competir desfavorablemente con empresas mexicanas existentes; no desplazar el capital nacional, ni frustrar el desarrollo futuro del mismo.

*e)* Renunciar a cualquier móvil de naturaleza política y contribuir con todos los medios a su alcance a crear un clima favorable para el desarrollo económico y en particular la industrialización de México.

*f)* Estimular la introducción y el empleo de técnicas avanzadas, la explotación cada vez más racional de los recursos productivos y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población trabajadora.

*g)* Orientarse hacia actividades que impulsen y propicien la integración de un desarrollo industrial que permita reducir la dependencia del país respecto a la producción y exportación de materias primas y la importación de manufacturas.

*h)* Aceptar, de acuerdo con el criterio varias veces reiterado por organismos de las Naciones Unidas, un papel complementario en el financiamiento del desarrollo económico.

232. La legislación mexicana sobre inversiones extranjeras es insuficiente y dispersa, consiste en numerosos preceptos de diversa naturaleza y rango legal y no cuenta con mecanismos de promoción y vigilancia adecuados.

Para garantizar que las inversiones extranjeras sean verdaderamente útiles al país no basta postular ciertas metas y señalar determinadas orientaciones de política, que en el mejor de los casos quedan como meros buenos propósitos. Como lo han venido sugiriendo desde hace varios años diversos grupos, varios de ellos estrechamente vinculados a los industriales mexicanos, es necesario estudiar si conviene o no dictar disposiciones en materia de inversiones extranjeras, tendientes a:

*a)* Fijar bases de carácter general en que descansa la política sobre inversiones extranjeras.

*b)* Formar un registro nacional de inversionistas extranjeros.

*c)* Garantizar el capital nacional contra formas de competencia desfavorables de parte de los inversionistas del exterior.

*d)* Señalar los campos que, por razones jurídicas, económicas, o de seguridad nacional, deberán vedarse al capital extranjero.

*e)* Establecer mecanismos concretos de coordinación entre las inversiones extranjeras y nacionales.

*f)* Establecer un régimen de vigilancia y de sanciones que garantice el cumplimiento de la política nacional sobre inversiones extranjeras.

233. Los siguientes criterios podrán contribuir a la formulación de una política mexicana sobre inversiones extranjeras:

*a)* No debe permitirse la inversión de capitales del exterior en renglones básicos de la actividad económica que deban reservarse al capital nacional público o privado.

*b)* Salvo en casos especiales y previa consulta con los sectores interesados, no deben seguirse admitiendo inversiones de grandes empresas extranjeras en la actividad comercial.

*c)* El Gobierno Federal sólo debe avalar obligaciones suscritas por empresas privadas, cuando esté de por medio un interés nacional.

*d)* No deben promoverse o aceptarse inversiones extranjeras en sectores de la industria en que el capital mexicano, por sí solo o con el apoyo de empréstitos internos o internacionales, pueda mantener una adecuada capacidad de producción.

*e)* Debe reglamentarse la inversión extranjera que se destine a la prestación de servicios profesionales o de otra naturaleza.

*f)* Debe cuidarse de que las empresas extranjeras no compitan con el capital mexicano en la demanda de fondos a través de sistemas bancarios o del mercado de valores.

*g)* Incorporar diversos acuerdos adoptados en reuniones internacionales y en particular dentro del sistema de la Organización de Estados Americanos, en los que se han establecido normas tendientes a que las inversiones de capital extranjero contribuyan al desarrollo económico sin desplazar los capitales nacionales.



234. Es necesario establecer un orden de prelación respecto a las inversiones de capital extranjero, con el propósito de alentar particularmente las inversiones que se consideren más deseables. Conforme a tal propósito, sería conveniente dar preferencia a las siguientes inversiones:

- a)* Empréstitos antes que inversiones extranjeras directas.
- b)* Inversiones que acepten asociarse en proporción minoritaria con capital mexicano.
- c)* Aquellas que acepten trabajar en los campos y condiciones sugeridas por el Gobierno Federal.
- d)* Aquellas que sean susceptibles de ser adquiridas gradualmente por inversionistas mexicanos.
- e)* Aquellas que provengan de personas físicas o empresas pequeñas o medianas independientes, que se radiquen definitivamente en el país.
- f)* Que acepten contribuir al desarrollo de los programas del Estado y de empresas privadas mexicanas.

235. A fin de que los empréstitos internacionales contribuyan de manera más eficaz al desenvolvimiento económico del país, se requiere que satisfagan las condiciones siguientes:

- a)* Que su monto se fije de acuerdo con la capacidad real de pago del país.
- b)* Que no provengan de una sola fuente, sino de diversos mercados de capitales.
- c)* Que se otorguen de preferencia en favor de entidades públicas o de empresas privadas mexicanas.
- d)* Que sus plazos se fijen de acuerdo con previsiones razonables de amortización.
- e)* Que se permita usar de una parte de los créditos de fomento para gastos en moneda local.
- f)* Que, con independencia de los préstamos que se destinen a empresas o actividades específicas, se abran líneas de crédito para el desarrollo económico, cuyo importe deba destinarse a inversiones que el gobierno considere esenciales para su desenvolvimiento y cuya recuperación descansa exclusivamente en la capacidad internacional del pago del país.

236. El Gobierno Federal creó, desde hace más de una década una Comisión Intersecretarial de carácter consultivo, a la que se encomendó dictar normas reguladoras de la inversión de capitales extranjeros; pero la falta de una política bien definida en la materia ha influido para que dicho organismo no cumpliera sus funciones. Es necesario, por tal razón, revisar a fondo su estructura y aprovechar la experiencia de los últimos años para contar con instrumentos de regulación y coordinación eficaces.

237. Las proposiciones que se sugieren en los puntos anteriores no están animadas por un propósito de prescindir o siquiera desdeñar la posible

importancia de la cooperación económica y financiera internacional. Por el contrario, responden a la convicción de que México puede y debe beneficiarse con dicha cooperación, siempre y cuando, en ejercicio de su soberanía, establezca condiciones precisas tendientes a encauzar de la mejor manera posible el capital del exterior.

## ANEXO II

### DESARROLLO ESTABILIZADOR

#### *Una década de estrategia económica en México\**

#### PRÓLOGO

En mi calidad de secretario de Hacienda y Crédito Público he tenido el honor durante los últimos once años de conversar con distinguidas personalidades —oficiales y particulares— de la mayor parte de los países del mundo.

Casi siempre tratamos el apasionante tema del desarrollo económico y financiero; lo arduo del proceso, la dedicación requerida, la imaginación indispensable para encarar los problemas, la contribución de los países desarrollados, etc. Muchas veces me han preguntado acerca de la estrategia seguida en México; en ocasiones se ha sugerido que el modelo mexicano podría ser útil, toda proporción guardada, a otros países en proceso de desarrollo.

El interés despertado por la evolución económica de México me hizo concebir desde hace algún tiempo la idea de sistematizar la presentación de los hechos. Sin embargo, tengo la certeza de no haber dado siempre respuesta cabal a los distintos interrogantes planteados.

Esta oportunidad es ideal. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional constituyen los dos brazos que los estadistas han dado al mundo en los últimos veinticinco años para promover el desarrollo económico estabilizador; es decir, el esquema de crecimiento que conjuga la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de los recursos de inversión con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica, en vez de los desestabilizadores que conducen a ciclos recurrentes de inflación-devaluación.

Deseo, en esta oportunidad, expresar nuestro agradecimiento a dichas instituciones por su contribución, tanto en recursos reales como mediante asesoría técnica imparcial, a la elevación del ingreso real por habitante y del nivel de vida de la población.

La experiencia mexicana no es producto de un “milagro” ni de la improvisación; ha exigido un esfuerzo continuo y una capacidad dinámica de adaptación para absorber nuevas circunstancias, internas y externas, en el contexto de una política económica a largo plazo concordante con los propósitos

\* Publicado en *Testimonios del mercado de valores*, t. I, núm. 44, Nafinsa, México, 1969.

políticos y sociales de la revolución popular que dio sentido y orientación a la sociedad mexicana a partir de la segunda década de este siglo.

Nuestra estrategia no es aplicable, como un todo, a los demás países subdesarrollados; pero tengo la esperanza de que pueda ser de alguna utilidad. Por otra parte, concretar nuestra experiencia también ayudará a formular las decisiones que hagan posible continuar con mayor eficacia, y con los ajustes convenientes, el derrotero trazado en la década de desarrollo estabilizador.

### INTRODUCCIÓN

A fines de la década de los años cincuenta las fuerzas políticas se aprestaban en México a conformar las directrices de una nueva administración que gobernaría durante seis años. La política económica constituía una de las principales preocupaciones.

Imperaba entonces un ambiente de incertidumbre. Desde la devaluación de 1948-1949 la tasa media anual de incremento de los precios había excedido sensiblemente la del producto interno bruto real. La devaluación de 1954, apenas cinco años después de la precedente,<sup>1</sup> no había corregido el desequilibrio externo a largo plazo y se había tenido que recurrir a frenar la expansión de la demanda. Los empresarios no estaban dispuestos a correr el riesgo de producir demasiado; la pérdida de utilidades resultante de una oferta inferior a la demanda se compensaba en parte por el incremento de los precios de la oferta vendida. Además, el costo social del ciclo recurrente de inflación-devaluación era inaceptable para los sectores de ingresos fijos: no se lograba compensar el deterioro ocurrido en la proporción de los sueldos y salarios en el ingreso nacional.

Esta situación se modificó posteriormente. De 1959 a la fecha el crecimiento medio anual del producto interno bruto real ha sido superior al registrado en el periodo precedente y ha tenido la tendencia a acelerarse; el incremento medio de los precios ha sido sensiblemente inferior al del volumen de bienes y servicios; se ha mantenido la paridad del tipo de cambio en condiciones de libre convertibilidad y ha mejorado paulatinamente la participación de los sueldos y salarios en el ingreso nacional.

¿A qué factores obedeció el cambio? Este ensayo pretende exponer las causas y evaluar los resultados. Se ha optado por un enfoque macroeconómico<sup>2</sup> con el fin de reseñar, sin entrar en detalles específicos, la interde-

<sup>1</sup> La devaluación de 1948-1949 fue de 40% y la de 1954 de 30%; el precio del peso en dólares se redujo de 20 a 8 centavos.

<sup>2</sup> Este resulta ahora posible, de manera coherente, gracias a la disponibilidad para el periodo 1950-1967 de las cuentas nacionales, elaboradas conforme a las directrices más recientes de las Naciones Unidas en esta materia. Véase Banco de México, *Cuentas nacionales y acervos de capital, consolidados y por tipo de actividad económica*, documento del Departamento de Estudios Económicos, junio, 1969.

pendencia de los fenómenos y hacer resaltar los aspectos de política económica. A su vez, ésta está enmarcada por características estructurales —políticas, económicas y sociales— que no se abordan por cuanto rebasan el alcance de este trabajo. Conviene, sin embargo, tener presente que México reúne todavía muchos de los elementos condicionantes del subdesarrollo económico: ingreso por habitante relativamente bajo (530 dólares en 1967); la industria manufacturera sólo representa 20% del producto, en contraste con los países industriales, en los que absorbe más de 30%; las diferencias en la productividad por hombre en las distintas actividades son acentuadas y la producción industrial se concentra en pocas zonas del país, las exportaciones están constituidas en 70% por alimentos y materias primas. La sensible reducción de la tasa de mortalidad (23 al millar en 1940 y nueve en la actualidad) influyó para que la población total se elevara de 26 millones de habitantes en 1940 a casi 50 millones en la actualidad; la fuerza de trabajo representa 33% del total, y casi 60% de la población tiene menos de 19 años. Si bien la fuerza de trabajo en el sector agropecuario redujo su proporción en el total (de 65% en 1940 a 48% en 1967), continúa aumentando en términos absolutos a una tasa media anual de 2.2%; lo cual determina un aumento de la presión del hombre sobre la tierra. Esto es particularmente grave por cuanto la topografía y la ubicación del país en las zonas desérticas del mundo limitan la superficie cultivable a sólo 14% del total (83% de temporal y 17% de riego).

También es conveniente recordar que como resultado de la profunda transformación política emanada de la Revolución mexicana, el Estado tiene la responsabilidad, conforme a las leyes básicas de la nación, de promover y encauzar el desarrollo económico.<sup>3</sup> Para cumplir con esa responsabilidad ha creado a través del tiempo las instituciones necesarias (promoción, crédito, seguridad social, contrato colectivo de trabajo, salarios mínimos). Varios de los sectores más importantes de la economía son de propiedad pública —petróleo, energía eléctrica, ferrocarriles— y es alta la proporción en actividades básicas, tales como las del acero, los fertilizantes, la petroquímica, el papel y las comunicaciones. Esta actitud positiva del Estado ha ido conformando la estructura productiva en función de los intereses nacionales. Por ejemplo, en 1911, 75% de la inversión extranjera privada directa se concentraba en la minería y en los servicios públicos, hoy 87% se localiza en la industria manufacturera y en el comercio. Además, la inversión extranjera anual representa menos de 5% de la formación de capital fijo.

En términos cuantitativos, la inversión pública representa en promedio 6% del producto interno bruto y absorbe 41% de la formación neta de capital. Más de la mitad de dicha inversión se destina a obras de infraestructura, 36%

<sup>3</sup> Miguel de la Madrid, *Economía y derecho*, conferencia pronunciada en el Colegio de Economistas de México, marzo 27 de 1969.

a energéticos y 6% a obras de beneficio social y a otras actividades básicas. Las importaciones del sector público —20% del total— están constituidas en más de 90% por bienes de producción.

El ensayo está precedido de una sección denominada “esquema conceptual”, en donde, a riesgo de *racionalizar a posteriori*, se presentan las ideas en torno a las características que se pensó debería tener la política de desarrollo estabilizador. Posteriormente se abordan los temas pertinentes al estudio macroeconómico: ahorro-inversión, oferta-demanda, productividad del trabajo y del capital, vinculación tributaria-monetaria, diversificación de exportaciones, sustitución de importaciones, endeudamiento externo. Con fines de contraste se analizan los periodos 1950-1958 (ciclo inflación-devaluación) y 1959-1967 (desarrollo estabilizador), y en un anexo se presentan algunas gráficas que permiten observar la evolución de los principales fenómenos.

Por último, se recapitulan los logros alcanzados y se presentan algunas ideas sobre las inflexibilidades que se han venido gestando y que será necesario corregir.

### I. ESQUEMA CONCEPTUAL

Las autoridades responsables de la política económica encaraban en 1959 una situación caracterizada por una estructura productiva dinámica; pero en la cual la expansión de la demanda efectiva había llevado consigo un ciclo recurrente de inflación-devaluación. La estrategia requería acelerar selectivamente el gasto y tomar simultáneamente medidas apropiadas para encauzar los efectos estabilizadores del crecimiento.

La experiencia demostraba que una vez iniciada la recuperación, en relación con el lento desarrollo de 1957-1958, las decisiones de inversión excederían el volumen de ahorro voluntario. Esto había dado lugar al fenómeno de ahorro forzoso para establecer el equilibrio ahorro-inversión: consecuencia del proceso inflación-devaluación que a través de los cambios en los precios relativos de los bienes y servicios merma el consumo real de los sectores populares y transfiere ese volumen no consumido a los propietarios de los bienes de producción.

La política de desarrollo estabilizador descarta *a priori* la generación de ahorro inflacionario forzoso: era necesario actuar sobre los elementos determinantes del ahorro voluntario.

El desarrollo económico consiste en el aumento sostenido del volumen de la producción por hombre ocupado; presupone básicamente un incremento de la dotación de capital que haga viable mejorar la productividad y el ingreso real de la fuerza de trabajo y mantener tasas adecuadas de utilidad.

Las demandas de inversión están constituidas por tres categorías: la de reposición para mantener el capital, la destinada a existencias y la nueva de

crecimiento. El ingreso corriente cubre generalmente las dos primeras; pero es el crecimiento del ahorro para financiar la inversión neta fija —dada una productividad marginal del capital— lo que determina el ritmo de aumento del producto interno.

Dado el nivel relativo de subdesarrollo en México a que antes se hizo referencia, la propensión media a ahorrar de la comunidad es reducida; además, la influencia de la devaluación de 1954 había frenado significativamente la propensión marginal a ahorrar (incremento del ahorro por unidad de incremento del ingreso nacional disponible). Dicha propensión marginal se había reducido de 0.10 en 1951-1953 a sólo 0.06 en 1955-1958. Posteriormente, en 1959-1967 alcanzaría 0.21.

La estrategia consistió en actuar sobre los factores económicos que determinan el ahorro y acoplar las medidas de política para apresurar el proceso y reubicar el ahorro de donde se genera a donde se utiliza, con el fin de lograr una asignación eficiente de los recursos. Debía procederse de manera coherente sobre las propensiones marginales a ahorrar de las empresas, de los individuos y del gobierno. Para elevar al máximo la nueva inversión se decidió aprovechar también la capacidad de endeudamiento externo; es decir, la transferencia de ahorro del exterior.

En condiciones inflacionarias las empresas y los dueños de los negocios, al obtener altas utilidades, se benefician del ahorro forzoso impuesto a la comunidad. Por consiguiente, en condiciones de estabilidad, era preciso reforzar los alicientes al ahorro voluntario derivado de las utilidades normales. La tributación debería enfocarse a propiciar la reinversión de utilidades y a dar incentivos a las inversiones más productivas por medio de subsidios y exenciones. Favorecer la reinversión de utilidades implica reducir la proporción destinada al pago de dividendos; es decir, se debe convencer a los inversionistas de que las ganancias futuras de capital, al no ser gravadas, son más atractivas que los dividendos presentes.

En los individuos el ahorro voluntario aumenta a medida que crece el ingreso personal frente a expectativas de lento aumento de precios y de mantenimiento de la paridad cambiaria.

Además, tenía que actuarse sobre el destino dado al ahorro existente, ya que en la etapa de inflación-devaluación se utilizaba en buena medida para propósitos especulativos (terrenos, divisas extranjeras, inventarios, etc.). Para captar el volumen de ahorro existente y el nuevo por medios institucionales y poder posteriormente transferirlo a las actividades productivas más convenientes, era necesario que la tasa de interés real fuera atractiva. La tasa real de interés es la resultante del nivel de la tasa nominal, de las expectativas del incremento de los precios y del gravamen impositivo sobre el rendimiento de los valores. No era aconsejable elevar la tasa nominal por sus efectos sobre la demanda de fondos para inversión. La confianza en la estabili-

dad interna y externa se lograría paulatinamente; pero se podía actuar de una vez sobre los impuestos. Por ello se decidió eximir a los rendimientos de valores de renta fija hasta un cierto límite —inicialmente 7%— y gravar con tasas ligeramente progresivas, hasta 10%, los rendimientos derivados de intereses más altos al mínimo. Los valores ofrecerían también la seguridad de compra a la par para reforzar la confianza de los ahorradores. De este modo también se contribuía a captar ahorro externo, ya que existía un margen de interés atractivo respecto a las condiciones prevalecientes en el mercado financiero de los Estados Unidos.<sup>4</sup>

El gobierno, por su parte, tenía que conjugar la apropiación de recursos reales no inflacionarios para hacer frente a sus responsabilidades con los propósitos antes enunciados de elevar la propensión marginal a ahorrar de las empresas y de los individuos. Para lograrlo contaba con dos instrumentos complementarios: los impuestos y el endeudamiento. Este último implicaba el pago de intereses, y la administración tributaria, para ser mejorada, requería mayores fondos. La medida en que se recurría a uno u otro expediente estaba determinada por características estructurales y de conveniencia en distintas coyunturas.

En 1958 la deuda pública apenas representaba 10.2% del producto interno bruto. La capacidad de endeudamiento era por tanto grande y permitía amplitud de maniobra para acoplar los distintos propósitos. El endeudamiento interno se vincularía al volumen de recursos que fuese favorable captar sin recurrir a emisiones primarias de dinero que resultarían contraproducentes. El externo aportaría fondos para el financiamiento parcial de inversiones necesarias en riego, carreteras, energía, ferrocarriles, industrias, etc., y, además, ampliaría la oferta de divisas para apoyar la paridad del tipo de cambio.

A través del Banco de México, mediante el mecanismo del encaje legal, el gobierno obtendría una proporción adecuada de los ahorros canalizados al sistema bancario privado, determinada en función de las necesidades de incremento de la inversión privada. Los bancos nacionales (Nacional Financiera, etc.) también competirían en el mercado para captar directamente ahorros del público.

Los recursos reales, internos y externos, obtenidos mediante la transferencia al gobierno, financiarían el déficit del sector público de acuerdo con los objetivos de la política de desarrollo estabilizador, ya que en esas circunstancias el déficit no resultaría inflacionario.

El papel que podría cubrir la tributación en concordancia con la política monetaria y crediticia quedaba en buena medida predeterminado: coadyuvaría a la capitalización, generación y captación de ahorro voluntario, interno y externo. La tributación se ponía al servicio del propósito de elevar la dota-

<sup>4</sup> Véase más adelante la parte relativa a la vinculación económica con los Estados Unidos.



ción de capital por hombre ocupado y de absorber en actividades más productivas el incremento de la fuerza de trabajo. Los propósitos también fundamentales de equidad en los beneficios del desarrollo se lograrían por medio de la orientación del gasto público y por una política apropiada de salarios reales, prestaciones y seguridad social. En previsión del futuro se iniciaría un proceso permanente de reforma tributaria —legislativa y administrativa— para subsanar paulatinamente deficiencias y conformar un marco de acción acoplado a los cambios de estructura de la economía nacional.

Las comparaciones estadísticas internacionales indican en México una de las cargas fiscales más bajas en el conjunto de los países subdesarrollados. Si bien los autores de esos trabajos<sup>5</sup> ponen énfasis en que la simple comparación numérica no es un elemento de juicio suficiente para evaluar la contribución de la tributación al desarrollo, por lo común los lectores recuerdan únicamente el coeficiente estadístico. Por ello conviene reflexionar sobre algunas de las características estructurales antes referidas en la opción entre impuestos y endeudamiento.

La participación del Estado en la actividad económica determina que muchas actividades importantes, de propiedad privada en otros países, en México lo sean de propiedad pública, por lo que no pagan impuestos, o bien pagan relativamente poco y aun reciben aportaciones cuantiosas del gobierno federal. La agricultura está sujeta a un trato preferente y la organizada en ejidos queda exenta de cualquier gravamen; las cooperativas de toda índole gozan asimismo de exenciones especiales. El Estado también ve reducida la recaudación impositiva efectiva en virtud de los sacrificios fiscales en que incurre deliberadamente para promover actividades del sector privado. Esto ha sido un proceso de amplio alcance que dura ya muchos años. Recientemente las actividades más importantes han sido la minería, la petroquímica y la industria automotriz.

La importancia relativa del comercio exterior en la economía es muchas veces determinante del nivel de la carga fiscal. En México, según se verá más adelante, el comercio exterior ha perdido participación en la oferta-demanda global. Además, al no recurrir a devaluaciones como mecanismo de ajuste externo y, al contrario, promover la productividad y la oferta, los gravámenes impositivos a la actividad interna han tenido que suplir la pérdida de importancia relativa de los originados en el comercio exterior. De 1950 a la fecha los impuestos a la exportación han bajado en términos absolutos y han disminuido su participación relativa en el total de la recaudación de 15.4% a sólo 2.5%. El impuesto sobre la renta elevó su participación de 25.1% a 45.0%.

Las comparaciones internacionales se presentan a precios corrientes. Por

<sup>5</sup> Harley H. Hinrichs, *La estructura tributaria durante el desarrollo*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1967.

ello, los países que atraviesan por prolongados periodos de inflación, por leve que sea la progresividad del sistema tributario, tienden a elevar la recaudación más rápidamente que el ingreso nacional; pero el poder de compra de esos ingresos se ve mermado por el alza de precios.

Lo importante, según comprueban las comparaciones internacionales,<sup>6</sup> es la proporción del ahorro gubernamental en el producto bruto: nada se gana en términos de crecimiento si la carga fiscal se compensa o nulifica con la proporción del gasto corriente en el valor agregado. En estas circunstancias la transferencia de ingresos por la vía impositiva de los particulares al gobierno puede resultar en una reducción del coeficiente de ahorro global de la comunidad.

En México el ahorro corriente del sector público ha representado alrededor de 4-5% del producto bruto. La carga fiscal de 13%<sup>7</sup> se complementa con los fondos no inflacionarios captados vía el endeudamiento interno y externo.

Los siguientes capítulos reseñan la ejecución del esquema conceptual durante una década.

## II. ESTRUCTURA PRODUCTIVA

La política de desarrollo estabilizador logró elevar la tasa real de crecimiento y reducir significativamente el coeficiente de inflación:

|                                       | <i>Tasa media anual de crecimiento</i> |                  |
|---------------------------------------|----------------------------------------|------------------|
|                                       | <i>1951-1958</i>                       | <i>1959-1967</i> |
| Producto interno bruto                |                                        |                  |
| Nominal                               | 13.8                                   | 10.4             |
| A precios de 1960                     | 5.6                                    | 6.5              |
| Población                             | 3.2                                    | 3.4              |
| Producto real por habitante           | 2.3                                    | 3.0              |
| Precios implícitos en el PIB          | 7.5                                    | 3.6              |
| Coeficiente de inflación <sup>a</sup> | 1.34                                   | 0.55             |

<sup>a</sup> Relación de incrementos entre los precios implícitos en el PIB y el PIB real.

El equilibrio real entre el volumen de bienes y servicios y la demanda de los mismos se gestó desde etapas anteriores a través del gasto público en

<sup>6</sup> Stanley Please, "El ahorro mediante la tributación: ¿realidad o espejismo?", *Finanzas y Desarrollo*, volumen IV, núm. 1, marzo de 1967.

<sup>7</sup> Ingresos corrientes del sector gobierno (federal, Departamento del Distrito Federal, estados, territorios y municipios) y contribuciones de seguridad social.

infraestructura e industrias básicas que por su largo periodo de maduración y por ser financiado en parte con incrementos de la oferta monetaria ocasionó, en un principio, presiones inflacionarias.<sup>8</sup> Pero cuando el capital básico proporcionado por el Estado comenzó a rendir frutos y se continuó ampliando con regularidad, en concordancia con las medidas para elevar el ahorro voluntario y seguir promoviendo la inversión privada, el estímulo a la producción y el equilibrio ahorro-inversión contrarrestaron las presiones inflacionarias.

### 1. Oferta y demanda globales

Con objeto de concentrar la atención en los aspectos productivos y aislar el efecto de los precios, el análisis se realiza en términos de *quantum* a precios de 1960.

|                        | En porcientos |       |       | Tasa media anual de crecimiento |           |
|------------------------|---------------|-------|-------|---------------------------------|-----------|
|                        | 1950          | 1958  | 1967  | 1951-1958                       | 1959-1967 |
| <i>Oferta global</i>   | 100.0         | 100.0 | 100.0 | 5.7                             | 6.4       |
| Producto interno bruto | 88.8          | 88.4  | 89.4  | 5.6                             | 6.5       |
| Importaciones          | 11.2          | 11.6  | 10.6  | 6.1                             | 5.4       |
| Servicios              | (1.6)         | (2.2) | (2.8) | 10.0                            | 9.3       |
| Mercancías             | (9.6)         | (9.4) | (7.8) | 5.3                             | 4.2       |
| <i>Demanda global</i>  | 100.0         | 100.0 | 100.0 | 5.7                             | 6.4       |
| Consumo                | 74.5          | 74.9  | 72.4  | 5.7                             | 6.0       |
| Inversión bruta fija   | 13.9          | 14.6  | 18.3  | 6.4                             | 9.1       |
| Inventarios            | 0.7           | 0.8   | 1.0   | 6.6                             | 8.7       |
| Exportaciones          | 10.9          | 9.7   | 8.3   | 4.1                             | 4.7       |
| Servicios              | (4.9)         | (3.6) | (3.1) | 1.7                             | 5.0       |
| Mercancías             | (6.0)         | (6.1) | (5.2) | 5.8                             | 4.5       |

La pérdida en la contribución relativa de las importaciones de mercancías obedece al proceso de sustitución. La participación del sector externo en la oferta global no acusa una reducción más pronunciada por cuanto se elevó

<sup>8</sup> Leopoldo Solís M., "La evolución económica de México a partir de la Revolución de 1910", *Demografía y Economía*, vol. III, núm. 1, 1969, El Colegio de México.

el volumen del turismo mexicano al exterior, así como el costo de la contribución del ahorro externo al desarrollo.<sup>9</sup>

El elemento más dinámico de la demanda global ha sido la inversión: de 1950 a 1958 apenas aumentó su participación relativa, pero en 1967 llegó a más de 19% del total.<sup>10</sup>

Las exportaciones de bienes contribuyeron en menor medida a la expansión de la demanda real. A precios corrientes la reducción es todavía mayor debido al lento aumento de los precios, lo cual acentuó la orientación de los recursos hacia el mercado interno y determinó una menor recaudación impositiva por este concepto. El turismo contrarrestó la tendencia de las mercancías en la demanda global y su aporte al desarrollo de la economía mexicana es también muy importante en términos de la oferta de divisas. La menor participación relativa de los servicios se explica por la tendencia a un incremento más moderado de las transacciones fronterizas.

La reducción en el coeficiente de inflación determinó, como era de esperarse, bajas en las tendencias al incremento de los precios en todos los sectores. Debe destacarse la reducción de los precios relativos de los energéticos y de los servicios proporcionados por el sector público, lo cual es consecuencia de la decisión de abastecer la economía de elementos básicos en cantidad suficiente y a precios bajos.<sup>11</sup> El deterioro de los precios de exportación se compensó, en su efecto conjunto sobre la agricultura, por el establecimiento de precios de garantía internos (maíz, trigo, sorgo, etcétera).

## *2. Estructura del producto y de la fuerza de trabajo*

Los cambios ocurridos en la estructura productiva y en la ocupación de la mano de obra corresponden a las tendencias que eran de esperarse en un país en proceso de desarrollo.<sup>12</sup>

El sector agropecuario perdió participación relativa en el valor agregado y en la fuerza de trabajo. Pero su contribución al desarrollo es muy apreciable. En contraste con el conjunto de América Latina, la producción ha crecido

<sup>9</sup> Estos aspectos se tratan en detalle posteriormente en la parte relativa al sector externo.

<sup>10</sup> El coeficiente de inversión (relación entre la inversión bruta fija y el PIB) fue de 21.0%. Esta magnitud es relativamente alta en comparación con otros países, tanto desarrollados como en proceso de desarrollo. El coeficiente de inversión del conjunto de América Latina en 1966 fue de 17.1%; por países, Brasil 12.8%; Chile 17.6%; Argentina 17.7%; Venezuela 19.8%; Colombia 20.6%. El coeficiente de Italia fue de 19.0%, y de 22.0% en Francia; Japón, un caso excepcional, llegó a 31.0%.

<sup>11</sup> Los subsidios implícitos en los precios y tarifas de los bienes y servicios abastecidos por el sector público determinan una mayor presión sobre las transferencias del gobierno federal a los organismos y empresas relativas.

<sup>12</sup> Simón Kuznetz, *Aspectos cuantitativos del desarrollo económico*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1964.

|                                          | PIB   |       |       | Fuerza de trabajo |       |       |
|------------------------------------------|-------|-------|-------|-------------------|-------|-------|
|                                          | 1950  | 1958  | 1967  | 1950              | 1958  | 1967  |
| <i>Total</i>                             | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0             | 100.0 | 100.0 |
| Agropecuario                             | 17.8  | 16.9  | 13.3  | 58.3              | 55.1  | 47.9  |
| Industria manufacturera                  | 18.5  | 18.4  | 20.7  | 11.8              | 13.3  | 16.6  |
| Minería, petróleo y<br>energía eléctrica | 5.1   | 5.3   | 6.2   | 1.5               | 1.6   | 2.2   |
| Construcción                             | 3.4   | 3.8   | 4.6   | 2.7               | 3.4   | 4.4   |
| Servicios                                | 55.2  | 55.5  | 55.2  | 25.7              | 26.6  | 28.9  |

con mayor rapidez que la población (tasas medias anuales de 4.2% y 3.4%, respectivamente en 1959-1967).

Además contribuye con más de 50% del valor de las exportaciones y ha abastecido con amplitud las necesidades de insumos de la industria. No obstante, (la fuerza de trabajo continúa aumentando en términos absolutos —tasa media anual de 2.2%—, lo cual ha demandado mayores esfuerzos para elevar la productividad por hombre y el nivel de vida.

La mayor contribución relativa de la industria manufacturera, en parte posible por la flexibilidad de la oferta agrícola, es consecuencia de un proceso productivo que permite atender necesidades de consumo, final e intermedio, y de inversión, cuya satisfacción requiere de productos cada vez más elaborados. El incremento en la producción de energéticos se debe a las grandes inversiones que el Estado ha realizado con el objeto de abastecer la creciente demanda generada principalmente por la industria.<sup>13</sup> La participación de los servicios se ha mantenido constante; los mecanismos de distribución, de financiamiento, los servicios gubernamentales, etc., han crecido a un ritmo similar al de la actividad económica.

El aumento de población en el sector agropecuario y las limitaciones naturales para ampliar la superficie cultivable han motivado desplazamiento de la fuerza de trabajo agrícola hacia las áreas urbanas (servicios y construcción) que pueden incorporar mano de obra de escasa calificación. La industria, en cambio, al requerir mano de obra calificada, emplea principalmente población urbana, que tiene mayores oportunidades de educarse.

<sup>13</sup> En 1967 la capacidad instalada de energía eléctrica fue de 5.8 millones de kilowatts en comparación con 1.2 en 1950; la producción de petróleo se elevó de 74 a 150 millones de barriles al año.

### 3. Productividad del trabajo y del capital

Aunque una proporción creciente del incremento de la fuerza de trabajo fue absorbida en actividades más productivas, como se vio anteriormente, todavía subsisten diferencias muy pronunciadas en el producto por hombre ocupado en los distintos sectores:

| <i>Producto por hombre ocupado<br/>(miles de pesos de 1960)</i> |      |      |      |
|-----------------------------------------------------------------|------|------|------|
|                                                                 | 1950 | 1958 | 1967 |
| <i>Total</i>                                                    | 9.9  | 12.0 | 15.2 |
| Agropecuario                                                    | 3.1  | 3.8  | 4.3  |
| Manufacturas                                                    | 14.8 | 15.5 | 17.8 |
| Otras industrias                                                | 19.0 | 20.7 | 24.2 |
| Servicios                                                       | 22.0 | 26.2 | 30.4 |

Esta situación estructural, aunada al fuerte incremento de la fuerza de trabajo (tasa media anual de 3.8% en 1959-1967), determinó que el aumento de la dotación de capital por hombre requiriera de un esfuerzo masivo de formación de capital para poder elevar en el conjunto la productividad del trabajo (en 1959-1967 la inversión neta aumentó 10.1% al año). Facilitó el cumplimiento de este propósito la capacidad del sistema educativo para ampliar la oferta de profesionistas, técnicos y, en general, personal con mayor grado de capacitación; asimismo, la absorción de tecnología se ha facilitado también por la vinculación con los Estados Unidos a que se hace referencia más adelante.

El mayor volumen destinado a la formación de capital llevó consigo una mejoría sensible de su productividad, según lo demuestra la relación producto-capital.

#### *Promedio de los años indicados*

|           | <i>Relación<br/>media<sup>a</sup></i> | <i>Relación<br/>marginal<sup>a</sup></i> |
|-----------|---------------------------------------|------------------------------------------|
| 1951-1958 | 0.338                                 | 0.386                                    |
| 1959-1967 | 0.361                                 | 0.442                                    |

<sup>a</sup> Calculada con base en datos a precios de 1960. Corresponde al capital tangible reproducible.

Las razones que explican la mejoría en la productividad del capital son de diversa índole. Dentro de un marco de generación de economías externas, de uso creciente del capital en actividades en que la productividad es más alta, de mayor producto por unidad de mano de obra y de expansión regular de la demanda, aumenta la confianza de los productores y se logra un uso más intenso de la capacidad instalada. Por otra parte, la proporción de la inversión en reposición ha disminuido (de 31% en 1950 a 22% en 1967), dejando un mayor margen para inversión fija neta. Por la propia acumulación anterior, el progreso técnico y de organización se ha acentuado. Además, el capital se ha beneficiado de un sistema fiscal que favorece la reinversión de utilidades y concede subsidios y exenciones, y de un sistema crediticio que alienta inversiones convenientes.

La evolución de los distintos elementos señalados se resume en los indicadores siguientes:

|                                                | <i>Tasa media anual de crecimiento</i> |                  |
|------------------------------------------------|----------------------------------------|------------------|
|                                                | <i>1951-1958</i>                       | <i>1959-1967</i> |
| <i>Producto interno neto<sup>a</sup></i>       | 5.6                                    | 6.5              |
| 1. Fuerza de trabajo                           | 3.1                                    | 3.8              |
| 2. Producto por hombre ocupado                 | 2.4                                    | 2.6              |
| a) Dotación de capital por hombre ocupado      | (1.8)                                  | (1.6)            |
| b) Producto por unidad de capital <sup>b</sup> | (0.6)                                  | (1.0)            |

<sup>a</sup> Los cálculos se hacen respecto al producto neto: interesa conocer el incremento efectivo de la disponibilidad de bienes y servicios y no la disponibilidad bruta que incluye la depreciación.

<sup>b</sup> Relación directa entre producto y capital. Mide la productividad de los bienes de capital y la que se deriva de los cambios tecnológicos, mejor administración, etcétera.

Cabe recalcar que el aumento de la productividad del trabajo se origina, sobre todo, en un proceso extensivo de capitalización por hombre, que ha permitido al incremento de la fuerza de trabajo beneficiarse con la mayor productividad del acervo de capital, así como con la nueva inversión.

#### *4. Salarios y costos*

En 1959-1967 la productividad del trabajo aumentó a una tasa media anual de 2.6% y, el salario real, a 3.1%. Por consiguiente, mejoró la participación relativa de la clase asalariada en el ingreso nacional disponible. Por otra parte, la

proporción de la población asalariada en la fuerza de trabajo total se elevó, como consecuencia del proceso de desarrollo, de menos de 50% en 1950 a casi dos terceras partes en la actualidad, lo cual es reflejo de una economía en la que van desapareciendo las pequeñas unidades familiares de producción y autoconsumo y de baja productividad.

|                                                                 | 1950-1958 | 1959-1967 |
|-----------------------------------------------------------------|-----------|-----------|
| <i>Coefficiente de inflación</i>                                | 1.34      | 0.55      |
| <i>Participación en el IND en 1950 y 1967 (%)</i>               |           |           |
| a) De los salarios                                              | 26.3      | 35.2      |
| b) Del superávit de operación <sup>a</sup>                      | 70.2      | 60.7      |
| <i>Tasas medias anuales de crecimiento</i>                      |           |           |
| Precios del PIB                                                 | 7.5       | 3.6       |
| Salario nominal                                                 | 10.4      | 6.8       |
| Salario real <sup>b</sup>                                       | 2.6       | 3.1       |
| Precios de los insumos                                          | 7.6       | 2.8       |
| Precios relativos de los insumos respecto a los precios del PIB | 0.1       | -0.8      |

<sup>a</sup> Incluye las remuneraciones a la propiedad y a la empresa, y al trabajo no asalariado.

<sup>b</sup> Relación entre el precio del trabajo y el precio del PIB.

No debe olvidarse que durante el ciclo de inflación-devaluación las utilidades aumentaron excesivamente, por lo cual el incremento más rápido del salario real que el de la producción por hombre no puede considerarse como un incremento de costos en detrimento de las perspectivas de utilidad, ya que éstas se han venido ajustando a las nuevas circunstancias del desarrollo estabilizador. Por otra parte, los empresarios se beneficiaron de una reducción en el precio relativo de los insumos debido a la flexibilidad de la oferta agrícola y de las importaciones de materias primas y productos intermedios.

Las consideraciones anteriores atañen al salario promedio. Pero la política laboral toma en cuenta que los obreros no calificados sujetos a salario mínimo tienen niveles absolutos de ingreso muy reducidos y, por ello, deben lograr incrementos nominales más acentuados. En 1959-1967 la tasa media anual de incremento del salario mínimo fue de 8.6% el rural y 8.8% el urbano.

En los párrafos anteriores se han apuntado elementos de juicio acerca de las bases productivas del desarrollo estabilizador. A continuación se aborda el otro lado de la medalla, es decir, la generación de ahorro y el mecanismo financiero.



### III. AHORRO Y FINANCIAMIENTO

La participación relativa del ahorro global (interno y externo) en el producto interno bruto se elevó de 13.5% en 1950 a 21.9% en 1967.

#### *1. Ahorro interno*

A principios de la década de los años cincuenta funcionaba el mecanismo de financiamiento inflacionario de la inversión a través del ahorro forzoso. Después de la devaluación de 1954, el coeficiente de ahorro aumentó hasta representar 15% del ingreso; pero las perspectivas de los años siguientes especialmente la reducción de la tasa real de crecimiento y la inquietud sobre la balanza de pagos, bajaron de nuevo la propensión a ahorrar: la marginal fue de apenas 0.06 en 1955-1958.

El ahorro se destinaba en buena parte a adquisición de terrenos y a acumulación de inventarios y divisas. A partir de 1959 las características del desarrollo real y la confianza en la estabilidad interna y externa inducen paulatinamente a elevar con regularidad el ahorro y a destinarlo en proporción creciente a la formación de capital fijo, ya sea directamente o a través del sistema bancario. La propensión marginal a ahorrar alcanza 0.21 en 1959-1967. Es decir, de cada peso adicional de ingreso, 21 centavos se destinan al ahorro.

#### *2. Ahorro externo*

El ahorro externo coadyuvó a acelerar el desarrollo económico, al financiar una inversión mayor que la que hubiera permitido el ahorro nacional. Se estima que la contribución del ahorro externo a la tasa de crecimiento del producto, de 10.4 anual en 1959-1967, fue de 1.2<sup>14</sup> y de 9.2 la obtenida con base en el ahorro interno.

Éste aportó durante el periodo 1950-1967 10% en promedio del valor de la inversión neta; al aumentar la proporción del crédito a largo plazo la contribución del ahorro externo fue mayor, pues se orientó a financiar proyectos de inversión pública en sectores básicos:<sup>15</sup>

<sup>14</sup> La contribución del ahorro externo al desarrollo se calculó multiplicando el ahorro externo neto (déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos con signo contrario) por la relación producto capital marginal total.

<sup>15</sup> Véase la parte relativa a endeudamiento externo del sector público.

*Porcentaje del ahorro externo*

|           | <i>Nueva inversión<br/>extranjera</i> | <i>Crédito neto<br/>a largo plazo</i> | <i>Sector financiero<br/>privado extranjero<sup>a</sup></i> |
|-----------|---------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 1950-1958 | 56.4                                  | 19.4                                  | 24.1                                                        |
| 1959-1967 | 28.9                                  | 53.4                                  | 17.7                                                        |

<sup>a</sup> Incluye el saldo de la cuenta de capital a corto plazo de la balanza de pagos y el saldo de errores y omisiones.

*3. Captación de recursos por el sistema bancario*

Durante el periodo de desarrollo estabilizador no sólo ocurrió un incremento regular apreciable del ahorro interno, sino que también una proporción cada vez más alta se canalizó al sistema bancario debido a los mecanismos apropiados de atracción a que antes se hizo referencia.

Del total del ingreso nacional los pasivos del sistema bancario elevaron su proporción de 28% en 1950-1958 a 38% en 1959-1967 y a 43% en 1965-1967.

De esta proporción, los valores de renta fija —principal instrumento de captación del ahorro voluntario— representaron más de la mitad y aumentaron de 4 500 millones de pesos en 1960 a 37 000 millones en 1967.

La colocación de valores de renta fija fue particularmente importante en las sociedades financieras y en las hipotecarias privadas, según se aprecia a continuación:

|                                     | <i>Millones<br/>de pesos</i> |             | <i>Participación<br/>en los recursos<br/>totales de cada<br/>institución</i> |             | <i>Participación<br/>en los valores<br/>de renta fija</i> |             |
|-------------------------------------|------------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------------------------------|-------------|
|                                     | <i>1960</i>                  | <i>1967</i> | <i>1960</i>                                                                  | <i>1967</i> | <i>1960</i>                                               | <i>1967</i> |
| <i>Total</i>                        | 4 464                        | 36 900      | 29                                                                           | 51          | 100                                                       | 100         |
| Sociedades financieras<br>privadas  | 584                          | 19 218      | 15                                                                           | 66          | 13                                                        | 52          |
| Sociedades hipotecarias<br>privadas | 1 619                        | 10 038      | 88                                                                           | 92          | 36                                                        | 27          |
| Bancos nacionales                   | 2 261                        | 7 644       | 46                                                                           | 40          | 51                                                        | 21          |

Destaca el dinamismo de los valores emitidos por las instituciones privadas: en 1960 obtuvieron 2 200 millones de pesos (49% del total), y en 1967, 29 200 millones (79%). El sector público (bancos nacionales y Patronato del Ahorro Nacional) captó 51% en 1960 y 21% en 1967.

Se ha iniciado una política que pretende inducir el ahorro a largo plazo y restar paulatinamente liquidez al sistema mediante la creación de valores de renta fija con plazos de vencimiento de diez años o más a tasas de interés más atractivas.

#### *4. Canalización del crédito*

El desarrollo estabilizador permitió al sistema bancario absorber, según se indicó, una proporción cada vez mayor del ingreso nacional. Este proceso fue más dinámico que la utilización de dichos recursos por el sector privado, de tal suerte que el sector público, a través del Banco de México, aprovechó esta alternativa de financiamiento: utilizó 45% en promedio del financiamiento canalizado por el sistema bancario.

Por actividades, los fondos del sistema bancario se destinaron en su mayoría a la industria y a la agricultura; se evitó canalizar cantidades excesivas al comercio y, en general, a operaciones no vinculadas a la inversión:

#### *Porcentajes calculados sobre datos a precios corrientes*

|      | <i>Agricultura<br/>y ganadería</i> | <i>Industria<sup>a</sup></i> | <i>Comercio</i> |
|------|------------------------------------|------------------------------|-----------------|
| 1950 | 15.3                               | 58.5                         | 26.2            |
| 1960 | 17.0                               | 58.2                         | 24.8            |
| 1967 | 15.4                               | 61.8                         | 22.8            |

<sup>a</sup> Incluye minería.

Por las características de tenencia de la tierra y por tratarse de una actividad que requiere supervisión y asistencia técnica, la mayor parte del financiamiento al sector agropecuario ha sido responsabilidad del Estado. Para ello se han establecido diversas instituciones que, principalmente por medio de subsidios del gobierno federal, apoyan en distintos aspectos al sector agropecuario para mejorar su posición relativa; por ejemplo, 1 000 millones de pesos al año se destinan a subsidiar precios de garantía, y a través de fideicomisos especiales se canalizan recursos externos obtenidos de los organismos financieros internacionales con objeto de ofrecer créditos refacciona-

rios a plazos más amplios y tasas de interés adecuadas. Tres bancos nacionales orientan sus funciones hacia el sector agropecuario.<sup>16</sup>

### 5. Producción y dinero

En 1959-1967 el coeficiente de disponibilidad de dinero<sup>17</sup> fue de 1.10: la expansión del medio circulante correspondió a la del valor de los bienes y servicios.

|           | <i>Coeficiente de<br/>inflación</i> | <i>Coeficiente de disponibilidad<br/>de dinero</i> |             |                   |
|-----------|-------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------|-------------------|
|           |                                     | <i>Nominal</i>                                     | <i>Real</i> | <i>Diferencia</i> |
| 1951-1953 | 1.20                                | 0.70                                               | 1.67        | 0.97              |
| 1955-1958 | 1.18                                | 0.82                                               | 1.85        | 1.03              |
| 1959-1967 | 0.55                                | 1.10                                               | 1.75        | 0.65              |

La concordancia entre el coeficiente de inflación y la diferencia entre los coeficientes de disponibilidad de dinero (nominal y real) no es exacta debido a los efectos de la velocidad de circulación del dinero: cuando el coeficiente de disponibilidad nominal se restringe, aumenta la velocidad de circulación, y viceversa.

En los periodos 1950-1953 y 1955-1958 el coeficiente de disponibilidad nominal de dinero es inferior a la unidad, lo cual refleja las decisiones de controlar los incrementos del medio circulante a fin de contrarrestar los incrementos de precios y de restringir las actividades especulativas, en particular la compra de divisas.

A partir de 1959 las causas de variación del medio circulante han sido en lo fundamental de origen interno, y han estado vinculadas a la expansión del valor de la producción. En los periodos anteriores la reducción de las reservas internacionales de divisas requirió que se ampliaran las causas internas de expansión de la oferta monetaria. En los años posteriores a la devaluación de 1954 el superávit presupuestal, derivado de los impuestos a la exportación (sobretasa de 25%), hizo posible restringir las causas internas de expansión monetaria.

<sup>16</sup> Banco Nacional de Crédito Ejidal; Banco Nacional de Crédito Agrícola; Banco Nacional Agropecuario. Este último constituido en 1965 con un capital de mil millones de pesos.

<sup>17</sup> Relación entre el incremento del medio circulante y el del producto interno bruto a precios corrientes. El coeficiente de disponibilidad real corresponde a la relación con el producto bruto a precios de 1960.

El déficit gubernamental del periodo de desarrollo estabilizador —por la forma de financiarlo con ahorros genuinos— no necesitó expansión primaria de dinero.

#### *6. Financiamiento del gasto y de la inversión pública*

En 1959-1967 el déficit del gobierno federal se financió en casi 90% con recursos provenientes del crédito interno. Es decir, a través del ahorro voluntario de los particulares transferido vía las medidas crediticias. El remanente provino de fondos externos. No fue necesario recurrir a expansión primaria de dinero, lo cual concuerda con las consideraciones que se hicieron al tratar anteriormente la relación producción y dinero.

El nivel del déficit fue determinado, en su mayor parte, por la expansión del gasto corriente, en particular las transferencias:

|           | <i>Porcentaje en el producto interno bruto a precios corrientes</i> |                  |                       |                   |
|-----------|---------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------|-------------------|
|           | <i>Gasto total</i>                                                  | <i>Corriente</i> |                       | <i>De capital</i> |
|           |                                                                     | <i>Total</i>     | <i>Transferencias</i> |                   |
| 1950-1958 | 7.4                                                                 | 4.1              | 1.1                   | 3.2               |
| 1959-1967 | 9.2                                                                 | 6.2              | 2.3                   | 2.9               |

El rápido crecimiento de los gastos corrientes está vinculado a los aspectos cualitativos promovidos por la política de desarrollo estabilizador, con el fin de empezar a encarar necesidades acumuladas de educación y bienestar social. La estructura del gasto total del gobierno federal pone de relieve el énfasis aludido:

|                                      | <i>Promedio<br/>1950-1958</i> | <i>Promedio<br/>1959-1967</i> |
|--------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| <i>Total</i> .....                   | 100.0                         | 100.0                         |
| Infraestructura <sup>a</sup> .....   | 37.7                          | 29.3                          |
| Educación .....                      | 11.8                          | 17.2                          |
| Sociales <sup>b</sup> .....          | 8.5                           | 11.9                          |
| Fomento industrial y comercial ..... | 16.6                          | 14.5                          |
| Defensa .....                        | 9.2                           | 8.0                           |
| Otros <sup>c</sup> .....             | 16.2                          | 19.1                          |

<sup>a</sup> Comprende comunicaciones y transportes y fomento y conservación de recursos naturales.

<sup>b</sup> Comprende servicios asistenciales y hospitalarios y seguridad social.

<sup>c</sup> Comprende los gastos correspondientes a administración general y deuda pública.

El énfasis en el gasto corriente hizo forzoso restringir en parte los recursos disponibles para formación de capital del gobierno federal; pero la inversión del sector público en su conjunto elevó su participación en el producto a 6% y representó en promedio 41% de la formación neta de capital fijo. De ésta, el ahorro corriente financió 60% y el endeudamiento neto el remanente (26% el crédito interno y 14% el externo). Por otra parte, la inversión pública ha jugado un papel compensatorio en la inversión total, particularmente cuando en 1961-1962, por razones políticas externas y sus repercusiones internas, el sector privado frenó su gasto. A partir de 1965 se incorporaron al presupuesto los principales organismos y empresas del sector público y se estableció un mecanismo (programas anuales de inversión-financiamiento) para mantener un equilibrio razonable entre los proyectos de inversión y el volumen de recursos disponibles.

### 7. Deuda pública

El endeudamiento interno y externo tuvo necesariamente un costo en función de los intereses que fue preciso cubrir; pero este costo se compensó con largueza por los beneficios sociales derivados de un desarrollo económico más rápido.

La deuda pública aumentó en forma apreciable; pero también lo hizo la dimensión de la economía nacional, lo que permitió una ampliación continua de la capacidad de endeudamiento:

|                           | <i>Porcentaje del PIB a precios corrientes</i> |             |             |
|---------------------------|------------------------------------------------|-------------|-------------|
|                           | <i>1950</i>                                    | <i>1958</i> | <i>1967</i> |
| Endeudamiento total ..... | 11.4                                           | 10.2        | 20.9        |
| Interno .....             | 4.8                                            | 4.0         | 11.9        |
| Externo .....             | 6.7                                            | 6.2         | 9.0         |

El endeudamiento interno representa una transferencia de recursos del sector privado al sector público, en concordancia con los objetivos señalados en el esquema conceptual. La deuda externa, por el contrario, constituye una obligación con el resto del mundo y debe pagarse en divisas extranjeras. Conviene tratar algunos aspectos pertinentes.

Interesa, en primer lugar, el uso dado a los recursos del exterior:

| <i>Sector de destino</i>                             | <i>Porcentaje del total</i> |
|------------------------------------------------------|-----------------------------|
| <i>Total</i> .....                                   | 100                         |
| Energía eléctrica .....                              | 31                          |
| Comunicaciones y transportes .....                   | 22                          |
| Fomento industrial .....                             | 18                          |
| Petróleo .....                                       | 11                          |
| Agropecuario (incluye riego) .....                   | 7                           |
| Beneficio social .....                               | 2                           |
| Otras actividades y bonos de fomento económico ..... | 9                           |

Se aprecia aquí la canalización a las principales actividades promotoras del desarrollo a largo plazo. Las inversiones en cada uno de los proyectos específicos se han programado para que rindan lo necesario, con el fin de cubrir el adeudo y de que la tasa de ganancia general supere la tasa de interés del préstamo. Se obtiene así en conjunto el ahorro adicional indispensable para hacer frente a los compromisos de la deuda. Otro habría sido el caso si los fondos del exterior se hubieran destinado a sufragar gastos corrientes o bien a inversiones no recuperables.

Es consecuencia inevitable que el endeudamiento eleve el servicio de la deuda a lo largo del tiempo. En 37 países en proceso de desarrollo, de 1955 a 1962, el endeudamiento externo aumentó dos veces y media, y el servicio cuatro veces.<sup>18</sup> Esto no quiere decir que el endeudamiento haya descapitalizado a esos países. Todo lo contrario; éstos lograron aumentar la deuda porque las disposiciones excedieron las amortizaciones y se registró un saldo neto positivo. Por ello no se puede plantear la suma aritmética en el sentido de que se incurre en nuevos créditos para pagar deudas. Lo que sucede es que se contratan nuevos créditos para financiar obras de desarrollo, y las divisas que se obtienen de los desembolsos de todos los créditos se utilizan para pagar los vencimientos acumulados. De hecho, la salida de divisas corresponde exclusivamente al pago de los intereses.

En México, el pago de intereses de la deuda externa representó en 1967 5.2% de los ingresos en cuenta corriente de la balanza de pagos; 20.0% se destinó a cubrir las amortizaciones. Debe recordarse que el sector externo representa en México una proporción relativamente baja en la actividad económica. Esto hace que la dependencia del exterior sea reducida, en contraste con lo que ocurre en otros países, en los que el sector externo es mucho más importante, aun cuando el servicio de la deuda sea relativamente menor. Por

<sup>18</sup> Avramovic Dragoslav, *Economic Growth and External Debt*, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1964.

otra parte, el endeudamiento externo —si bien tuvo un costo creciente— contribuyó a atenuar los efectos de la menor dinámica de las exportaciones de mercancías y del deterioro en la relación de precios del intercambio. De esta manera fue posible seguir manteniendo un nivel adecuado de importaciones y financiarlas por medio de fondos a largo plazo con tasas de interés relativamente bajas.

Las condiciones del endeudamiento externo están dadas para los países importadores de capital. No es factible influir sobre las mismas; pero sí es determinante utilizar los fondos externos con propósitos de crecimiento económico y no de consumo corriente. En tanto esto se logre, la capacidad de endeudamiento externo seguirá ampliándose a medida que se acelere el proceso de desarrollo estabilizador y el ahorro externo continúe apoyando el logro de un desarrollo real más rápido.

#### IV. EL SECTOR EXTERNO

Las devaluaciones de 1948-1949 y de 1954 constituyeron medidas para contrarrestar el desequilibrio externo de la economía mexicana; pero la experiencia demostró que sus efectos correctivos resultaban transitorios y que a largo plazo tenían consecuencias perjudiciales sobre la distribución del ingreso. Había que buscar soluciones distintas.

El crédito de México en los mercados financieros internacionales se restableció con los convenios firmados por el gobierno mexicano durante la década de los cuarenta y el pago anticipado de la deuda externa realizado en 1962-1963. Esto permitió aprovechar la capacidad de endeudamiento a largo plazo para financiar proyectos de inversión, además de que facilitó un flujo continuo de inversión extranjera privada directa. Desde 1963 fue posible recurrir a los mercados internacionales de capitales a largo plazo y hasta hoy se han realizado emisiones de bonos de fomento económico por más de 350 millones de dólares, de los cuales la mayor parte se colocó en Europa, con lo que se ha contribuido a diversificar las fuentes de fondos del exterior.

El marco del sector externo en el periodo de desarrollo estabilizador se puede resumir en dos características principales:

- a) la decisión de no devaluar; y
- b) el uso del crédito externo a largo plazo para complementar los recursos que antes proveía el sector exportador (y procurar, a la vez, diversificar las exportaciones de bienes y servicios y proseguir con la sustitución de importaciones).



La balanza de pagos está determinada por las condiciones internas de la actividad económica. Refleja la capacidad del sistema productivo para abastecer la demanda externa y conseguir los recursos necesarios en divisas para pagar las importaciones que induce al desarrollo de la economía. También refleja, a través de los pagos al capital prestado o invertido directamente por extranjeros, el costo que implica desarrollarse más rápidamente de lo que permiten los recursos nacionales.

### *1. Vinculación económica con los Estados Unidos*

En el aspecto económico internacional la vinculación con los Estados Unidos es preponderante.<sup>19</sup> Más de 60% de nuestro intercambio comercial se efectúa con dicho país. El turismo y las transacciones fronterizas —poco menos de 50% de los ingresos en divisas de la cuenta corriente de la balanza de pagos— son casi en su totalidad de origen estadounidense al igual que la inversión extranjera privada directa (80% de un total acumulado de 2 100 millones de dólares en 1967).

Se ha establecido una estrecha relación financiera y crediticia, acentuada por el diferencial real de intereses en México que ha propiciado la absorción de capitales.<sup>20</sup> La vinculación con el dólar estadounidense —principal moneda de reserva del mundo— ha condicionado la necesidad de mantener en todo momento la libre convertibilidad del peso: el control de cambios habría sido inmanejable, ya que hubiera originado el mercado negro de dólares.

Actualmente no es significativo el movimiento temporal de fuerza de trabajo para tareas agrícolas en los Estados Unidos; pero constituyó una salida importante para el exceso de mano de obra en épocas anteriores, y todavía en 1960 se movilizaron hacia ese país más de 300 000 personas.

También operan influencias de carácter más general. La trasmisión de la tecnología y de la organización empresarial se ha facilitado vía la inversión extranjera directa y las oportunidades a estudiantes y profesionales mexicanos para adquirir capacitación en los Estados Unidos. Estos elementos, que contribuyen a la capitalización y al uso eficiente de los recursos, se ven en parte contrarrestados por el llamado “efecto demostración”;<sup>21</sup> patrones de

<sup>19</sup> Para un análisis más detallado véase el discurso ante el Congreso de los Estados Unidos del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gustavo Díaz Ordaz, el 27 de octubre de 1967.

<sup>20</sup> La coyuntura actual de tasas de interés en los mercados internacionales, que han alcanzado niveles insospechados, no ejerció influencia durante el periodo de análisis. Los instrumentos de captación de recursos en los Estados Unidos que ofrecen características similares a los de México tenían tasas de interés de 4.7% en 1960 y 5.4% en 1967, en comparación con 8-10% de los valores de renta fija mexicanos.

<sup>21</sup> James S. Duesenberry, *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*, Oxford University Press, Nueva York, 1967.

consumo que no corresponden al nivel relativo de desarrollo y acentúan la propensión marginal por consumir.

Las tendencias del desarrollo económico en los dos países y la evolución relativa de los precios se indica en seguida:

|           | <i>Tasa media anual de crecimiento del PIB</i> |               |             |               | <i>Coefficiente de inflación<sup>a</sup></i> |               |
|-----------|------------------------------------------------|---------------|-------------|---------------|----------------------------------------------|---------------|
|           | <i>Nominal</i>                                 |               | <i>Real</i> |               | <i>EUA</i>                                   | <i>México</i> |
|           | <i>EUA</i>                                     | <i>México</i> | <i>EUA</i>  | <i>México</i> |                                              |               |
| 1951-1958 | 5.8                                            | 13.8          | 2.9         | 5.6           | 0.97                                         | 1.34          |
| 1959-1967 | 6.5                                            | 10.4          | 4.6         | 6.5           | 0.39                                         | 0.55          |

<sup>a</sup> Relación entre los incrementos de los precios implícitos en el PIB y los del PIB real.

El crecimiento real de México fue superior; los precios aumentaron al principio con mayor rapidez, pero posteriormente hubo más concordancia en los respectivos coeficientes de inflación. A partir de 1961 la llamada Nueva Política Económica de los Estados Unidos hizo viable un periodo prolongado de cabal aprovechamiento del potencial de crecimiento de ese país, lo cual sin duda facilitó nuestro desarrollo estabilizador. El ritmo más acelerado de crecimiento real en México apenas hizo mella en la profunda disparidad de poder económico relativo; basta recordar que en 1967 el ingreso por habitante representó tan sólo 13.3% del de los Estados Unidos.

Esa vinculación podría haber sido absorción. No lo ha sido gracias al nacionalismo positivo de México, derivado de su tradición cultural, de su historia y de los valores emanados de la Revolución. Se ha logrado encontrar un entendimiento político capaz de darle sentido a la vinculación económica en función de los intereses del desarrollo nacional, basado éste en el convencimiento de que la soberanía y la independencia tienen un valor superior al económico. Las relaciones de los dos países en los últimos años ponen de relieve las ventajas del respeto mutuo apoyado en la igualdad jurídica de las naciones.

## *2. Comercio, turismo y costo del ahorro externo*

Los efectos transitorios de las devaluaciones beneficiaron al sector exportador al elevarse el valor en pesos del volumen vendido; pero actuaron en desacuerdo con el resto de la comunidad por la elevación indiscriminada de los precios internos y de las importaciones. Por el contrario, la política de desarro-

llo estabilizador tendió a promover las exportaciones de bienes y servicios a través de incrementos de la oferta y de la productividad; la sustitución de importaciones se abordó por medio de gravámenes arancelarios y licencias previas selectivas.

A través de sus relaciones con el exterior la estructura de la economía mexicana ha desarrollado un proceso productivo más equilibrado del que le hubiesen permitido sus recursos internos contribuyendo, a la vez, al abastecimiento de las necesidades de bienes y servicios de los demás países del mundo, en particular, de los Estados Unidos.

Cabe destacar que México no ha recurrido al comercio internacional para mantener un volumen de consumo en exceso de sus posibilidades: ha financiado las compras del exterior con sus exportaciones de bienes y servicios. El déficit corriente de la balanza de pagos se explica, en su mayor parte, por los pagos al capital externo que se ha utilizado para acelerar el desarrollo.

| <i>Concepto</i>                                                                             | <i>1950-1958</i> | <i>1959-1967</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|
| 1. Saldo de la cuenta de mercancías .....                                                   | -215             | -368             |
| 2. Saldo de la cuenta de servicios, transferencias y remuneraciones de los asalariados..... | 214              | 332              |
| 3. Saldo de la cuenta de bienes y servicios (1 + 2) .....                                   | -1               | -36              |
| 4. Saldo de los ingresos de la propiedad y de la empresa.....                               | -93              | -242             |
| 5. Saldo corriente de la balanza de pagos .....                                             | -94              | -278             |

Las exportaciones de bienes y servicios están constituidas en 60% por mercancías. Éstas provienen todavía en 70% del sector agropecuario y de las industrias extractivas. Los productos manufacturados han ganado ligera participación. México enfrenta en el comercio de exportaciones los graves problemas de todos los países productores de alimentos y materias primas que sería ocioso repetir aquí.<sup>22</sup>

La dinámica del sector externo ha descansado en el turismo. La vinculación con los Estados Unidos se aprovechó canalizando crecientes recursos para extender la oferta de servicios. De 1950 a 1967 se duplicó el número de cuartos de hotel, se ampliaron los aeropuertos y los medios de transportación no aérea se mejoraron. Se ha iniciado un programa de desarrollo de nuevas

<sup>22</sup> Véase Raúl Prebisch, Informe sometido al secretario general de las Naciones Unidas acerca de la significación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en *Suplemento de Comercio Exterior*, tomo XIV, núm. 7, México, julio de 1964.

zonas turísticas mediante la creación de la infraestructura básica por el Estado y la participación de la inversión privada en el establecimiento de nuevos hoteles y otras instalaciones. Al mismo tiempo, el incremento de los gastos de mexicanos en el exterior se ha acelerado exageradamente en los últimos años.

La sustitución de mercancías importadas se realizó con mayor intensidad en los bienes de consumo. En la actualidad, este proceso ha determinado una estructura de importaciones que corresponde estrechamente al proceso de industrialización y capitalización del país. En 1967 los bienes de producción importados representaron 84% del total de mercancías: 38% de maquinaria y equipo, y 46% de bienes intermedios. Los bienes de consumo sólo representaron 16 por ciento.

Debido a que el contenido importado del consumo es tan bajo (1.5%), cualquier decisión de frenar las importaciones afectaría directamente el proceso de formación de capital y del crecimiento de la producción: el contenido importado de la inversión es de 27.5% y el de la demanda intermedia de 5.8 por ciento.

Es importante recordar que la paridad del tipo de cambio se ha mantenido durante quince años en condiciones de libre convertibilidad y que el nivel de las reservas internacionales ha sido cada vez mayor. La solidez del peso mexicano se manifestó también en el hecho de que en varias ocasiones ha sido utilizado por el Fondo Monetario Internacional para apoyar otras monedas.

## V. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La experiencia descrita demuestra que el modelo de desarrollo estabilizador hizo posible aprovechar con más plenitud el potencial de desarrollo y conformó paulatinamente durante el transcurso de una década una estructura productiva y financiera acorde con los requisitos cuantitativos y cualitativos de largo plazo: incremento de la propensión marginal al ahorro voluntario, de la productividad del trabajo y del capital, de los salarios reales, y de la remuneración de los asalariados en el ingreso nacional.

Conviene recapitular algunos de los logros en función de los propósitos que se perseguían:

| Propósito                                                                                | Resultados |       |       |                   |                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------|-------|-------------------|-------------------|
|                                                                                          | 1950       | 1958  | 1967  | Tasa media anual  |                   |
|                                                                                          |            |       |       | 1951-1958         | 1959-1967         |
| <b>1. Crecer más rápidamente</b>                                                         |            |       |       |                   |                   |
| PIB (miles de millones de pesos a precios de 1960) .....                                 | 87.0       | 134.7 | 237.8 | 5.6               | 6.5               |
| Por habitante (dólares de 1960) .....                                                    | 265        | 320   | 416   | 2.4               | 3.0               |
| <b>2. Detener las presiones inflacionarias</b>                                           |            |       |       |                   |                   |
| Índice de precios implícitos en el PIB (1960 = 100) .....                                | —          | —     | —     | 7.5               | 3.6               |
| Coefficiente de inflación .....                                                          | —          | —     | —     | 1.34 <sup>a</sup> | 0.55 <sup>a</sup> |
| <b>3. Elevar el ahorro voluntario</b>                                                    |            |       |       |                   |                   |
| Propensión marginal a ahorrar .....                                                      | —          | —     | —     | 0.13 <sup>a</sup> | 0.21 <sup>a</sup> |
| <b>4. Elevar la inversión</b>                                                            |            |       |       |                   |                   |
| Coefficiente de inversión .....                                                          | 12.7%      | 16.5% | 20.9% | —                 | —                 |
| <b>5. Mejorar la productividad</b>                                                       |            |       |       |                   |                   |
| Del trabajo .....                                                                        | —          | —     | —     | 2.4               | 2.6               |
| Del capital .....                                                                        | —          | —     | —     | 0.6               | 1.0               |
| <b>6. Aumentar los salarios reales</b>                                                   |            |       |       |                   |                   |
| Salario nominal .....                                                                    | —          | —     | —     | 10.4              | 6.8               |
| Salario real .....                                                                       | —          | —     | —     | 2.6               | 3.1               |
| <b>7 Mejorar la participación de los asalariados</b>                                     |            |       |       |                   |                   |
| Porcentaje de la remuneración de los asalariados en el ingreso nacional disponible ..... | 26.3%      | 30.7% | 35.2% | —                 | —                 |
| <b>8. Mantener el tipo de cambio</b>                                                     |            |       |       |                   |                   |
| Precio del peso en dólares (centavos de dólar) .....                                     | 12         | 8     | 8     | —                 | —                 |

<sup>a</sup> Promedio del periodo.

Esto no obstante, México sigue siendo un país subdesarrollado con graves problemas por resolver. El modelo de desarrollo estabilizador, gracias al éxito alcanzado, tiene suficiente flexibilidad para adaptarse a las necesidades insatisfechas que se han venido gestando, así como a las nuevas circunstancias que el propio desarrollo trae consigo.

En el contexto macroeconómico de este ensayo, sin pretender entrar en detalles, la estrategia futura deberá dar atención preferente a los siguientes aspectos: acelerar significativamente la tasa de aumento de las exportaciones de bienes y servicios, actuar sobre los factores determinantes de la oferta-demanda de empleo y de mejoría de la productividad por hombre en los sectores rezagados, y elevar la proporción de los recursos totales captados por el Estado.

En la próxima década es factible alcanzar una tasa media anual de crecimiento más rápida. Pero para no romper el equilibrio externo y caer de nuevo en el ciclo inflación-devaluación, es indispensable aumentar simultáneamente la oferta de bienes y servicios de exportación. Los programas ya iniciados en turismo, pesca, recursos forestales y uso más eficaz de las tierras de riego, deberán reforzarse. Asimismo, habrá de darse más unidad y dirección a la política general de promoción de exportaciones. En otro orden de ideas, el fomento al turismo tendrá que ir acompañado de limitaciones al gasto turístico de mexicanos en el exterior, que en los últimos años ha llegado a experimentar una tendencia exagerada al crecimiento.

La sustitución de importaciones es también un elemento importante en la estrategia para acelerar la tasa de crecimiento; pero algunos de los criterios seguidos hasta la fecha habrán de modificarse. La sustitución debe tomar en cuenta, en forma principal, aspectos técnicos de capacidad instalada en relación con el mercado, y de precios y costos, en función del consumo y la exportación de productos semielaborados y bienes finales. La inversión extranjera en la industria manufacturera, sobre todo en las actividades más dinámicas, ofrece posibilidades, no exploradas sistemáticamente hasta el día de hoy, de ser inducida para utilizar su vinculación con las matrices, a fin de establecer acuerdos de complementación que permitan aprovechar con fines de exportación la gran diferenciación de procesos que caracteriza la producción industrial moderna.

La expansión demográfica, los desequilibrios de productividad por hombre, la existencia de regiones atrasadas que todavía no han podido iniciar el aprovechamiento de su potencial de desarrollo, la alta proporción joven de la población que demanda educación y las necesidades insatisfechas en materia médico-asistencial y de seguridad social, llevan al Estado a una responsabilidad cada vez mayor.

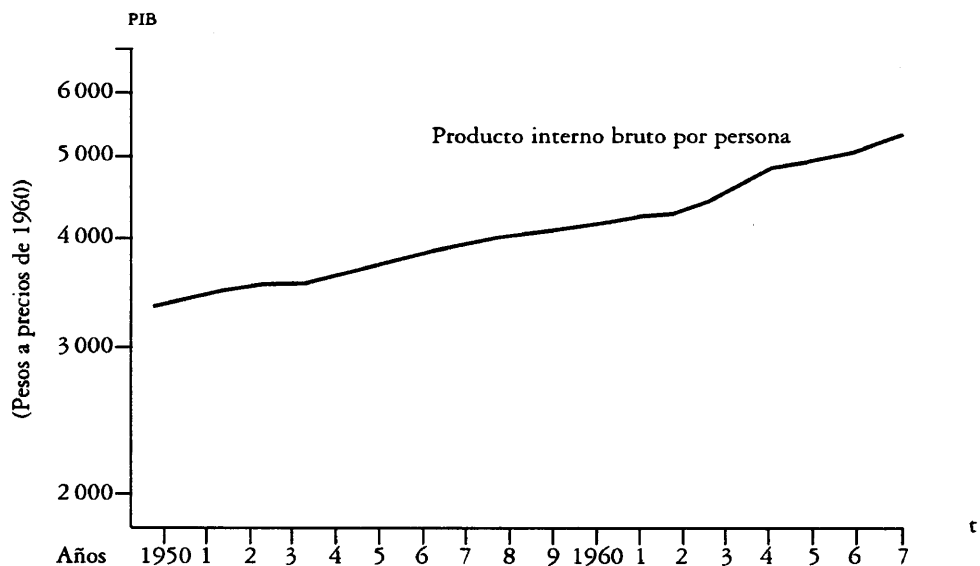
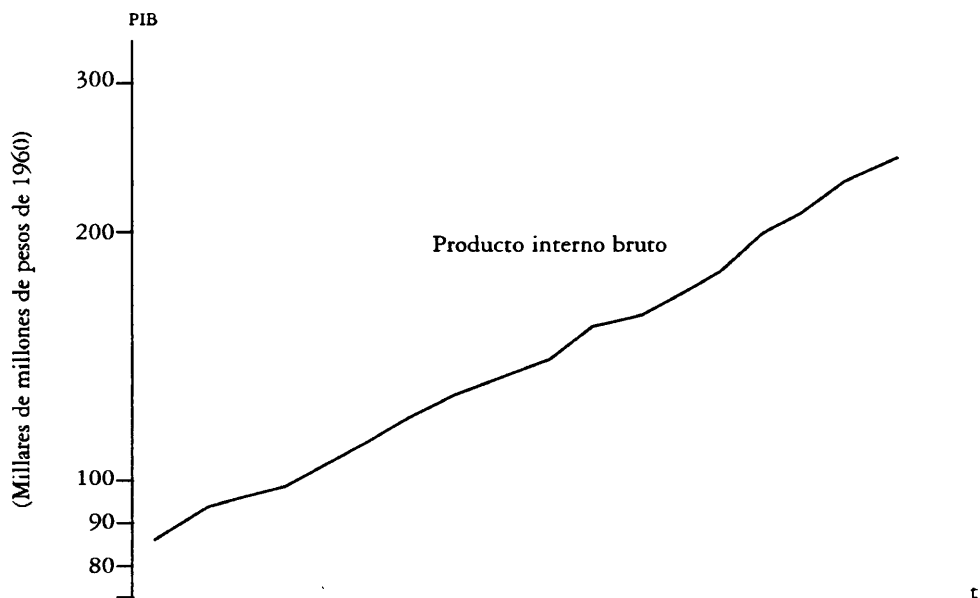
El Estado ha sido eficaz en la creación de la infraestructura básica, en el sentido lato del término, para promover las economías externas y elevar la productividad del capital y del trabajo asalariado. Pero en la etapa futura el Estado no sólo seguirá teniendo esa obligación sino, además, la de crear las condiciones generales para que la juventud pueda obtener educación y capacidad de desenvolvimiento, y que los sectores populares que se han rezagado encuentren condiciones propicias al aumento de la productividad y

obtengan una proporción más equitativa del ingreso nacional. Debe asumir una responsabilidad más grande en lo que respecta a la creación de empleos para absorber en mayor medida la fuerza de trabajo. Los programas de promoción de exportaciones a que antes se ha hecho referencia contribuirán directamente a este propósito por cuanto se trata de actividades que insumen considerables proporciones de mano de obra. Por otra parte, las obras públicas podrían orientarse de modo que esta fuerza de trabajo se utilice en mayor medida. Esto se vincularía con programas de organización en la agricultura para constituir ejidos comunales y asociaciones privadas que atenúen la ineficacia del minifundio.

Para encarar estas responsabilidades el Estado deberá contar con una proporción más alta de los recursos totales de la comunidad. La forma de lograrlo debe meditar. Toda vez que interesa seguir promoviendo el desarrollo y acentuar la equidad en la distribución del ingreso, las nuevas medidas deben formularse buscando la mayor cohesión posible en función de los objetivos. Por ejemplo, el impuesto al valor agregado que se establecerá en fecha próxima permitirá elevar la recaudación, eliminar la piramidación del actual gravamen a las ventas, controlar mejor el impuesto sobre la renta a las empresas y alentar las exportaciones. Medidas tendientes a restar recursos del sector privado que se destinan a consumo suntuario, incluso viajes turísticos al exterior, contribuirían a elevar el ahorro global, a reducir la desproporción en los beneficios del desarrollo y a aliviar presiones sobre la balanza de pagos.

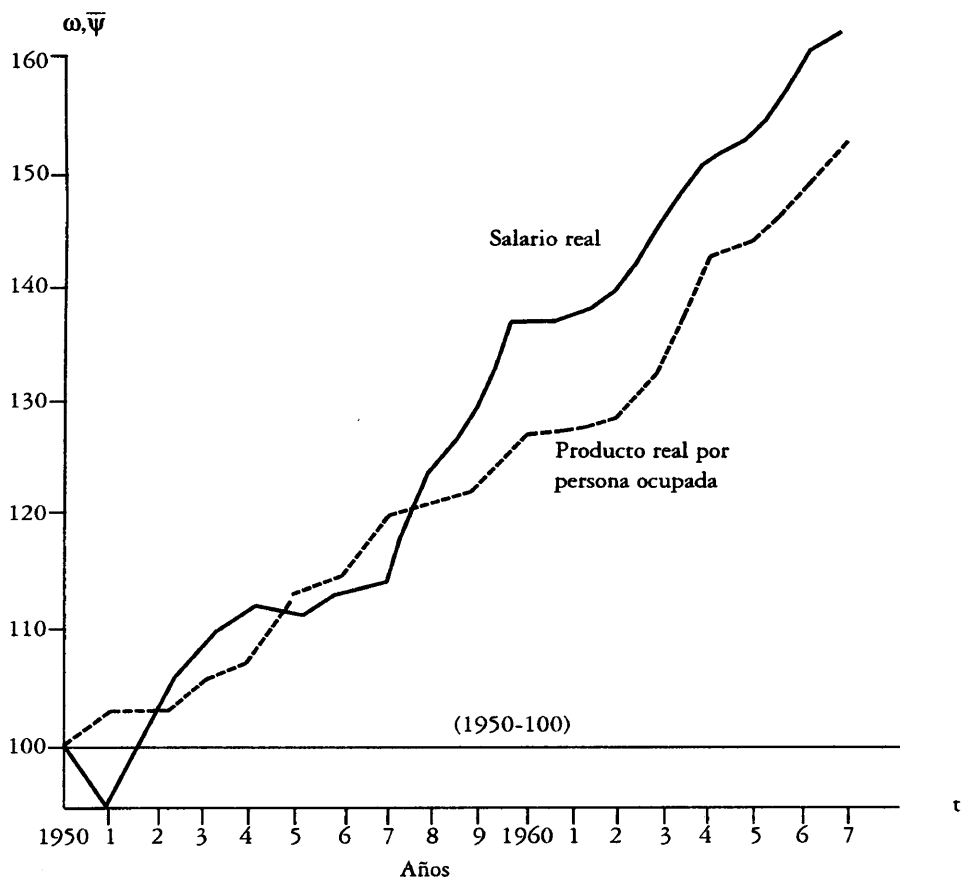
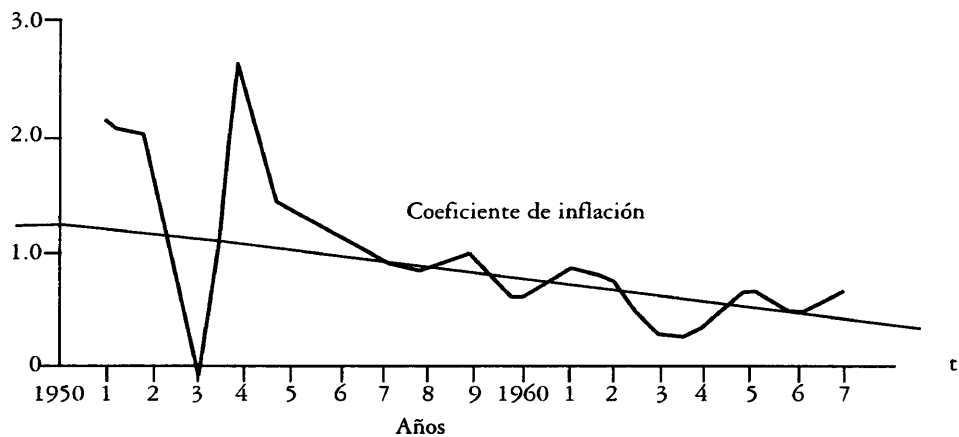
México tiene un futuro dinámico; pero no exento de riesgos. Es imprescindible seguir complementando juiciosamente los distintos elementos de la política económica. Todavía no se ha llegado a la etapa en que el desarrollo es irreversible; lo ganado puede perderse con relativa facilidad.

GRÁFICA A1. *Producto interno bruto*  
(total y por habitante)

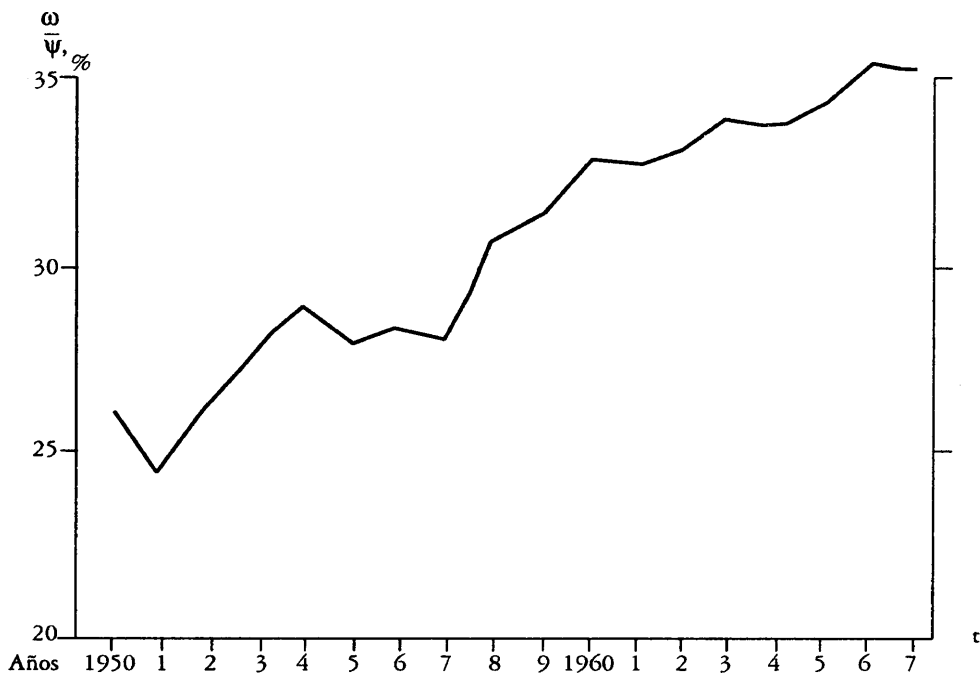




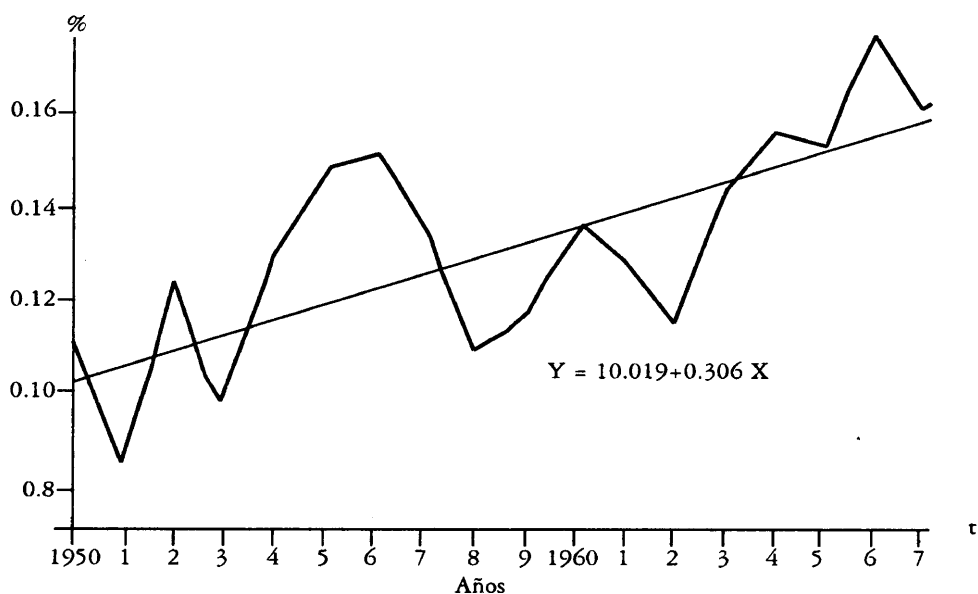
GRÁFICA A2. *Coefficiente de inflación, salario real y producto real por hombre ocupado*



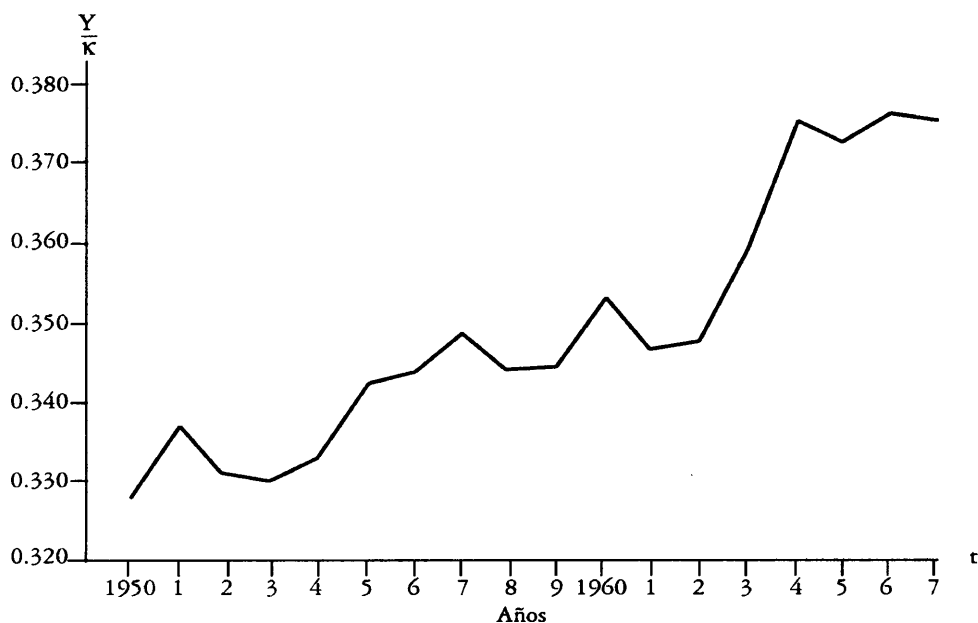
GRÁFICA A3. *Participación de los salarios en el ingreso disponible*  
(porcentajes calculados con base en datos a precios corrientes)



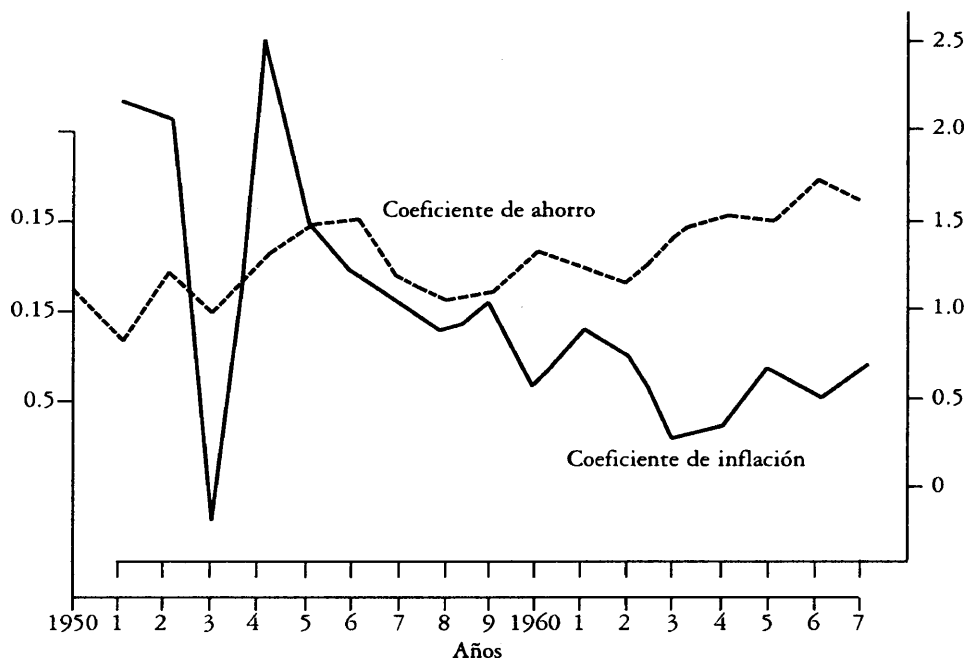
GRÁFICA A4. *Propensión media a ahorrar (coeficiente de ahorro)*  
(porcentajes calculados con datos a precios corrientes)



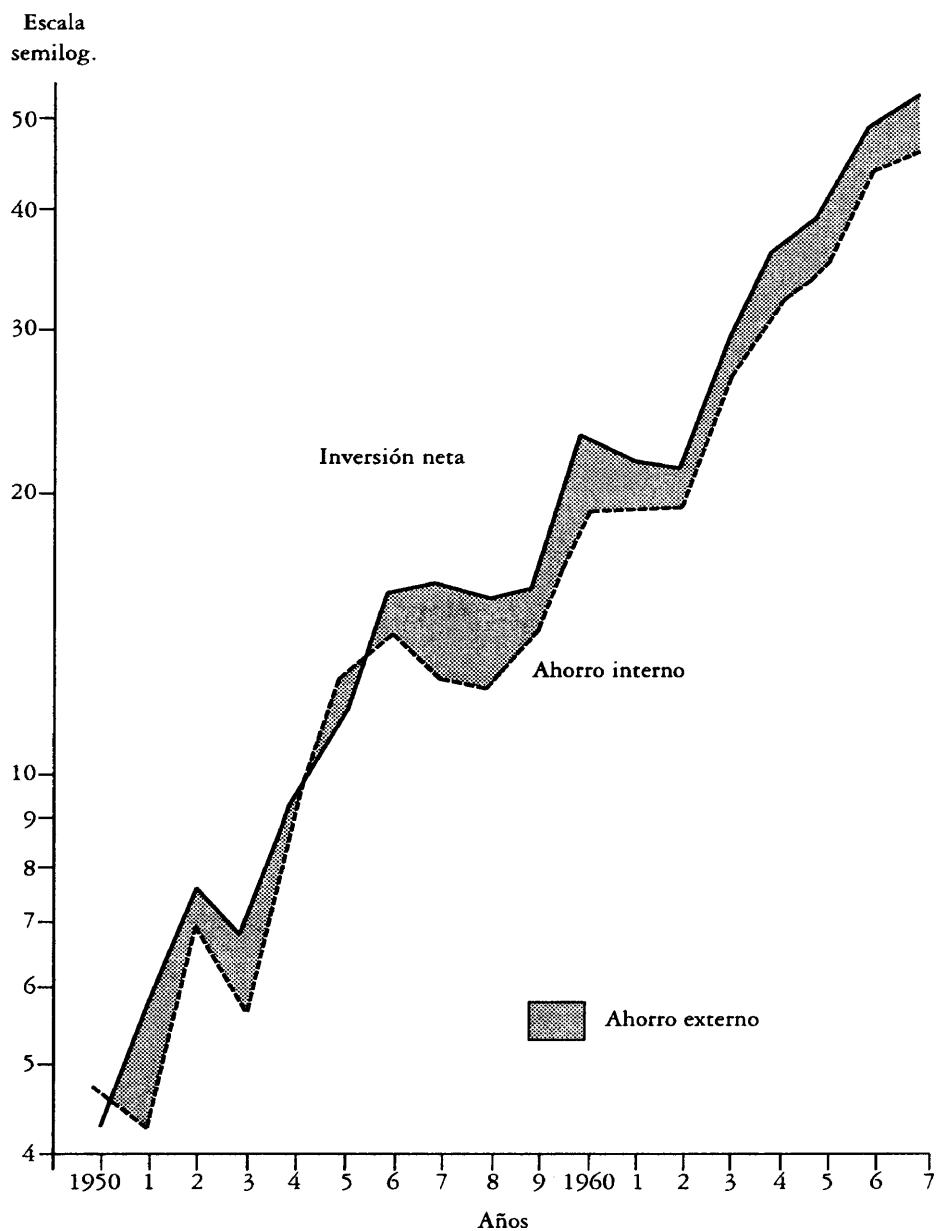
GRÁFICA A5. *Relación producto-capital media*  
(coeficiente calculado con base en datos a precios de 1960)



GRÁFICA A6. *Coeficiente de inflación y coeficiente de ahorro*

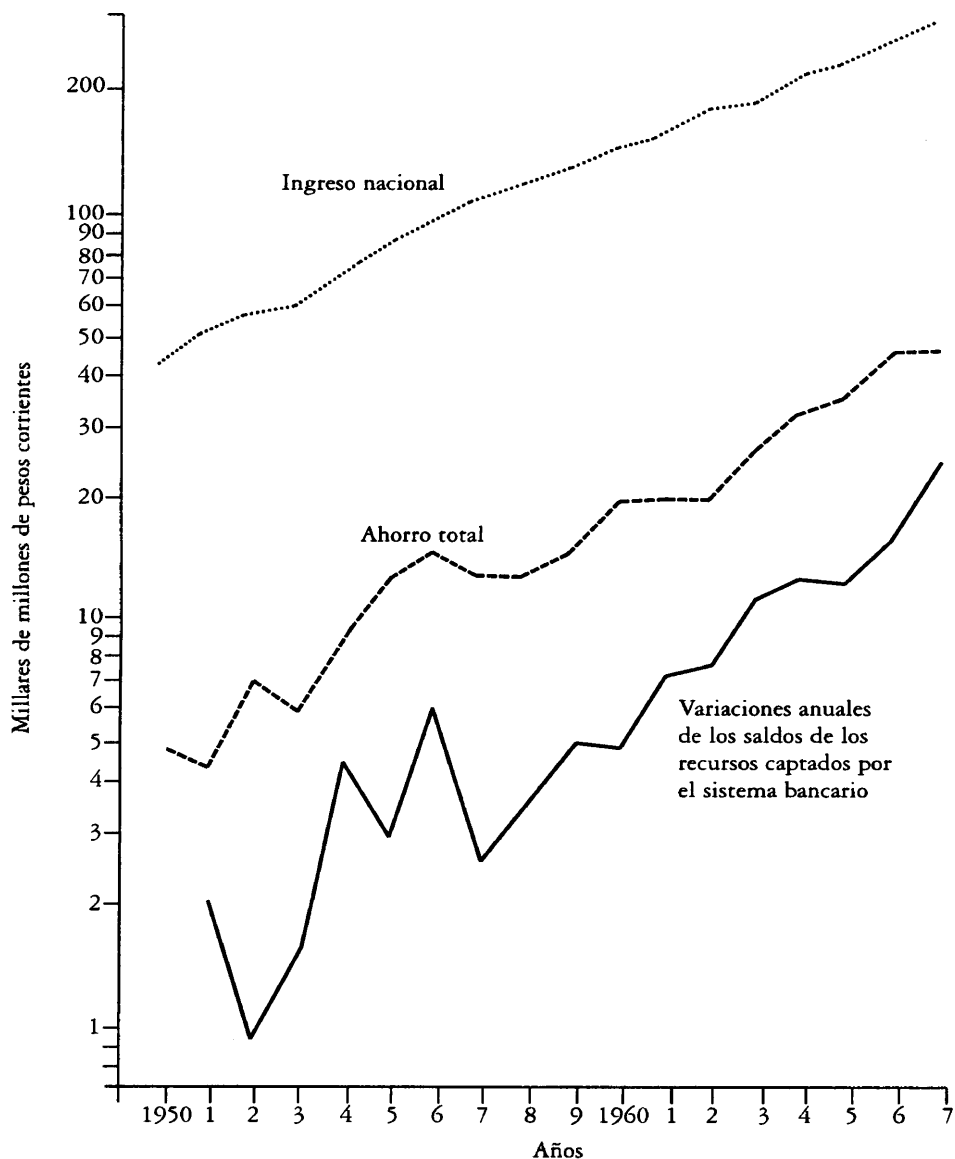


GRÁFICA A7. *Inversión neta y ahorro*  
(millares de millones de pesos corrientes)



GRÁFICA A8. *Ingreso nacional, ahorro y recursos captados por el sistema bancario*

Escala. semilog.





## ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Abedrop, Carlos: 206  
 Aguilar, Alonso: 40  
 Aguilar, Cándido: 11  
 Alanís Patiño, Emilio: 182  
 Alemán Valdéz, Miguel: 28, 34, 35, 50, 132, 164, 177, 204, 206, 224, 233, 252  
 Alemán Velasco, Miguel: 233  
 Altimir, Óscar: 55, 215, 282, 295  
 Alvarado, Salvador: 11, 14, 238  
 Amezcua, Ernesto: 124, 125  
 Amorós, Roberto: 184  
 Anís, Enrique: 33  
 Aramburuzabala, Félix: 211  
 Arbenz, Jacobo: 68  
 Arévalo, Juan José: 67-68  
 Artigas, Francisco: 95  
 Aspe, Pedro: 7, 282, 283, 295  
 Attlee, Clement: 248-249  
 Ávila Camacho, Manuel: 24, 28, 31, 34, 50, 177, 250, 268, 273, 286  
 Azcárraga Vidaurreta, Emilio: 233  
 Azcárraga, Gastón: 208, 209  
  
 Bailleres, Raúl: 124, 125, 204  
 Balassa, Bela: 219, 220, 295  
 Barros Sierra, Javier: 109  
 Bassols, Narciso: 18  
 Batista, Fulgencio: 69, 89  
 Bazant, J.: 295  
 Beristáin, Javier: 282, 283, 295  
 Berman, Paul: 102, 295  
 Bermúdez, Antonio: 221  
 Bernardo Aguirre, Manuel: 233  
 Beteta, Mario Ramón: 28, 30, 103, 117  
 Beveridge, William: 249  
 Bissell, Richard: 68, 295  
 Black, Eugene: 150, 194, 195, 202  
 Bojórquez, Juan de Dios: 12, 239, 295  
 Borja Martínez, Francisco: 74, 295  
 Borlaug, Norman: 185  
 Bortz, Jeffrey L.: 24, 295  
 Bravo, Manuel: 218  
 Bustamante, Eduardo: 46  
  
 Caamaño Muñoz, Enrique: 165, 166, 169, 272  
 Calderón, José: 210  
 Calles, Plutarco Elías: 11, 13-17, 50, 72, 177, 212, 239, 262, 286  
  
 Campa, Valentín: 76  
 Cárdenas, Aída de: 16  
 Cárdenas, Lázaro: 15, 16, 18, 20, 22-24, 26, 27, 32, 33, 50, 70, 72, 89, 177, 179, 194, 206, 212-213, 269, 271, 286, 317  
 Carranza, Venustiano: 11, 12, 237, 238, 239  
 Carrillo Flores, Antonio: 36, 38  
 Carrillo Puerto, Felipe: 238  
 Caso, Alfonso: 14  
 Caso, Andrés: 109  
 Castillo Armas, Carlos: 68  
 Castillo Nájera, Francisco: 26, 28  
 Castro Leal, Antonio: 14, 260  
 Castro, Fernando: 218-219  
 Castro, Fidel: 69, 70, 71, 89, 90, 92  
 Cohen, Joel: 278  
 Cohn Bendit, Daniel: 104, 107  
 Cooke, Morris: 29-30  
 Coquet, Benito: 262  
 Corona del Rosal, Alfonso: 90  
 Cravioto, Alfonso: 238, 239  
 Cueva, Mario de la: 238, 241, 243, 246, 295  
  
 Chernow, Ron: 140, 295  
 Churchill, Winston: 248, 249  
  
 Davief, Norman: 12, 295  
 Debré, Michel: 103, 106  
 Díaz Ordaz, Gustavo: 9, 45, 49, 50, 58, 96, 98-100, 108, 109, 111, 115, 118, 158, 161, 163, 168, 169, 172, 176, 177, 179, 184, 203, 206, 210, 214, 222, 227, 229, 230, 231, 234, 235, 242, 275, 281, 286, 295  
 Díaz, Porfirio: 139  
 Diéguez, Manuel: 11  
 Díez, Pablo: 211  
 Dillon, Douglas: 74, 96, 157  
 Dobrynin, A.: 64, 296  
 Domínguez, Mario: 124, 125  
 Dorticós Torrado, Osvaldo: 90  
 Dragoslav, Avramovic: 385  
 Dublán, Manuel: 139  
 Dulles, John Foster: 66  
  
 Echeverría Álvarez, Luis: 50, 177  
 Eisenhower, Dwight D.: 60, 61, 62, 63, 66, 67, 68, 71, 195, 230

- Enríquez Coyro, Ernesto: 27, 73, 256, 272, 296  
 Enríquez Savignac, Antonio: 224  
 Erosa Cámara, Víctor: 212  
 Espinosa Yglesias, Manuel: 124, 125
- Farías, Luis M.: 233  
 Fernández Hurtado, Ernesto: 156, 200, 224  
 Fowler, Henry: 111  
 Frondizi, Arturo: 99  
 Fursenko, A.: 64, 296
- Gagarin, Yuri A.: 62  
 Galbraith, John Kenneth: 18, 93, 296  
 García Camberos, Gilberto: 119  
 García González, Alfonso: 223  
 García Téllez, Ignacio: 250  
 Garza Sada, Eugenio: 156, 157  
 Garza Sada, Roberto: 156, 157  
 Garza, Isaac: 210  
 Gaulle, Charles de: 78, 104, 105, 106  
 Giannini, A.P.: 127  
 Gil Díaz, Francisco: 121  
 Gil Preciado, Juan: 48, 119, 175, 184  
 Giscard D'Estaing, Valéry: 79  
 Gómez Farías, Benito: 139  
 Gómez Morin, Manuel: 14, 16, 18, 260  
 Gómez, Marte R.: 16, 132, 183  
 Gómez, Rodrigo: 36, 48, 86, 116, 117, 118, 126, 200, 208  
 González Blanco, Salomón: 241, 243  
 Green, Rosario: 145, 146, 147, 148, 296  
 Greenwood, Arthur: 249  
 Guillén, Fedro: 296  
 Gutiérrez Prieto, Antonio: 211  
 Gúzman, Renaldo: 259
- Hank González, Carlos: 185, 214  
 Harding, Warren G.: 13  
 Hearst, Randolph: 25  
 Hernández Chávez, Alicia: 7  
 Hernández Delgado, José: 48, 200  
 Hernández Toledo, G.: 110  
 Hidalgo y Costilla, Miguel: 34  
 Hinrichs, Harley H.: 371  
 Ho Chi Minh: 60  
 Hobsbawn, Eric: 223, 279, 296  
 Holanda, príncipe Bernardo de: 115  
 Hoover, Herbert: 228  
 Hoyo D'Addona, Roberto: 119  
 Huerta, Adolfo de la: 14, 140  
 Huerta, Victoriano: 141
- Icaza, Francisco A. de: 163  
 Inglaterra, príncipe Felipe de: 115  
 Izquierdo, Rafael: 56, 57, 173, 174, 178, 181, 209, 296
- Jara, Heriberto: 238  
 Jenkins, William: 124  
 Johnson, Lyndon B.: 64, 72, 151  
 Jrushchov, Nikita: 61, 63, 64
- Kaldor, Nicholas: 155  
 Kautsky, Karl: 12  
 Kawage, Alfredo: 200  
 Kennedy, John F.: 63, 64, 70, 72, 73, 74, 76, 195, 230  
 Kennedy, Robert: 64, 71, 76  
 Keynes, John M.: 17, 93  
 King, Martin Luther: 102  
 Krauze, Enrique: 109, 296  
 Kuznetz, Simón: 374
- Lamont, Thomas E.: 140, 296  
 Larrea, Jorge: 204, 208  
 Legorreta, Agustín: 124, 128  
 León XIII, papa: 10, 237  
 Limantour, José Ives: 139, 271  
 Lincoln, Abraham: 69  
 Lombardo Toledano, Vicente: 14, 75, 240, 273  
 López Aparicio, Alfonso: 243  
 López Mateos, Adolfo: 9, 28, 39, 40-41, 44-49, 50, 58, 72, 73, 74, 77, 80-83, 85, 87, 90, 94, 96, 97, 98, 110, 116, 119, 141-142, 146, 149, 152, 155, 158, 165, 167, 168, 170, 171, 172, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 182, 184, 190, 191-192, 194, 195, 196, 200, 201, 203, 206, 207, 209, 210, 222, 227, 235, 240, 248, 262, 263, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 272, 277, 279, 281, 286, 292, 301  
 López Munguía, Agustín: 156  
 López Portillo, José: 50, 177  
 Loyo Díaz, Mauro: 256  
 Lozano, Ramiro: 241
- Llinas Álvarez, Edgar: 30, 296  
 Lloyd, T.O.: 194, 229, 296
- MacArthur, Douglas: 60, 61, 78  
 Macedo, Pablo: 125  
 Macías, José Natividad: 237, 239  
 MacMillan, Harold: 63  
 Madrid, Miguel de la: 7, 50, 117, 177, 367  
 Malthus, Thomas: 276  
 Mancera, Rafael: 165-166  
 Manjarrez, Froylán: 238  
 Mann, Thomas: 72, 96  
 Mao Tse-tung: 59  
 Margáin, Hugo B.: 242  
 Marr, David: 60, 296  
 Martínez Báez, Antonio: 119  
 Martínez de Navarrete, Ifigenia: 156  
 Martínez Ostos, Raúl: 195  
 Martínez Ulloa, Enrique: 119



- Massu, Jacques: 105  
 May, E.: 64, 296  
 McLuhan, Marshall: 229, 231  
 Messersmith, George: 195  
 Miranda Fonseca, Donato: 46, 48  
 Monge, Luis Alberto: 67  
 Montes de Oca, Luis: 17, 18, 20-21, 125, 140  
 Moreno Baca, Jesús: 14  
 Moreno Islas, Manuel: 256, 258, 259  
 Moreno Sánchez, Manuel: 46, 90  
 Morones, Luis N.: 14, 240  
 Música, Francisco J.: 11, 238, 242  
 Música, Janitzio: 242  
 Muguerza, José A.: 210
- Navarrete, Alfredo: 200, 282  
 Navarro Rubio, Mariano: 150  
 Negrín M., José Luis: 178, 180, 280, 296  
 Nixon, Richard: 69, 70, 89, 230  
 Nocera, J.: 127, 297  
 Novelo, Gastón: 259
- O'Farrill, Rómulo: 233  
 Obregón, Álvaro: 12-13, 34, 50, 177, 212, 286  
 Odría, Manuel: 67  
 Olea y Leyva, Teófilo: 14  
 Olea, Miguel: 212  
 Olloqui, José Juan de: 117  
 Ortiz Garza, Nazario: 211  
 Ortiz Mena, Raúl: 37, 40, 48  
 Ortiz Rubio, Pascual: 13, 17, 50, 177, 240, 286  
 Ortoli, François: 106  
 Owen, Robert: 236
- Padilla Segura, José Antonio: 231  
 Padilla, Ezequiel: 28  
 Pagliai, Bruno: 204  
 Pani, Alberto J.: 15, 17, 22-24, 140, 286, 297  
 Patiño Navarrete, Jesús: 176  
 Patiño, Atenor: 224  
 Patiño, Simón: 224  
 Patterson, James: 69, 297  
 Paz, Octavio: 75  
 Pérez Jiménez, Marcos: 67  
 Petricoli, Gustavo: 117  
 Pineda Ayerbe, Emilio: 7  
 Pizarro Suárez, Nicolás: 49  
 Please, Stanley: 372  
 Pompidou, Georges: 105, 106  
 Portes Gil, Emilio: 13, 15, 50, 177, 240, 250  
 Prebisch, Raúl: 389  
 Pugibet, Ernesto: 210
- Quintana, Bernardo: 110, 206
- Ramírez Vázquez, Pedro: 223  
 Reyes Heróles, Jesús: 171, 284
- Reyes Heróles González Garza, Jesús: 282, 283, 297  
 Rockefeller, David: 114  
 Rodríguez Adame, Julian: 46, 48, 119, 175, 177  
 Rodríguez, Abelardo L.: 13, 15-16, 50, 125, 193, 286  
 Rojo Gómez, Javier: 183  
 Rojo Lugo, Jorge: 183  
 Romero, Matías: 139  
 Romualdi, Serafino: 66  
 Roosevelt, Franklin D.: 26, 28, 31, 198  
 Ruiz Cortines, Adolfo: 34, 36, 37, 38, 40, 50, 76, 84, 97, 177, 183, 224, 240, 248, 252-253, 254, 255, 258, 292, 297  
 Rusk, Dean: 64
- Sacristán Colás, Antonio: 125, 126  
 Sada, Francisco: 210  
 Salazar, Othón: 76, 270  
 Sales Sarrapy, Carlos: 7-8  
 Salinas de Gortari, Carlos: 50  
 Salinas Lozano, Raúl: 37, 46, 47, 91, 195  
 Salmorán de Tamayo, María Cristina: 241  
 Sánchez Cuen, Manuel: 37, 118, 119, 163  
 Sánchez Piedras, Emilio: 90  
 Santos Guajardo, Vicente: 250  
 Sartre, Jean Paul: 107  
 Sasson, Donald: 10, 12, 101, 107, 297  
 Schaffner, Hans: 112  
 Schecter, J.: 64, 297  
 Schnaider, Joseph M.: 210  
 Schoenbaum, Emilio: 154, 263  
 Serrano, Julio: 205-206, 208  
 Skidlesky, R.: 63, 297  
 Smith, Peter: 66, 70, 75, 297  
 Solís M., Leopoldo: 373  
 Somoza, Anastasio: 68  
 Stalin, José: 59, 61  
 Stroessner, Alfredo: 69  
 Suárez, Eduardo: 18, 20, 22-24, 26, 28, 33, 140, 141, 240, 271, 286, 287, 297
- Taladrid, José de Jesús: 107, 297  
 Taylor, Maxwell: 62, 63, 64, 195, 202  
 Tellez, Raymond: 222  
 Tello, Manuel: 92  
 Thompson, Llewellyn: 64  
 Thuro, Lester C.: 80, 296  
 Tixier, Paul A.: 154  
 Torres Bodet, Jaime: 168, 226, 267-268, 269, 270, 271, 272, 297  
 Torres Landa, Juan José: 95  
 Trouyet, Carlos: 125, 207  
 Truman, Harry S.: 59, 60, 65, 66
- Ugarte, Salvador: 124  
 Urquidí, Víctor: 118, 156, 184, 242  
 Urrutia Millán, Rafael: 156

Uruchurtu, Ernesto P.: 258

Uthoff, Andrés: 116, 117

Vallejo, Demetrio: 76, 77

Vallina, Eloy: 125

Vasconcelos, José: 265-266

Vázquez del Mercado, Alberto: 14

Vega, Jorge de la: 109

Velázquez, Fidel: 75

Victoria, Héctor: 237, 238

Vilalta, Adrián: 298

Wennergren, Axel: 206

Wiechers, Luciano: 20

Wilson, Thomas W.: 73

Williams, Charles: 105, 298

Wionczek, Miguel: 202, 298

Woods, George: 202

Wriston, Walter: 144

Zebada, Manuel: 29-30

Zelikow, P.: 64

Zevada, Ricardo J.: 182

## ÍNDICE GENERAL

|                                                                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Presentación</i> . . . . .                                                                                        | 5   |
| <i>Introducción</i> . . . . .                                                                                        | 7   |
| <br>I. <i>Antecedentes del desarrollo estabilizador</i> . . . . .                                                    | 9   |
| A. La formación de instituciones . . . . .                                                                           | 10  |
| B. El efecto de la segunda Guerra Mundial . . . . .                                                                  | 24  |
| C. El esfuerzo industrializador . . . . .                                                                            | 31  |
| <br>II. <i>La concepción de la política económica y sus resultados, 1958-1970</i> . . . . .                          | 40  |
| A. El programa de Política Económica Nacional 1958-1964 . . . . .                                                    | 40  |
| B. La ejecución de la política económica. El papel de la Secretaría de Hacienda . . . . .                            | 45  |
| C. Una visión global del desempeño de la economía mexicana en la época del desarrollo estabilizador . . . . .        | 49  |
| <br>III. <i>El entorno internacional</i> . . . . .                                                                   | 58  |
| A. La Guerra Fría . . . . .                                                                                          | 58  |
| B. Repercusiones para América Latina . . . . .                                                                       | 65  |
| C. Repercusiones para México . . . . .                                                                               | 72  |
| <br>IV. <i>La política macroeconómica</i> . . . . .                                                                  | 80  |
| A. Inicio del gobierno de López Mateos y definiciones fundamentales de la política macroeconómica . . . . .          | 80  |
| B. La importancia de la confianza . . . . .                                                                          | 83  |
| C. Medidas para aumentar la disponibilidad de divisas y su efecto en sectores fundamentales de la economía . . . . . | 87  |
| D. La crisis de confianza de 1961 . . . . .                                                                          | 89  |
| E. La política económica al inicio del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz . . . . .                                      | 98  |
| F. Manejo de la política macroeconómica durante 1968 . . . . .                                                       | 100 |
| <br>V. <i>Las políticas monetaria y financiera</i> . . . . .                                                         | 116 |
| A. La política monetaria . . . . .                                                                                   | 120 |

|                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| B. El sistema bancario privado . . . . .                                           | 122 |
| C. La asignación selectiva del crédito y las instituciones de<br>fomento . . . . . | 128 |
| D. El endeudamiento externo . . . . .                                              | 138 |
| VI. <i>Política tributaria y de gasto público</i> . . . . .                        | 152 |
| A. La política tributaria . . . . .                                                | 152 |
| B. La política de gasto público . . . . .                                          | 164 |
| VII. <i>La política agropecuaria</i> . . . . .                                     | 175 |
| A. El reparto agrario. . . . .                                                     | 176 |
| B. La política de precios de garantía. . . . .                                     | 180 |
| C. Financiamiento, comercialización e investigación . . . . .                      | 181 |
| D. Resultados . . . . .                                                            | 186 |
| VIII. <i>La política de desarrollo industrial</i> . . . . .                        | 190 |
| A. La nacionalización de la industria eléctrica . . . . .                          | 191 |
| B. La formación de empresarios mexicanos. . . . .                                  | 203 |
| C. Política turística y de transacciones fronterizas . . . . .                     | 221 |
| IX. <i>La política de telecomunicaciones</i> . . . . .                             | 227 |
| X. <i>Las políticas laboral y de seguridad social</i> . . . . .                    | 235 |
| A. Política laboral . . . . .                                                      | 235 |
| B. Política de seguridad social . . . . .                                          | 248 |
| XI. <i>La política educativa</i> . . . . .                                         | 265 |
| XII. <i>Las políticas demográfica y de abatimiento de la pobreza</i> . . . . .     | 276 |
| A. Política demográfica . . . . .                                                  | 276 |
| B. La política contra la pobreza . . . . .                                         | 278 |
| XIII. <i>Algunas reflexiones sobre el desarrollo estabilizador</i> . . . . .       | 286 |
| Bibliografía . . . . .                                                             | 295 |

## ANEXOS

## Anexo I

|                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Política Económica Nacional</i> . . . . .                                                                                     | 301 |
| Introducción . . . . .                                                                                                           | 301 |
| Política agropecuaria . . . . .                                                                                                  | 305 |
| Agricultura, 305; Fruticultura, 310; Ganadería, 310; Avicultura, 312; Apicultura, 313; Silvicultura, 313                         |     |
| Política pesquera . . . . .                                                                                                      | 314 |
| Política minera . . . . .                                                                                                        | 316 |
| Política sobre energía y combustibles . . . . .                                                                                  | 318 |
| Política industrial . . . . .                                                                                                    | 322 |
| Política de comercio interior . . . . .                                                                                          | 328 |
| Política de comercio exterior . . . . .                                                                                          | 331 |
| Política de turismo . . . . .                                                                                                    | 334 |
| Política de comunicaciones y transportes . . . . .                                                                               | 337 |
| Carreteras y caminos, 337; Ferrocarriles, 338; Autotransportes, 339; Transporte marítimo y fluvial, 340; Telecomunicaciones, 341 |     |
| Política de obras públicas . . . . .                                                                                             | 341 |
| Política de habitación popular . . . . .                                                                                         | 343 |
| Política de bienestar social . . . . .                                                                                           | 346 |
| Política de desarrollo regional . . . . .                                                                                        | 349 |
| Política de financiamiento . . . . .                                                                                             | 351 |
| Política fiscal, 351; Política monetaria, 355; Política de crédito, 357                                                          |     |
| Política sobre capitales del exterior . . . . .                                                                                  | 361 |

## Anexo II

*Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México* . . . . .

|                                                                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <i>Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México</i> . . . . .                                                                                  | 365 |
| Prólogo . . . . .                                                                                                                                                        | 365 |
| Introducción . . . . .                                                                                                                                                   | 366 |
| I. Esquema conceptual . . . . .                                                                                                                                          | 368 |
| II. Estructura productiva . . . . .                                                                                                                                      | 372 |
| 1. Oferta y demanda globales, 373; 2. Estructura del producto y de la fuerza de trabajo, 374; 3. Productividad del trabajo y del capital, 376; 4. Salarios y costos, 377 |     |
| III. Ahorro y financiamiento . . . . .                                                                                                                                   | 379 |
| 1. Ahorro interno, 379; 2. Ahorro externo, 379; 3. Captación de recursos por el sistema bancario, 380; 4. Canalización del crédito, 381; Producción y                    |     |

dinero, 382; 6. Financiamiento del gasto y de la inversión pública, 383; 7. Deuda pública, 384

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| IV. El sector externo . . . . .                                                                            | 386 |
| 1. Vinculación económica con los Estados Unidos, 387; 2. Comercio, turismo y costo del ahorro externo, 388 |     |

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| V. Conclusiones y perspectivas. . . . . | 390 |
|-----------------------------------------|-----|

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| <i>Índice onomástico</i> . . . . . | 401 |
|------------------------------------|-----|

*El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época* se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de septiembre de 1998 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calz. de San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F. En su tipografía, elaborada en el Taller de Composición del FCE, se usaron tipos Garamond de 11:13, 10:12 y 8:9 puntos. La edición consta de 3 000 ejemplares.

## OTROS TÍTULOS

Marcello Carmagnani  
*Estado y mercado.  
La economía pública  
del liberalismo mexicano,  
1850-1911*

Emilio Zebadúa  
*Banqueros y revolucionarios:  
la soberanía financiera en México  
1914-1929*

Enrique Cárdenas  
*La hacienda pública  
y la política económica,  
1929-1958*

Rafael Izquierdo  
*Política hacendaria  
del desarrollo estabilizador,  
1958-1970*

Enrique Cárdenas  
*La política económica en México,  
1950-1994*

*El Colegio de México*  
*Fideicomiso Historia de las Américas*  
*Fondo de Cultura Económica*



9 789681 654313